

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As políticas externa e de defesa do Brasil
para a estabilidade regional na América do
Sul desde o fim da Guerra Fria

KANG-DEOK JEONG

Brasília

2011

As políticas externa e de defesa do Brasil para a estabilidade regional na América do Sul desde o fim da Guerra Fria

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, elaborada por Kang Deok Jeong, sob orientação do Professor Doutor Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha.

KANG-DEOK JEONG

Brasília

2011

- 2 -

KANG-DEOK JEONG

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais
Da Universidade de Brasília

Comissão Examinadora

Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha (orientador)

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Prof. Dr. Virgilio Caixeta Arraes

Brasília
13 de maio de 2011

Resumo

Este estudo tem por objetivo analisar as políticas externa e de defesa do Brasil para a promoção da estabilidade regional na América do Sul desde o fim da Guerra Fria, incluindo vários esforços do Brasil para desenvolver as relações de segurança, para tratar as ameaças à segurança regional, e para constituir o Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) na Unasul (União de Nações Sul-Americanas). Neste sentido, descrevem-se os processos de integração regional e cooperação em questões de segurança com foco na análise das políticas do Brasil para a estabilidade regional.

As políticas externa e de defesa do Brasil têm contribuído para promover a estabilidade regional rumo à existência de uma comunidade de segurança na América do Sul, através da construção de um processo de integração regional mais institucionalizado e da promoção de cooperação em matéria de segurança desde o fim da Guerra Fria. No caso da guerra convencional entre o Peru e o Equador, em 1995, por exemplo, o Brasil desempenhou um papel importante para resolver o problema regional como um pacificador com outros países *guarantors* (Argentina, Chile e os EUA), com base na política proativa de integração regional e no princípio de solução pacífica de conflitos.

O Brasil tem ampliado a cooperação de segurança para estabilizar a segurança regional, com vários arranjos e configurações, especialmente contra as crescentes ameaças transnacionais desde Cone Sul (MERCOSUL) até as áreas fronteiriças da Amazônia. Ele também desempenhou um papel significativo na redução da tensão entre Colômbia e Venezuela após a incursão colombiana ofensiva contra as FARC em território equatoriano em 2008. Estes esforços levaram à institucionalização de mecanismos de segurança regional através do CDS na Unasul. Esse conselho pode não só melhorar o mecanismo de cooperação multilateral de segurança, mas também complementar a falta de instituição regional eficaz contra ameaças à segurança regional. Finalmente, a construção da estabilidade regional é demonstrada com indicadores confiáveis que refletem o processo de mudança que visa a uma comunidade de segurança na América do Sul desde o fim da Guerra Fria.

Palavras-chave: Políticas Externa e Defesa do Brasil, Estabilidade regional, o Conselho de Defesa Sul-Americano , Unasul, Comunidade de segurança.

Abstract

This study aims at analyzing Brazil's foreign and defense policies towards the promotion of regional stability in South America since the end of the Cold War, including Brazil's various efforts to develop security relations, to manage regional security threats, and to constitute the South American Defense Council (SADC) at UNASUR (the Union of Nations in South America). In this sense, it describes the processes of regional integration and cooperation on security matters focusing on the examination of Brazil's policies towards regional stability.

Brazil's foreign and defense policies have contributed to promote regional stability towards the existence of a security community in South America, through constructing a more institutionalized regional integration process and promoting security cooperation since the end of the Cold War. In the case of the conventional war between Peru and Ecuador in 1995, for example, Brazil played an important role to solve the regional problem as a peace-maker with other guarantor countries (Argentina, Chile and the U.S.), based on its leading regional integration policy and on the principle of peaceful solution of conflicts.

Brazil has expanded security cooperation to stabilize regional security with various arrangements, especially against the increasing transnational threats from the Southern Cone (MERCOSUR) to the Amazon border areas. It has also played significant roles in reducing the tension between Colombia and Venezuela after the Colombian offensive raid against the FARC in Ecuador's territory in 2008. These efforts led to institutionalize regional security mechanisms via the SADC at UNASUR¹. This council may not only improve multilateral security cooperation mechanism but also complement the lack of effective regional security institution against regional security threats. Finally, the enhancement of regional stability is demonstrated with reliable indicators which reflect the changing process towards a security community in South America since the end of the Cold War.

Key-words: Brazil's Foreign and Defense Policies, Regional stability, South American Defense Council / UNASUR, Security Community.

¹ The Constitutive Treaty of the Union of South American Nations (UNASUR) was signed by the twelve South American Heads of State and Government attending the summit held in Brasilia in May 2008.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 – Tópicos da pesquisa e problema de segurança regional na América do Sul	
1.1 Objeto de pesquisa e métodos	12
1.2 Definição conceitual de segurança e de estabilidade regional	14
1.3 Abordagem teórica à temática de segurança e aos problemas de segurança regional	15
CAPÍTULO 2 - A política externa para a estabilidade regional na América do Sul	22
2.1 Os esforços tradicionais do Brasil para a estabilidade regional	23
2.1.1 A reaproximação entre Brasil e Argentina	23
2.1.2 Políticas de integração regional: o MERCOSUL	27
2.2. Os novos esforços do Brasil para a estabilidade regional: a UNASUL	32
2.2.1. O desenvolvimento da integração entre o Brasil e seus vizinhos	34
2.2.2 A consolidação da América do Sul em uma zona de paz e de democracia	37
2.3 Conclusão Parcial	41
CAPÍTULO 3 - A política de defesa do Brasil para a estabilidade regional na América do Sul	44
3.1 A política de defesa do Brasil e seu papel de segurança na região	45
3.2 A atitude do Brasil em relação às ameaças de segurança regional.....	50
3.2.1 As ameaças de segurança tradicionais	51
3.2.2 As Ameaças de segurança não-tradicionais:	58
3.3 Os esforços do Brasil para promover a cooperação de segurança regional ..	62

3.3.1	Os esforços de cooperação em segurança entre o Brasil e seus vizinhos	62
3.3.2	Os esforços do Brasil para desenvolver um órgão de segurança regional ...	66
3.3.3	O processo e o significado da constituição do CDS	68
3.4	Conclusão Parcial	75
Conclusão		79
Versão Original em Inglês da Presente Dissertação		83
Referências Bibliográficas		161
Apêndice		165
Agradecimentos		170

Lista de Figuras e Mapas

FIGURAS

Figura 1 : Quadro de Hipóteses	13
Figura 2 : O processo de mudança da estabilidade regional	21
Figura 3: O acordo da defesa na América do Sul , 1990-2010	75
Box 1 : Cronograma de construção do Conselho de Defesa Sul-Americano	70

MAPAS

Mapa 1 : Padrão de segurança regional Pós-Guerra Fria	18
Mapa 2 : Zona de Atividade das FARC-EP &ELN	57
Mapa 3: Triângulo da fronteira	66

TABELA (Apêndice)

Tabela 1: Prioridades sub-regionais das percepções de ameaça	165
Tabela 2: Orçamento de defesa na América do Sul (2006-2010)	167
Gráfico 1 : Orçamento de defesa na América do Sul (2006-2010)	167

INTRODUÇÃO

A rivalidade longa entre Brasil e Argentina foi a principal preocupação de segurança na América do Sul. Ao contrário de outras regiões, a rivalidade entre os dois países não desencadeou guerra desde o século XIX. Além disso, o Brasil mantém relações pacíficas com todos os países sul-americanos nos dias de hoje, após a aproximação com a Argentina, que começou na década de 1970. A América do Sul tem sido também considerada como uma região relativamente pacífica em relação a problemas de segurança, porque observou apenas uma guerra convencional desde o fim da Guerra Fria entre o Peru e o Equador em 1995 e um total de três guerras desde a II Guerra Mundial (Cepik, 2009). No entanto, a América do Sul foi percebida como uma região que tem experimentado uma “paz violenta” por mais de um século, como afirma David Mares (2001). O conceito de “paz violenta” significa o uso da violência militar oficialmente sancionada através das fronteiras nacionais, quando a guerra não é o resultado pretendido (Mares, 2001:07), e foi amplamente usado para identificar um aspecto da segurança na região como uma região violenta, mas sem grandes guerras.

“The war might happen, as the result of a dynamic often unwanted by actors, originated from a miscalculation that escapes their control. The decision to use military force must be understood more as a bargaining tool for states’ constituencies than just as the desire to resolve a dispute through interstate war. Violent peace among countries remains a pervasive feature of South America’s security equation as far as territorial disputes and other structural induced concerns about relative gains are present in the recent history of the region” (Cepik, 2009, p2).

A região recentemente apresentou a tensão de segurança entre Venezuela e Colômbia depois do bombardeio colombiano em março de 2008 contra o acampamento das FARC em toda a sua fronteira com o Equador. Após a tensão na região, a América do Sul inaugurou o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) como um fórum interestatal de cooperação e integração regional sobre questões de segurança na estrutura da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) a partir de uma proposta brasileira.

No entanto, o impasse entre Venezuela e Colômbia devido às relações estreitas e ao novo acordo de cooperação de defesa entre a Colômbia e os Estados Unidos, que permite a manutenção da cooperação ampla de segurança em relação ao combate às drogas entre os dois países, está se tornando mais grave como o dilema de segurança andino. Os conflitos internos armados na Colômbia contra a guerrilha, bastante complexos e ligados a problemas bilaterais e instabilidades políticas, como a rivalidade dentro da Aliança Bolivariana para as

Américas (ALBA²), também são persistentes na região andina. Sem soluções viáveis para essas tensões com o aumento de novas ameaças transnacionais, especialmente na região andina e amazônica, a gravidade dos problemas de segurança aumentaram a necessidade de cooperação regional e instituição eficaz de segurança. Organizações hemisféricas como a Organização dos Estados Americanos (OEA), que já estava lidando com questões de segurança nas Américas por cerca de sessenta anos, não tinha instrumentos eficazes para reduzir as tensões e resolver problemas de segurança.

Portanto, o CDS, recentemente fundado na Unasul, é mais digno de atenção no quesito da possibilidade de lidar com seus problemas de segurança regional. Esforços de cooperação em matéria de segurança na América do Sul têm aumentado de várias formas desde o início de 1990, e o CDS, que foi a nova iniciativa multilateral do Brasil, poderia reforçar mais a cooperação multilateral de segurança³ na região. Nesse sentido, esta pesquisa pretende fomentar debates e conscientização sobre as políticas de cooperação regional para a segurança e o desenvolvimento na região.

Sobre a difícil questão de que por que a América do Sul tem sido relativamente pacífica no aspecto da estabilidade regional⁴, faz-se aqui a defesa de que as políticas externa e de defesa do Brasil têm contribuído para promover a estabilidade regional na América do Sul. A partir desse argumento, minhas perguntas de pesquisa são as seguintes. Primeiramente, como as Políticas Externa e de Defesa do Brasil têm contribuído para promover a estabilidade regional, especialmente após o fim da Guerra Fria? Em segundo lugar, quais são as implicações da constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano para a estabilidade regional, que recentemente foi originado a partir de uma iniciativa brasileira para orientar a consulta, a coordenação e a cooperação na agenda regional de políticas de segurança, incluindo a prevenção de conflitos e a cooperação da indústria de defesa? Estas são as questões principais da pesquisa sobre as Políticas Externa e de Defesa do Brasil para a estabilidade regional na América do Sul.

² A Venezuela tem considerado a presença do Exército dos EUA na Colômbia como uma ameaça séria, e o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, criou a ALBA (Aliança Bolivariana para as Américas) como uma organização anti-americanos, incluindo Cuba, Bolívia e Nicarágua.

³ Uma forma de cooperação de segurança entre países (geralmente três ou mais) de uma determinada região. Cooperação multilateral de segurança está destinado a eliminar a causa de conflitos e buscar sua solução pacífica através da discussão das questões pendentes nos setores político, diplomático, militar, econômico, cultural e social. Cf., Livro Branco da Defesa da Coreia do Sul 2008.

⁴ Existem algumas hipóteses mais relevantes e explicação no livro, ALSINA JR., João Paulo Soares. *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006, 43p.

Enquanto os estudos de segurança sobre a América do Sul têm aumentado recentemente, os estudos sobre as políticas e esforços do Brasil para promover a segurança e a estabilidade regionais têm sido limitados até agora (Vellozo Jr, 2006). Desde que a política externa do Brasil se concentrou na América do Sul após o fim da Guerra Fria, o Brasil tem desempenhado um papel fundamental nos assuntos de segurança regional e assumiu a liderança para o desenvolvimento da Unasul, inclusive o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Quando se considera a criação da Unasul e o CDS, convergências políticas e consenso regional foram feitos pelos esforços do Brasil a partir de duas tendências regionais: uma de confronto na região andina e outra de cooperação na região do Cone Sul.

É importante compreender o papel do Brasil para a estabilidade regional, considerando os problemas de segurança da América do Sul, incluindo as ameaças tradicionais e não-tradicionais, como um conflito armado da Colômbia e as ameaças transnacionais na região.

Este estudo está estruturado em três capítulos: Introdução; capítulo um, que esclarece os temas de investigação com a definição do objetivo da pesquisa, fornecendo os conceitos de estabilidade regional com três elementos: a estabilidade política, a ordem regional e a paz no contexto da expansão de segurança. Problemas de segurança regionais serão identificados com a existência de ameaças tradicionais e não-tradicionais, especialmente a partir da tensão política entre Colômbia e Venezuela às ameaças transnacionais na região amazônica.

O capítulo dois analisa a política externa do Brasil para a estabilidade regional, identificando os esforços do Brasil para se concentrar na integração regional a partir da aproximação histórica entre Brasil e Argentina e os acordos do Mercosul para a consolidação de uma zona de paz e democracia, o que levou à criação da Unasul, construindo confiança mútua com os países da região.

O capítulo três analisa a política de defesa do Brasil para a estabilidade regional identificando a atitude do Brasil em relação a ameaças à segurança regional e os esforços do Brasil para promover a cooperação em segurança regional, incluindo a constituição do CDS na Unasul. Junto com isso, vai exemplificar indicadores concretos de melhoria na estabilidade regional desde 1990 até 2010 na conclusão parcial dos capítulos dois e três.

CAPÍTULO 1 - Tópicos da pesquisa e problema de segurança regional na América do Sul

Este capítulo irá esclarecer o tema de pesquisa e problemas de segurança sul-americanos. Primeiramente, irá fornecer definições conceituais da estabilidade regional, complexo regional de segurança e comunidade de segurança, e irá abordar os problemas de segurança regional, com o conceito de complexo regional de segurança sul-americano se dividindo em duas diferentes tendências regionais. Em seguida, vão ser apresentados os processos de construção da integração regional e cooperação de segurança na América do Sul com uma ampla descrição do movimento sustentado do status de um complexo regional de segurança rumo à lógica de uma comunidade de segurança desde o fim da Guerra Fria, que vai ser estudado em profundidade no segundo e terceiro capítulos.

1.1 Objeto de pesquisa e métodos

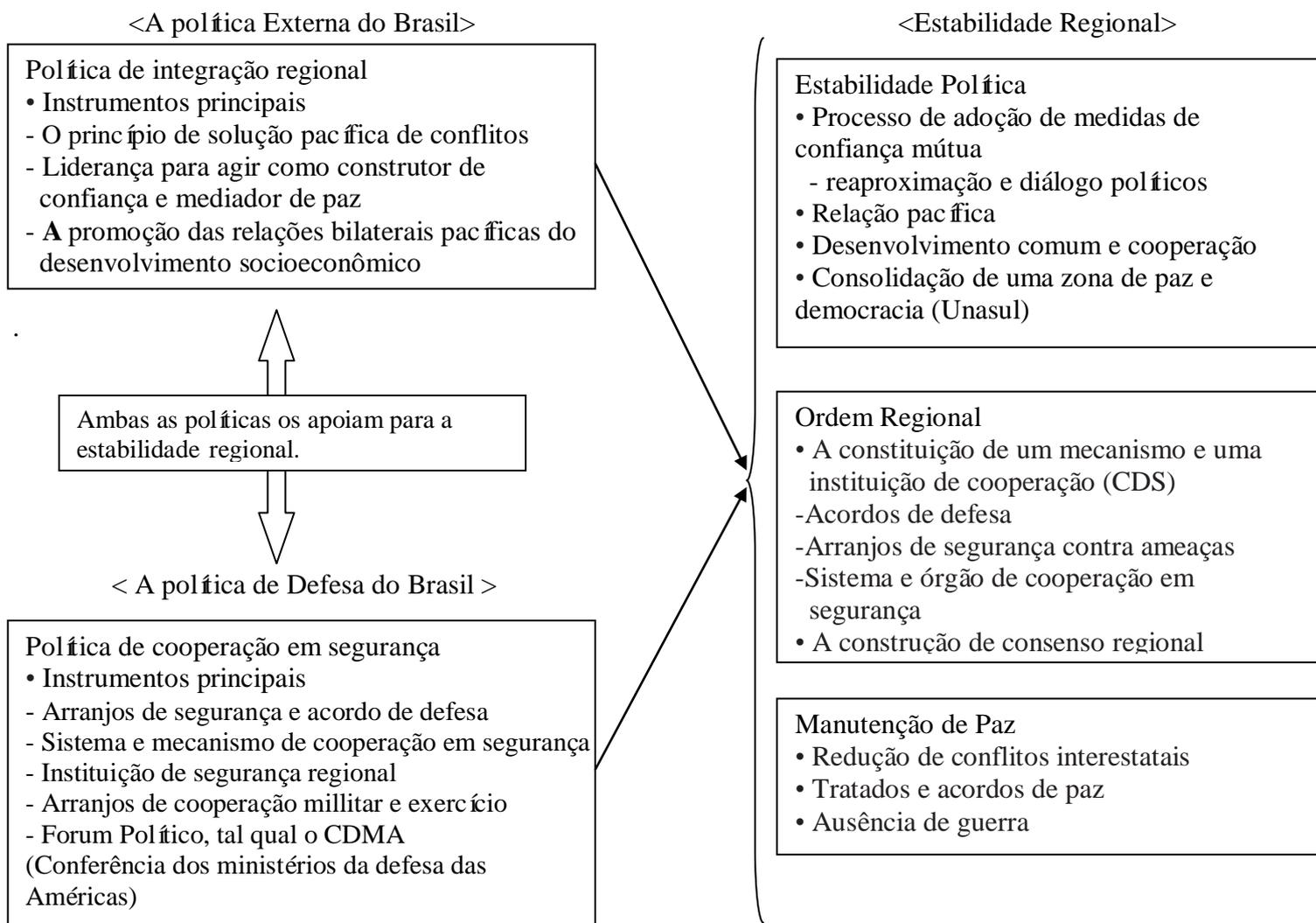
O objetivo deste estudo é examinar as políticas externa e de defesa do Brasil para a promoção da estabilidade regional desde o fim da Guerra Fria, incluindo vários esforços do Brasil para desenvolver as relações de segurança, para tratar as ameaças à segurança regional, e para constituir a Unasul / CDS como uma nova configuração de segurança regional. O Brasil tem favorecido a integração regional com países sul-americanos, e os processos têm evoluído progressivamente ao longo de vários esforços com base na política de aproximação entre Brasil e Argentina, que levou à criação da Unasul / CDS. Além disso, as iniciativas para estabelecer medidas de segurança cooperativa têm sido limitadas a uma baixa institucionalização de acordos políticos, até a criação da Unasul / CDS, dependendo do esforço crucial do Brasil na dinâmica da segurança regional.

Neste contexto, esta pesquisa irá oferecer uma ampla análise descritiva dos processos de integração regional e cooperação em matéria de segurança na América do Sul. O argumento dará ênfase às políticas externa e de defesa do Brasil para os países vizinhos. E esta pesquisa irá considerar o processo como um movimento sustentado do status de complexo de segurança regional e para a lógica de criar uma comunidade de segurança na América do Sul com base nas abordagens de Barry Buzan (2003) e Adler (1998).

Baseado em estudos anteriores sobre o tema e sobre o acesso a dados específicos relacionados a documentos de política e de segurança, a metodologia de pesquisa escolhida será uma abordagem de compreensão histórica por meio de métodos descritivos. Assim, o

estudo irá abordar o tema com o método histórico de processo de rastreamento, do ponto de vista das grandes questões de segurança regional, baseado no conceito de ‘complexo regional de segurança’ e ‘comunidade de segurança’ desde os anos 1990. As informações disponíveis em documentos públicos, assim como a bibliografia existente, jornais e recursos da internet, todos serão investigados.

Quadro de Hipóteses (Figura 1)



Hipóteses

Tendo em vista esse quadro, minhas hipóteses são

Primeira (H1): Políticas Externa e de Defesa do Brasil têm contribuído para promover a estabilidade regional rumo à existência de uma comunidade de segurança na América do Sul, mediante à construção de um processo de integração regional mais institucionalizado e da promoção de cooperação em matéria de segurança desde o fim da Guerra Fria.

Segunda (H2): Os instrumentos principais de política externa e de defesa do Brasil para promover os seus fins na América do Sul foram: a liderança para atuar como um construtor de confiança mútua ou mediador de paz, a promoção das relações pacíficas bilaterais e o desenvolvimento de medidas de segurança e sistemas de cooperação. E ambas as políticas os apoiam para a estabilidade regional.

1.2 Definição conceitual de segurança e estabilidade regional

A fim de dar sequência ao esquema das políticas externa e de defesa do Brasil relativa à estabilidade regional, as definições conceituais e teóricas relevantes devem ser precedidas principalmente pela segurança, a estabilidade regional e complexo regional de segurança.

O termo de segurança tem sido conceituado como segurança tradicional. Conceito tradicional de segurança foi desenvolvido como segurança nacional definida no âmbito das forças armadas concentrado nas ameaças externas ou ameaças de guerra. Este conceito tradicional de segurança destaca a soberania nacional com poder militar relativamente superior. Mas Barry Buzan, em seus livros (*People, State and Fear*, 1983; *Regions and Powers*, 2003) argumentou que o limite do conceito tradicional de segurança deve ser ampliado a partir da segurança militar nacional até a segurança abrangente que inclua as esferas da economia, meio ambiente, sociedade e política. Buzan lançou as bases para pensar sobre a segurança regional no contexto de uma agenda mais ampla de segurança e uma abordagem de securitização como abaixo se segue.

“Security is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. **Securitization** can thus be seen as a more extreme version of politicization. In theory, any public issue can be located on the spectrum ranging from non-politicized (meaning the state does not deal with it and it is not in any other way made an issue of public debate and decision) through politicized (meaning the issue is part of

public policy, requiring government decision and resource allocation or, more rarely, some other form of communal governance) to securitized (meaning the issue is presented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure) (Buzan; Weaver; Wilde, 1998: 23-24).”

Deste ponto de vista, o conceito de “Estabilidade Regional” inclui estabilidade política, ordem regional e paz : A estabilidade política poderia ser reforçada pelo processo de adoção de medidas de aumento da confiança mútua por meio do diálogo político, aproximação, relações pacíficas, desenvolvimento comum e cooperação, além de consolidação em um zona de paz e democracia. A ordem regional poderá ser buscada através da constituição de mecanismos de cooperação e instituições de segurança, acordos de defesa e de convênios, acordos de segurança contra ameaças, um sistema de cooperação de segurança e a construção de consensos regionais. E a paz, aqui, significa a ausência de guerra ou de conflito, que poderia ser mantida pela prevenção de conflitos interestatais para níveis aceitáveis, promovendo um processo pacífico e de dissuasão.

Em contraste, o conceito de ‘Instabilidade Regional’ inclui o dilema de segurança originado da corrida armada para a competição de militarização, tensão política, confronto e conflito entre países. Geralmente, acontece conflito quando duas ou mais partes acreditam que seus interesses são incompatíveis, expressam atitudes hostis ou agem de maneira que danifiquem a habilidade das outras partes para perseguir os interesses delas. Isso se torna violento quando as partes não buscam mais pacificamente suas metas, mas recorrem à violência de um jeito ou de outro. (Ramsbotham, Woodhouse and Miall, 2005).

Em seguida, uma distinção clara entre o conceito de segurança e de defesa também precisa de ser definida para a apreciação do Conselho de Defesa Sul-Americano e para não confundir com o Conselho de Segurança Sul-Americano. “Segurança” se preocupa com a identificação de ameaças e o estabelecimento de uma política para tratar delas, enquanto a “defesa” caberão os instrumentos para atingir segurança e proteção oferecidos pela organização militar.

Com base no conceito de segurança ampliada, abrangendo o escopo político, militar, econômico, social e ambiental entre outros, distinguiu-se a diferença conceitual entre segurança e política de defesa nacional como se vê abaixo.

“I – Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial , a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e

deveres constitucionais;

II –Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” (Política de Defesa Nacional 2005, p5⁵)

1.3 Abordagem teórica ao segurança e problemas de segurança regional

Segundo Monica Herz (2009), uma longa tradição de envolvimento dos militares favoreceu a preeminência do pensamento realista no Brasil. Portanto, a segurança foi lida através das lentes da segurança nacional. Mas as novas alterações foram introduzidas pelos processos de democratização no Brasil desde 1985, incluindo uma participação mais direta nas organizações multilaterais, um espectro mais amplo das relações internacionais e uma redução gradual do papel dos militares na definição de segurança, resultando em um maior envolvimento de novos atores, especialmente a partir da academia.

[...] “Although the concepts developed in the American and European academia to deal with security issues on the regional level, such as „regional complex“ or „security community“, have not found their way into the debate in Brazilian publications, the European model of integration is treated as a paradigm in both political and academic discussions, favoring the introduction of security themes and the articulation between interdependence, cooperation and security” (Diamint and Herz, 2009, p13).

Considerando esse ponto de vista, estudos de segurança precisam ser abordados pela perspectiva das teorias de Relações Internacionais. Estudos de segurança em teorias de Relações Internacionais têm procurado as fontes de guerra e conflito de diferentes maneiras, dependendo de diferentes perspectivas nas estruturas de poder, em instituições internas ou internacionais, e nas relações internacionais, etc.

A preocupação com segurança foi o tema principal das teorias de relações internacionais e considerado como uma agenda da alta política. No entanto, as abordagens das teorias internacionais para os problemas de segurança não evoluíram a uma solução e permaneceu principalmente em três paradigmas: Realismo, Liberalismo e Construtivismo. O Construtivismo foi introduzido mais recentemente, como uma nova visão com uma interpretação mais dinâmica, antes disso, as abordagens foram baseadas principalmente no

⁵ Pelo Decreto N° 5.484 de 30 de Junho de 2005, a Política de Defesa Nacional (PDN) foi aprovada como o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional.

Realismo e Liberalismo em termos de equilíbrio de poder e de segurança coletiva das instituições internacionais, etc.

Em relação à limitação das abordagens tradicionais de segurança dominada pelo Realismo e Liberalismo, apareceu abordagens alternativas para a ampliação do conceito de segurança como a Escola de Copenhague do Construtivismo. Desde o seu reconhecimento intersubjetivo de segurança, os estudos de segurança foram diversificados para estender-se em níveis regional e internacional. Para entender a segurança regional na América do Sul, seria suficiente para aplicar a "segurança regional complexa" conceito (CRS), com base na Escola de Copenhague. A razão de sua adequação é o fato de o CRS ser um conceito analítico focado em estudo de segurança regional que analisa sistematicamente os processos e padrões de cooperação e conflito. (Buzan, Weaver, 2003)

“ ‘Regional security complex’ is a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another. The formative dynamics and structure of a security complex are normally generated by the units within it – by their security perceptions of, and interactions with, each other.” (Buzan, 1998: p201, 2003:p44)

“Complexos regionais de segurança (CRS) é um conjunto de unidades cujos maiores processos de securitização e dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente uns dos outros” (Buzan, 2003: 44).”

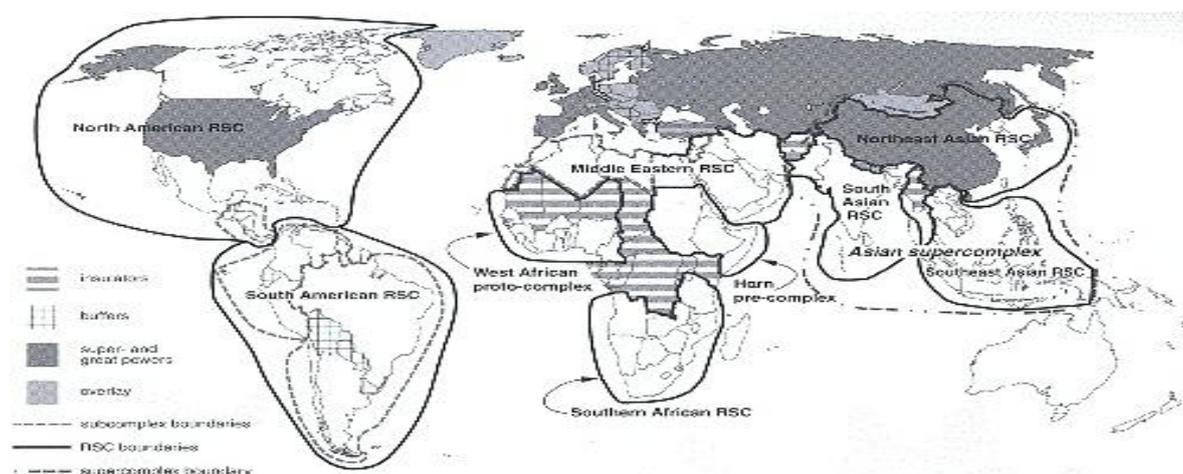
O conceito de CRS permitiu estudar a segurança regional com a interação e a interdependência históricas, que definiu o processo de securitização ou dessecuritização com ações e percepções de segurança. As interações e percepções dos atores estabeleceram os padrões de cooperação e conflito em relação a problemas de segurança. Neste contexto, o complexo regional de segurança da América do Sul foi feita a partir de duas tendências regionais: um dos cenários de confronto na região andina e o outro de cooperação na região do Cone Sul (Hirst, 2003; Buzan, 1998, p. 192).

Buzan e Weaver identificaram os dois complexos regionais de segurança: América do Norte / América Central e América do Sul (América do Norte / América Central e América do Sul) e três complexos sub-regionais: América Central, Região Andina e do Cone Sul em América como abaixo (América Central, Região Andina e Cone Sul) (Buzan, 1998, p. 192).

“Although the central theme of regional security agenda nowadays would be

internal and transnational increase of social violence and organized crime- diverse forms to interpret the post-Cold War world order, added to distinguished characteristics of two sub-regions of the South American continent- Andean and Southern cone- contributed to the definition of different priority with reflection upon conceptualization of security, identification of threats, construction of their agendas and design of defense policy”. (HIRST, 2003)

Map 01. Padrão de segurança regional Pós-Guerra Fria



Para lidar com os processos de securitização e as questões de segurança na região, Emanuel Adler e Michael Barnett (1998:30), sugeriram a estrutura de uma "comunidade de segurança", definida como "uma região transnacional composta por Estados soberanos cujos povos mantêm expectativas confiáveis de mudança pacífica. De acordo com Karl W. Deutsch (1961: 98), uma comunidade de segurança já foi identificada pelas seguintes características: “[...] a security community [...] is a group that has become integrated, where integration is defined as the attainment of a sense of community, accompanied by formal or informal institutions or practices, sufficiently strong and widespread to assure peaceful change among members of a group with reasonable certainty over a long period of time.” Com esse referencial construído sob o Construtivismo, Hurrell (1998) já estudou a possibilidade de uma comunidade de segurança emergente na América do Sul, embora esse não seja o objetivo do estudo.

Com base nesses conceitos, os problemas no complexo de segurança da América do Sul ainda estão latentes como a instabilidade regional contra as ameaças de segurança tradicionais e as ameaças não-tradicionais: disputas fronteiriças relacionadas a recursos energéticos naturais, aumento das despesas militares, especialmente na Colômbia, Venezuela e Brasil, bem como o crime organizado transnacional. O conflito entre Peru e Equador e a

tensão entre Colômbia e Venezuela foram os temas de segurança regional que desafiaram as políticas externa e de defesa do Brasil para a estabilidade regional.

Embora a América do Sul tenha mostrado baixos níveis de conflitos armados em comparação com o Continente Africano e Sul da Á sia, permaneceram vários elementos de instabilidade política, vulnerabilidade na área de fronteira, altos níveis de violência urbana e de atividades ilícitas (Gratius, 2007). Problemas de segurança regionais foram securitizados às possibilidades de graves conflitos interestatais e os fatores de instabilidade na região, especialmente a partir da tensão entre Colômbia, Venezuela e ameaças transnacionais na região andina / Amazônia. O narcotráfico colombiano e a sua guerrilha são problemas graves que transbordam para os países vizinhos e ameaçam as perspectivas para a estabilidade regional.

A região andina e o Cone Sul compartilham ameaças de segurança semelhantes⁶, mas o grau de intensidade e prioridade se diferem substancialmente. Os países andinos foram fortemente securitizados pelas tradicionais disputas interestatais. Apesar dos crescentes esforços de integração regional com encontros políticos, a tensão entre Colômbia e Venezuela foi tão grave na região andina que o presidente venezuelano Chávez frequentemente chegou a ameaçar guerra contra a Colômbia, que por sua vez o acusa de acobertar as FARC.

A deterioração das relações entre a Colômbia e a Venezuela tem parado quase a existência da Comunidade Andina de Nações (CAN), e a região se dividiu em dois campos de política e ideologicamente opostas que veem uns aos outros com apreensão e uma profunda desconfiança, prosseguem estratégias geopolíticas opostas (Markus, 2009). Por isso, houve mais dificuldades para reagir coletivamente contra ameaças transnacionais de segurança regionais, como os conflitos armados na Colômbia e o tráfico de drogas.

“The Andean subcomplex is not really easily understood in terms of state-to-state security relations, but the complicated „transregional“ security dynamics that tie together domestic and international issues do not produce total deterritorialisation. [...] Are we then witnessing an increasing split between a Southern Cone subcomplex marked by desecuritization and integration, and a Northern subcomplex with a weakening of states, increasing external involvement, and much violence at all levels of society?” (BUZAN, Barry; WAEVER, Ole, 2003. p. 331).

Além disso, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e do conselho de Luta contra o narcotráfico atribui à percepção comum da gravidade dos problemas de segurança

⁶ Veja mais detalhes em Apêndice #1

regional abrindo o debate regional sobre os problemas de segurança em conjunto no âmbito da Unasul.

Conforme Barry Buzan e Ole Waever (2003), a América do Sul não tem sido uma comunidade de segurança onde a guerra se torna inconcebível, porque a possibilidade de guerras interestatais certamente não esteve ausente no continente. No entanto, Hurrell cautelosamente argumentou que houve um movimento sustentado de uma lógica da anarquia para a lógica da comunidade no âmbito do Mercosul, construída em torno das mudanças da relação fundamental entre o Brasil e a Argentina. E uma comunidade de segurança parece ser incorporada em um processo cada vez mais denso de integração econômica (Hurrell, 1998).

Segundo Deutsch, aqueles estados que convivem em uma comunidade de segurança criaram não apenas uma ordem estável, mas uma paz estável. A comunidade de segurança aqui foi definida como um grupo de estados que se tornaram integrados ao ponto de existir uma garantia real de que os membros dessa comunidade não irão lutar entre si fisicamente, mas vão resolver as suas disputas de alguma outra forma (Adler, 1998).

A este respeito, Adler (1998) encontrou evidências da emergência de uma comunidade de segurança em vários indicadores que refletem um alto grau de confiança, de uma identidade comum e de uma probabilidade baixa ou inexistente de que os conflitos levam a encontros militares e a diferenciação entre alguns dentro daqueles provenientes fora da comunidade de segurança. Alguns indicadores podem ser exemplificados a seguir e os indicadores que se seguem demonstram a existência de uma comunidade de segurança (Adler, 1998:55-56).

- Multilateralismo: processos decisórios, solução de controvérsias e processos de adjudicação de conflitos são provavelmente mais consensuais do que outros tipos de interações interestatais. O multilateralismo reflete o grau de confiança e que interesses são gerenciados mediante mecanismos que os incorporam de todos os membros da comunidade.

- Fronteiras não-fortificadas: embora presentes, postos fronteiriços não visam à segurança contra uma invasão militar.

- Definição comum de ameaça: depende da identificação de características principais entre membros da comunidade, a auto-identificação possui geralmente um outro que encarna uma ameaça à comunidade.

- Segurança cooperativa e coletiva: mudança de um controle recíproco de armamentos e de uma construção de confiança para uma ‘segurança cooperativa’, em relação a ameaças endógenas da comunidade, e para uma ‘segurança coletiva’, diante de problemas exógenos.
- Um alto nível de integração militar: embora uma comunidade de segurança não precise de integração militar, é importante que haja identidades compartilhadas, alto grau de confiança e mesmo uma visão interdependente de segurança; a expectativa de integração militar é maior quando a cooperação militar inicia-se nas primeiras fases de uma comunidade de segurança.

A partir deste contexto, embora este estudo não tenha por objetivo identificar as possíveis condições de construir-se uma comunidade de segurança na América do Sul, vai analisar o processo de integração e de cooperação regional, considerando os elementos de estabilidade regional para a comunidade de segurança. Além disso, este estudo irá descrever os processos de mudança como um movimento sustentado do status de um complexo regional de segurança para a lógica da comunidade de segurança, por meio das política externa e de defesa do Brasil, como na figura abaixo um modo geral mostrou isso.

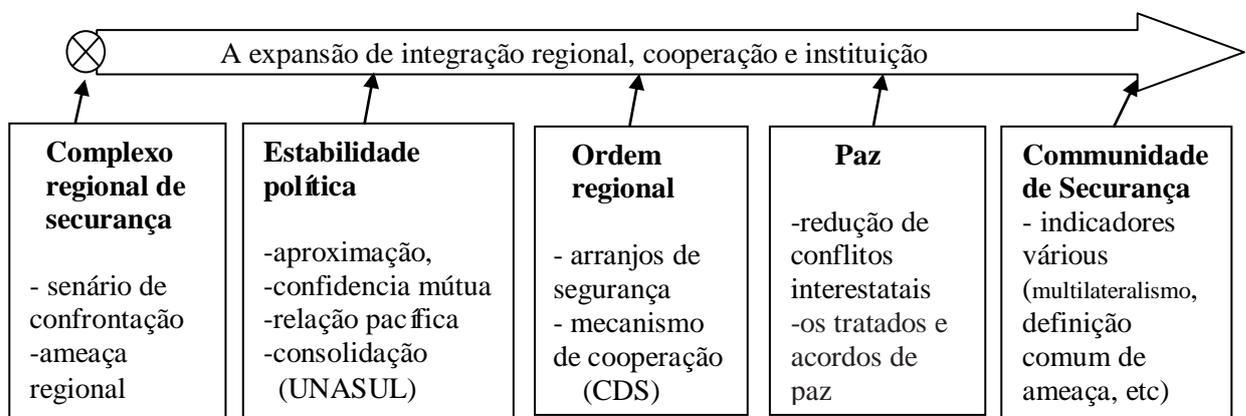


Figura 2 : O processo de mudança da estabilidade regional

No próximo capítulo, será analisada a política externa do Brasil para a estabilidade regional. No que diz respeito a problemas de segurança regional, o processo de mudança da estabilidade regional no sentido da integração e da comunidade de segurança baseado em medidas de confiança e aproximação será a lente ou o quadro de análise.

Capítulo 2 - A política externa do Brasil para a estabilidade regional da América do Sul

Para promover a estabilidade regional, o Brasil procurou construir um ambiente estável e condições favoráveis para o desenvolvimento econômico comum, incluindo o interesse brasileiro em desenvolver sua economia e seu papel como líder na região. O Brasil desenvolveu o processo de integração regional para fomentar a cooperação e a institucionalização na América do Sul. A política externa brasileira assumiu a liderança na promoção do sistema de integração regional, que resultou na formação do Mercosul e da Unasul. Naquele processo, a política externa brasileira além de ter feito uma mudança radical nas relações com os países vizinhos, especialmente com a Argentina, conectou as duas sub-regiões, Cone Sul e região Andina (Amazônica) através de uma entidade institucionalizada como a Unasul, fortalecendo a estabilidade regional.

De acordo com Onuki, a política externa do Brasil considerou as políticas de integração regionais como esforços para a estabilidade regional no modo como elas puderam criar a confiança e o desenvolvimento regionais, como abaixo:

“Nesta perspectiva, a política externa do Brasil nos anos 1990 começou a focar a estabilidade regional no mesmo contexto da integração regional, com iniciativas diversas, porque a estabilidade regional poderia criar mais elementos de confiança e de desenvolvimento na dimensão regional e global. Contudo, o Mercosul tenha se desenvolvido da política externa do Brasil e da relação cooperativa com a Argentina, que foi intensificada na instabilidade do pós-Guerra Fria e na negociação da iniciativa dos Estados Unidos com o NAFTA e a Alca (Área de Livre Comércio das Américas), considerando a estabilidade econômica regional e a autonomia” (Janina Onuki, 2000).

Nos últimos vinte anos na América do Sul, houve grandes desenvolvimentos para a integração regional, apesar da existência de diferenças na política externa das nações. Na América do Sul, desde a década de 1990, o Brasil exerceu o papel mais ativo para o estabelecimento de uma unidade regional integrada. O período corresponde à transição para a regionalização da era pós-Guerra Fria. O Brasil começou a intensificar seu papel na tendência de regionalização baseado no crescimento acelerado de sua economia.

Desta perspectiva mais ampla da política externa brasileira, este capítulo analisa a política externa do Brasil e seus esforços para a estabilidade regional através da construção de um processo de integração regional mais institucionalizado na América do Sul. Aqueles serão distinguidos entre os esforços tradicionais do Brasil para a estabilidade regional, que incluem o bilateral (a reaproximação entre Brasil e Argentina) e a abordagem sub-regional (Mercosul)

nos anos 1990, e seus novos esforços, que têm dimensão regional (Unasul) nos anos 2000, em termos de seu escopo amplo e período.

2.1. Os esforços tradicionais do Brasil para a estabilidade regional da América do Sul

Desde que o Brasil começou a enfatizar a necessidade de criar e consolidar a zona de paz regional, houve esforços tradicionais do Brasil, que começaram particularmente com as zonas livres de armas nucleares, pelo “Tratado de Tlatelolco”⁷. Este tratado criou uma zona livre de armas nucleares na América Latina, que foi desenvolvida pela reaproximação com a Argentina.

Ao tomar uma parte ativa na proposta do Tratado de Tlatelolco, que criou a primeira zona livre de armas nucleares no mundo, o Brasil estava lutando pelo uso pacífico da energia nuclear através do multilateralismo, assumindo assim uma postura diferente das grandes potências da época e o seu próprio papel como o principal ator regional. Brasil e Argentina finalmente superaram as diferenças e as relações então evoluíram para a cooperação na área nuclear” (Sotomayor, 2004).

Houve muitos esforços brasileiros para buscar uma política regional ativa. A abordagem estratégica do Brasil para a região tornou-se clara durante a administração de Cardoso (1995-2002), visto que ele enfatizou a cooperação econômica com os países vizinhos como uma prioridade central de seu governo. A administração de Cardoso deu muita atenção para a intensificação do comércio pelo Mercosul nos anos 1990. Isto resultou da formação da reaproximação bilateral pacífica com a Argentina desde o início dos anos 1970.

O ex-ministro das Relações Exteriores do presidente Lula, Celso Amorim, descreveu a política regional como uma política de “ativismo responsável”, no discurso de inauguração. Responsável ou não, a abordagem geral foi uma política ativista.

2.1.1. A reaproximação entre Brasil e Argentina

A relação do Brasil com a Argentina reflete o cerne de uma situação potencial para se transformar numa comunidade de segurança no que se refere à cooperação sub-regional na região. Como o Brasil é o país situado entre a região andina (a Amazônia) e o Cone Sul, está em posição crucial para promover o diálogo político sobre a segurança regional.

⁷ Após ser afetado por consequências destrutivas de uma confrontação nuclear, como a crise dos mísseis cubana em outubro de 1962, os presidentes dos cinco países latino-americanos – Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México – anunciaram, em abril de 1963, sua intenção para trabalharem juntos no propósito de concluir um acordo multilateral para proibir a produção, a estocagem ou o teste de armas nucleares ou mísseis balísticos. Em 1964, uma comissão preparatória foi convocada e sediada pelo México. Produziu o Tratado de Tlatelolco que foi assinado por 21 países em fevereiro de 1967 e entrou em vigor em 1969.

A reaproximação com o seu rival histórico, a Argentina, que começou na década de 1970, teve impulso com o acordo nuclear mútuo para o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares na América Latina, em 1967, e foi acelerada depois de 1985, com o processo de democratização. Quando Brasil e Argentina encerraram a sua rivalidade nuclear em favor da paz e do desenvolvimento comum, aderindo ao Tratado de Tlatelolco, eles enxergaram a cooperação nuclear como uma oportunidade para superar as suspeitas mútuas e agir juntos em relação às restrições impostas pelos países nucleares sobre o desenvolvimento de tecnologia nuclear (Lafer, 2000).

Este tratado, que foi conjuntamente estabelecido por Argentina e Brasil, comprometeu os dois países a se desfazerem de seus programas de desenvolvimento de armas nucleares e a projetarem um sistema de controle com a participação da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). A cooperação foi de convergências e crenças da aceitação conjunta da coexistência e do desejo das partes de viverem juntas numa estrutura de regras legais e políticas acordadas. A cooperação estava baseada em ambas as políticas externas, que buscavam o desenvolvimento sustentável dos países como uma prioridade. Nomeadamente, suas decisões de política externa deveriam ser baseadas em imperativos do desenvolvimento da economia nacional e de tecnologia científica com interesse na autonomia e na liderança regional. A assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina, em 1986, inaugurou uma nova cooperação em comércio e influenciou a criação do Mercosul.

O processo histórico de medidas de construção da confiança começou em maio de 1980, quando o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação de Usos Pacíficos de Energia Nuclear foi assinado, pelo qual procurou se estabelecer as condições necessárias para o conhecimento recíproco de ambos os programas e acordos nucleares. Subseqüentemente, eles estabeleceram um sistema de controle complexo que começou a operar em 1990, levando a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Material Nuclear (ABACC) em 1991⁸, que é uma agência comum encarregada de contabilizar, controlar materiais nucleares e instalações de acordo com a Agência

⁸ A Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Material Nuclear (ABACC) é um organismo bilateral criado pelos governos de Brasil e Argentina, responsável por verificar o uso pacífico de materiais nucleares que possam ser usados direta ou indiretamente para a fabricação de armas de destruição em massa. A ABACC foi estabelecida pelo Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico de Energia Nuclear, assinado em 1991 entre Argentina e Brasil. Por meio daquele, foi estabelecido o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC), que é administrado pela ABACC. (Disponível em: <http://www.abacc.org/port/>, Acesso: 21 Dez. 2009)

Internacional de Energia Atômica (AIEA). Junto com aquele, ambos os países também aderiram ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear como Estados livres de armas nucleares.

No entanto, este desenvolvimento não ocorreu facilmente. Decorreram muitos anos e negociações para Argentina e Brasil concordarem com o Tratado. Eles rejeitaram a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), especialmente o governo brasileiro que veio denunciando-o como injusto desde os anos 1960, ao recusar todas as inspeções. Quando o regime democrático retornou na década de 1980, os dois países iniciaram um processo de construção de confiança e cooperação nucleares. No início dos anos 1990, os dois países estabeleceram uma agência de inspeção bilateral para verificar os compromissos de ambos em utilizar a energia nuclear somente para propósitos pacíficos. O Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) foi aderido pelo Brasil em 1998 e pela Argentina, em 1994, respectivamente, no empenho para evitar a posse de armas nucleares. As negociações para a criação da ABACC no sentido de cada um monitorar lugares e materiais nucleares do outro foram as medidas conciliatórias, particularmente para o sistema de monitoramento bilateral de vontade política clara de alcançar transparência nas atividades nucleares levadas a cabo pelos presidentes de ambas as nações.

Este acordo foi o ponto de partida de uma nova abordagem para ambos os países enfrentarem as restrições que lhes eram impostas em relação ao acesso de bens e serviços de alta tecnologia e nucleares, destacando a percepção da importância da cooperação bilateral em áreas estratégicas tais como a área nuclear. Depois deste passo, as negociações procederam seguindo estágios marcados pela emissão de declarações conjuntas, indicando o progresso alcançado no processo de geração de confiança e transparência das atividades nucleares no Brasil e na Argentina⁹.

Além disso, uma série de exitosas e bem estabelecidas medidas de construção da confiança tinha resolvido questões anteriores da disputa, aumentando a confiança e estabelecendo mais princípios gerais de transparência e cooperação. Na metade dos anos 1990, os chefes do Exército dos dois países reuniram-se duas vezes para ampliar os contatos inter-serviço. Houve alguns exemplos de cooperação mais ativa, tais como exercícios conjuntos da AREX entre as Marinhas, o treinamento de pilotos argentinos sobre porta-aviões brasileiros e os exercícios conjuntos dos exércitos em setembro de 1996, que foi a primeira vez que as tropas brasileiras estiveram em solo argentino desde a Guerra do

⁹ Cf., a informação do site da internet, (fonte: <http://www.abacc.org/port/history>, Acesso: 21 Dez. 2009).

Paraguai. E esta cooperação militar expandiu para a discussão mais concreta de ameaças compartilhadas e desafios de segurança, incluindo consultas mais próximas entre os militares sobre as operações de paz (Hurrell, 1998).

Na reaproximação entre Argentina e Brasil nos anos 1980, a mudança nos regimes democráticos em ambos os países simultaneamente produziu um efeito positivo sobre os mesmos. Eles tiveram interesses em desenvolvimentos em todos os campos, incluindo a segurança e a democracia em seus respectivos países. O fortalecimento das democracias e a adesão ao tratado nuclear em ambos os países infundiram uma atmosfera de crescimento da confiança e da cooperação na América do Sul.

Hurrell (Adler, Emanuel, 1998, 250p) afirmou que o relacionamento entre Brasil e Argentina passou por uma mudança significativa e uma comunidade de segurança vagarosamente emergiu entre eles. Ele justificou a afirmativa com a evidência de que os dois países há muito tempo não temiam mais uma guerra e tampouco se preparavam para travá-la contra o outro: as fronteiras deixaram de estar ativamente fortificadas e o Brasil deslocou crescentemente as suas tropas para longe do sul.

Além disso, Hurrell (1998) resumiu os indicadores e processos das mudanças no relacionamento entre Brasil e Argentina, como: (1) o Acordo Itaipu-Corpus (1979); (2) exercícios navais entre Argentina e Brasil no FRATERNAL (1978); (3) visita presidencial do presidente brasileiro Figueiredo (depois de 45 anos), em 1980; (4) acordo de produção conjunta de armas e cooperação nuclear; e (5) apoio do Brasil a Argentina sobre as Malvinas.

A relação de segurança entre Brasil e Argentina foi fixada em um dramático aumento nas transações, organizações e instituições no setor econômico, e está mais firmemente enraizada em um processo contínuo de integração econômica. Particularmente, isto poderia ser visto claramente pelas iniciativas bilaterais que encerraram a rivalidade e deu nascimento ao processo de integração.

Como as relações de rivalidade entre Brasil e Argentina tinham se transformado no modo de reaproximação, expandiu-se no modo de integração em direção à estabilidade regional, que avançou na formação de uma instituição sub-regional, o Mercosul. Desde já, Vinzentini identificou o desenvolvimento de relações bilaterais na abertura da integração e da cooperação regionais (Vizentini, 2003).

“Em março de 1991, o Tratado de Assunção, criando o Mercosul, foi assinado entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, entrando em vigor em novembro de 1991. Laços burocráticos e políticos e visitas tornam-se sempre mais densas e o simbolismo da integração

continua (por exemplo, o primeiro ato de Cardoso como presidente, em janeiro de 1995, foi uma reunião com os presidentes do Mercosul e de Bolívia e Chile). Há também um progresso importante na segurança e no campo de controle das armas. Em setembro de 1990, Collor formalmente rejeitou qualquer desejo brasileiro por armas nucleares [...]. A Declaração Conjunta de 1990 sobre uma Política Nuclear Comum criou um sistema de salvaguardas monitoradas conjuntamente na forma do acordo de dezembro de 1991 entre Brasil, Argentina, AIEA e a nova agência bilateral formada para controlar materiais nucleares (ABACC). Isto abriu o caminho para a implementação plena do regime de Tlatelolco. Finalmente, o Acordo de Mendonça (que incluiu o Chile), de setembro de 1991, estendeu o controle de armas para cobrir armas químicas e biológicas (Hurrell, 1998).”

2.1.2. Políticas de integração regional: o Mercosul

A mais dramática mudança na relação entre Brasil e Argentina, da rivalidade geopolítica para a parceria cooperativa, ocorreu na década de 1980, por meio de medidas de construção da confiança mútua, como o acordo nuclear e a mudança de regime político para a democracia. O movimento foi desenvolvido nos esforços de integração regional da política externa do Brasil, para que a reaproximação dos dois países conferisse muita certeza de que ambos os países não lutarão fisicamente, levando a movimentação das tropas do Exército do sul do Brasil para a região amazônica. A cooperação política chegou à institucionalização do Mercado Comum do Sul (Mercosul, 1991) para a cooperação econômica e integração entre os países sul-americanos (Membro oficiais atuais (4): Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai; membros associados (3): Chile, Bolívia e Venezuela).

O Mercosul foi lançado pelo Tratado de Assunção, assinado em Março de 1991 com o objetivo de criar uma área de livre comércio e uma união aduaneira entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, pela eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias para o estabelecimento de tarifas comerciais comuns entre estes países. Houve também o propósito de estabelecer uma união comercial que adotasse uma Tarifa Externa Comum (TEC), para um desenvolvimento político e econômico comum, junto com a iniciativa do Brasil de obter maior relevância política¹⁰. Foi importante que a iniciativa brasileira para a criação do Mercosul na esfera regional tenha se desenvolvido no contexto da regionalização dos países

¹⁰ Ver: Coelho, 1998, p. 32. Não há dúvida de que o Mercosul foi um projeto de natureza política desde o início. Mas, ultimamente, o Mercosul começa a ter um conteúdo político.

do sul. Como uma nova dinâmica de segurança depois do fim da Guerra Fria, a criação do Mercosul no começo dos anos 1990 conduziu não apenas a uma grande extensão do aumento comercial com o mercado intra-bloco entre os países, mas também para uma base regional para sua consolidação e desenvolvimento.

O Brasil começou a enfatizar a necessidade de consolidar a região e expandir a cooperação. O esforço do Brasil pela integração regional foi acelerado pela construção institucional do Mercosul. Foi a grande mudança da orientação de uma política de distanciamento, no início da década de 1970, para a política de união nos anos 1990, com o Mercosul – um bloco comercial composto por quatro membros que buscou aumentar a integração política e social na região. O Brasil foi a principal força por trás do Mercosul e se abriu posteriormente o bloco para a entrada de membros novos e associados. No ano de 2000, o Brasil convidou os líderes de Estado da América do Sul, pela primeira vez, para uma cúpula, e então propôs a fusão entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações para lançar um Comunidade Sul-Americana de Nações.

Embora os esforços da integração regional tenham emergido no final dos anos 1950, a integração regional não tinha sido um processo contínuo, devido à dificuldade de promover a convergência e a heterogeneidade dos governos. A integração com os países vizinhos começou a ser mais claramente articulada como uma meta na década de 1980¹¹. E a integração regional contribuiria para a estabilidade regional, porque a integração regional poderia diminuir a possibilidade de conflitos interestatais. Considerando o efeito da integração regional à economia, os interesses comuns e as identidades dos membros, poder-se-ia promover o processo de institucionalização nos assuntos de segurança regional. Portanto, os esforços de integração regional poderiam evoluir em uma zona de paz e segurança, em que seriam compartilhados os mesmos interesses e valores, tais como o desenvolvimento econômico e a ordem democrática.

Andrew Hurrell (1998) já relacionava a comunidade de segurança ao processo de integração econômica. Os processos de integração permitiram uma maior mobilidade de bens e pessoas através das fronteiras. Isso deu a noção de que se se tornassem mais integrados, a probabilidade de conflito armado a ser enfrentado diminuiria. A razão é que um dos resultados da regionalização e da integração econômica é deixar os vizinhos mais vulneráveis à instabilidade pelas suas fronteiras, aumentando os níveis da interdependência política.

¹¹ Para mais informação, ver: VIGEVANI, T. e RAMANZINI JR, H, Haroldo, 2009.

Neste respeito, o Mercosul como um arranjo comercial para a integração econômica sub-regional não foi feito como um arranjo de segurança, mas influenciou a estabilidade política e a cooperação de segurança. O Mercosul criou várias oportunidades e espaços para intensificar o diálogo político e motivar a cooperação como um elemento de construção da confiança na região do Cone Sul. Os países do Mercosul foram organizando exercícios militares conjuntos e outros intercâmbios militares oficiais, apoiando um ao outro para fortalecer a democracia. Os esforços de cooperação, que incluíam o apoio tecnológico mútuo como também o intercâmbio de oficiais militares e exercícios militares comuns, foram executadas em um nível bilateral e sub-regional.

Ademais, o Mercosul criou mecanismos muito importantes para o diálogo político e a segurança regional. A conferência de secretários do Mercosul estabelece uma estrutura para o controle comum do crime transnacional tal como o tráfico de drogas. As autoridades responsáveis dos Estados membros são solicitados para efetuar operações antidrogas simultâneas e coordenadas. Numerosos acordos multilaterais e uma rede de informação sub-regional relevante à segurança contêm o início da institucionalização da cooperação de segurança sub-regional (Flemes, 2004).

O Mercosul dedicou sua atenção às ameaças de segurança transnacionais como o terrorismo, o crime organizado e o tráfico de drogas, para desenvolver novos instrumentos, como o Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do Mercosul (*Sistema de Intercambio de Información de Seguridad Del MERCOSUR, SISME*) e um banco de dados sub-regional contendo informação sobre criminosos agindo transnacionalmente. À parte dos fóruns para a retenção do tráfico e do uso de drogas, o Brasil e os outros Estados da sub-região conservam comissões antidrogas bilaterais (*Comisiones Mixtas Antidrogas*).

Logo no início de 1996, na Declaração Presidencial sobre o Diálogo Político entre os Estados-membros do Mercosul, os presidentes dos países do Mercosul tinham expressado sua vontade política de criar um mecanismo de consulta política. Quando o General Lino Oviedo tentou um golpe de Estado no Paraguai, outros países membros instantaneamente o advertiram que um golpe militar expulsaria, de imediato, o Paraguai do Mercosul, tendo sido abortado o esforço. Houve a Declaração do Mercosul de apoio à democracia paraguaia e os Estados membros do Mercosul, incluindo a Bolívia e o Chile, declararam a sub-região como uma zona de paz e de democracia em 1998.

De acordo com Miriam Gomes Saraiva (2010, p151), “a política externa do Brasil para a América do Sul se desenvolveu junto com duas linhas que compartilham algum

fundamento comum desde 1991. Os esforços diplomáticos do Brasil centraram-se em dois movimentos em respeito aos seus vizinhos sul-americanos e no esforço de construir a liderança brasileira na região. Por um lado, o governo brasileiro desenvolveu e consolidou um processo de integração regional em paralelo à linha do regionalismo aberto: o Mercado Comum do Sul, i. e. Mercosul¹². Entretanto, também fomentou iniciativas de cooperação e de integração menos estruturadas na região¹³. A significância destes dois movimentos, o modo que eles foram coordenados e o peso relativo dado para um ou outro variou de administração para administração como uma função de cada uma das respectivas estratégias de política externa, a posição internacional do país e o comportamento de seus Estados vizinhos.”

“O conceito de região na idéia da integração física é distinto do regionalismo aberto, da natureza comercial, na questão do uso de um conceito de canais de circulação e não-territorial, que informa o modelo de integração comercial. A integração física cria uma conexão mais permanente entre os países e, portanto, mais cara para ser obstruída.” (LIMA, 2007, pp 23-24)

Nestes movimentos, o Brasil manteve sua política externa com o princípio da solução pacífica para a resolução de conflitos e da soberania do Estado desde os anos 1990. Com os princípios da política, os diplomatas brasileiros começaram a rever as atitudes tradicionais para a região, baseadas na idéia de não intervenção, e se empenharam para estabelecer a liderança na região pelo encontro de um ponto de equilíbrio entre integração, segurança regional, estabilidade democrática e desenvolvimento da infra-estrutura (Villa, 2004). Os esforços recentes do Brasil para desenvolver blocos econômicos regionais, principalmente o Mercosul, com os países sul-americanos também inclui o interesse do Brasil de desenvolver sua economia e o seu papel como líder do processo de integração da América da Sul.

A política externa brasileira para promover a integração regional e para desenvolver o Mercosul intensificou a estabilidade regional, baseada na relação bilateral e em uma infra-estrutura interdependente. Pode existir a crença do Brasil de que um bloco econômico mais integrado e a cooperação ofereceria mais mercados e estabilidade para o comércio brasileiro. Nos últimos vinte anos, o Brasil assumiu a liderança em promover um sistema de integração regional que evoluiu para a formação da CASA e da Unasul. Ao perseguir estes objetivos, o Brasil teria a prioridade da política externa na integração regional

¹² “O regionalismo aberto é o mesmo nome dado pelo ECLAC para a forma de regionalismo que ganhou espaço na década de 1990: uma combinação de abertura das economias baseadas nos padrões liberais, a construção de uma economia de larga-escala para impulsionar a permanência de países individuais na economia global e a defesa de regimes democráticos”. Cf., Saraiva, 2010.

¹³ “Aqui, a integração significa uma ação voluntária que envolve assumir certos compromissos e áreas de soberania compartilhada, sob a base de um tratado. A cooperação é uma ação voluntária conjunta.” Ver: Malamud, 2010. *Ibid.*

em suas iniciativas globais em conjunto: tais como a estratégia da cooperação Sul-Sul e as ações em organismos multilaterais com países subdesenvolvidos e em desenvolvimento em outras regiões e o fortalecimento de regimes internacionais.

“Baseado nisto, os três principais eixos da política externa e da ação brasileiras podem ser considerados: (i) integração regional, com um foco particular no Mercosul; (ii) o fortalecimento dos regimes internacionais; (iii) a cooperação Sul-Sul e as ações com organismos multilaterais (Lafer, 2000).”

A razão pela qual o Brasil pretendeu desenvolver o Mercosul é muito importante e crucial para entender a política externa brasileira, pois está relacionada à mudança da atitude do país em direção aos países da região para o desenvolvimento no que se refere à autonomia à liderança regional. O papel do Brasil na América do Sul foi identificado pelo estabelecimento do Mercosul no aspecto que representou a autonomia no fórum de negociação com outra região. A prioridade do Brasil na região objetivou tanto se tornar um líder regional como consolidar a integração regional, na condição de principal componente da visão global em sua política externa.

“Durante a administração Cardoso, o Brasil assumiu uma presença mais ativa na América do Sul e continuou desenvolvendo um papel de liderança mais evidente na região. (Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst, 2006, p30)”

Desta maneira, o papel do Brasil e a interdependência entre os membros aumentaram mais na região. A expansão dos membros associados, incluindo Chile, Bolívia e Venezuela, permitiu maior proximidade entre os membros do bloco e a credibilidade à diplomacia do Brasil. O Mercosul já respondia por mais de 50% da produção industrial latino-americana e o valor do comércio regional intra-Mercosul quase triplicou no período entre 1990-1994, embora diminuiu ou estabilizou depois. Estava convencido que a intensificação da integração política, social e econômica via Mercosul na América do Sul que seria a maneira mais segura para evitar alienar a região do fluxo de comércio internacional e promover o desenvolvimento econômico, consolidar a democracia e a paz na região.

Portanto, a instituição regional para a integração foi desenvolvida como resultado da reaproximação da relação política bilateral e do consenso no valor comum sobre o desenvolvimento. Da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a posição do Brasil na América do Sul foi grandemente realçada, porque o Mercosul causou maior interdependência econômica e responsabilidade política ao Brasil. Então, a integração regional foi um passo decisivo para construir uma ordem de segurança regional mais institucionalizada e a confiança mútua, decorrente da reaproximação.

No início dos anos 1990, uma confiança maior e um aumento da consciência de interesses comuns levaram à institucionalização crescente de visitas de presidentes e de funcionários, como um canal de comunicação. Poderia ser interpretado que o Mercosul foi a principal política do Brasil para caracterizar a sub-região como uma área pacífica, através da integração econômica e da ordem democrática. Isto poderia aumentar os interesses comuns dos membros e a credibilidade da liderança do Brasil, porque o Mercosul promoveu maior interdependência econômica e estabilidade política. E a integração regional poderia ser um importante passo para intensificar a estabilidade política, a ordem regional e confiança mútua dos países membros. As medidas de construção da confiança poderiam ser um indicador do desenvolvimento de uma comunidade de segurança no Mercosul.

Apesar da reaproximação entre Brasil e Argentina, de relações de rivalidade para a formação do Mercosul, ter sido uma transição substancial e uma importante base para a integração regional, o Mercosul foi um Acordo de Livre Comércio imperfeito desde os anos 1990. O Mercosul acabou se desgastando um pouco entre Brasil e Argentina, relacionado às declarações recíprocas e a restrição do comércio, apesar da robusta relação entre os dois países. Houve também críticas à proliferação do arranjo do Mercosul, porque tendeu a enfraquecer os interesses e as posições do Brasil no comércio global. E houve algumas preocupações de outros países membros no sentido de que aprofundar a integração com o Brasil traria dependência excessiva e relação assimétrica.

Até agora, muitas regras para a prática institucional não foram ratificadas por consenso, porque os Estados membros frequentemente insistiram em suas posições nacionais. No entanto, o Brasil conferiu ênfase à estabilidade regional ao invés da competição sub-regional, e defendeu o estabelecimento de uma região caracterizada pela paz e democracia. O Brasil foi um ator crucial para conectar as duas sub-regiões – a região do Cone Sul e a região andina – antes da criação da Unasul, desde que foi o único país a tomar parte em ambas as regiões. E o Brasil desenvolveu e consolidou o processo de integração regional absorvendo as duas sub-regiões em uma unidade e uma zona de paz, a Unasul.

2.2. Os novos esforços do Brasil para a estabilidade da América do Sul: a Unasul

A política externa do Brasil sempre deu ênfase ao nexo desenvolvimento-segurança e os valores centrais, como governança democrática, jurisdicção, respeito aos direitos humanos para promover a solução pacífica efetiva e o multilateralismo na paz e

segurança regionais. Ademais, o Brasil iniciou novos esforços para a segurança regional e o desenvolvimento de relações pacíficas entre o Brasil e os países sul-americanos, que levou à criação da União de Nações Sul-Americana (Unasul).

Em sua política regional, o Brasil demonstrou que sua prioridade em política externa para a integração regional, via Mercosul, baseou-se na reaproximação com a Argentina. Enfatizou-se de maneira permanente a democracia, como demonstrou a declaração formal da cláusula democrática para a admissão de membros futuros (a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, em junho de 1996).

Segundo Saraiva (2010), quando Lula da Silva chegou ao poder, a liderança brasileira começou a coordenar crescentemente a integração regional com os países sul-americanos sob uma prioridade política. Ao desenvolver mais uma abordagem que já tinha começado sob o presidente Cardoso, o Brasil adquiriu um novo peso para liderança, com a forma do multilateralismo fortalecido na região. O Brasil restabeleceu e ajustou o princípio da não-intervenção na forma da ‘não-indiferença’¹⁴, e incluiu em sua agenda um programa de construção da liderança regional pela coordenação dos esforços de cooperação e integração regionais com vistas a melhorar o desenvolvimento brasileiro.

O presidente Lula em seu mandato (2003-2010) começou a fortalecer o Mercosul como uma das prioridades. Desde então, o Mercosul incorporou membros associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A Venezuela está em processo de receber a condição de membro pleno do Mercosul, aguardando até agora a ratificação do parlamento paraguaio. A decisão do Brasil de admitir a Venezuela foi bastante controversa até a sua aceitação em 2010. Mas o governo do presidente Lula julgou necessário aumentar a quota do comércio sul-americano, considerando as reservas de petróleo venezuelanas e a influência do presidente Chávez. O presidente Lula depositou elevadas expectativas no Mercosul; ele incentivou um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia e trabalhou para derrotar um projeto rival, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), pretendido pelos Estados Unidos.

Depois do Mercosul, houve novos esforços do Brasil para a construção de instituições regionais até criar a União de Nações Sul-Americana (Unasul), que resultou de

¹⁴ Nas palavras de Celso Amorim – A política externa do governo Lula: Os dois primeiros anos. Rio de Janeiro: Observatório de Política Sul-Americana/IUPERJ. (Análise de Conjuntura n. 4). (<http://observatorio.iuperj.br/analises.php>, acessado: 01 Mar. 2010). “O Brasil sempre defendeu a postura da não-intervenção em assuntos domésticos de outros Estados [...] Mas não-intervenção não significa uma falta de interesse. Em outras palavras, o preceito da não-intervenção deveria ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: a não-indiferença.”

inúmeras cúpulas envolvendo os chefes de Estado e representantes de governo sul-americanos desde o início dos anos 2000. O primeiro diálogo que promoveu uma cooperação mais próxima entre os países sul-americanos aconteceu em 2000, na Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos, em Brasília. A iniciativa da Unasul foi formalizada na Declaração de Cuzco (8 de dezembro de 2004), pela qual os participantes afirmaram sua determinação para construir gradualmente uma identidade e cidadania sul-americanas, como também a desenvolver um lócus regional de integração em vários assuntos, com uma ênfase sobre a infra-estrutura (Villa; Viana, 2010, p. 100).

Do preâmbulo do Tratado Constitutivo da Unasul: “[...] que a integração é um passo decisivo rumo ao reforço e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo, no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa”.

A iniciativa da Unasul, que está procurando construir uma identidade sul-americana para fortalecer o multilateralismo, apresenta alguns elementos importantes para se tornar uma comunidade de segurança. A identidade coletiva da América do Sul e os valores transnacionais, tais como o multilateralismo, são necessários para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança (Adler e Barnett, 1998).

2.2.1. O desenvolvimento da integração entre Brasil e seus vizinhos

Como parte da política de integração regional, os esforços centrais do Brasil focaram no Mercosul, acarretando uma maior interdependência econômica bem como uma maior liderança política para o Brasil em direção à vizinhança estável. Isto evoluiu como uma prioridade para fortalecer o Mercosul com várias opções de laços econômicos no pacto, ampliando seus membros. Recentemente, o Mercosul inaugurou grupos de trabalho entre os membros para lidar com o crime organizado, o terrorismo e outros assuntos de segurança.

Junto com isso, o Brasil também buscou projetos de integração paralelos. A Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul (IIRSA) é um mecanismo permanente de coordenação de ações intergovernamentais conduzidas pelos doze países sul-americanos a fim de progredir na integração física. Caracteriza-se como uma rede de canais de transporte, linhas distribuição de energia e outros projetos designados a facilitar os fluxos de bens e pessoas através do continente.

A IIRSA foi criada no ano de 2000 com uma estágio inicial até o ano de 2010, como parte de um sub-continente com 380 milhões de pessoas e um PIB de 1,9 trilhões de dólares. Organizou o território sul-americano em dez faixas multinacionais (Pólos de Integração e Desenvolvimento), identificando um portfólio de 514 projetos relacionados à integração da infra-estrutura sob uma visão regional baseada no consenso, com um investimento estimado de 69 bilhões de dólares. Completou 51 projetos em dezembro de 2008 e 196 projetos estão sendo executados.

A idéia da IIRSA é encorajar a consolidação e o crescimento regionais como um estímulo junto com a necessidade de construção da integração física, necessária à infra-estrutura. As conexões da infra-estrutura econômica entre Brasil e os países vizinhos foram desenvolvidas de várias maneiras com a implementação da IIRSA. Estas foram as mais novas iniciativas para unir o plano territorial dos interesses convergentes e a prioridade da política externa brasileira. A geografia da América do Sul também se converteria numa rede resultante de ligações, como uma teia de aranha, na qual o Brasil ocuparia a posição central. O Itamaraty (o ministro das Relações Exteriores brasileiro) procurou orientar aquele projeto com os países sul-americanos como um instrumento de política externa que amparasse a integração regional.

A IIRSA complementa a cooperação intergovernamental para o desenvolvimento com uma visão de fortalecimento da integração na América do Sul. Aqueles projetos de infra-estrutura na região impediriam a ocorrência de conflitos interestatais e o sistema democrático dos países seria estabelecido como um valor comum e apoiado com o propósito de se estabelecer uma zona de paz e uma comunidade de segurança.

“Um indicador importante da posição regional do Brasil é o seu nível de cooperação técnica e financeira com seus vizinhos. Na América do Sul, o Brasil fundou projetos de infra-estrutura, engajou-se em iniciativas de cooperação técnica, mostrou uma preferência por relações bilaterais e relativizou o conceito de não-intervenção. Na frente financeira, o BNDES (Banco Nacional Brasileiro de Desenvolvimento Econômico e Social) começou financiar projetos de infra-estrutura em outros países do continente que estão sendo conduzidos por empresas brasileiras. Durante o período da IIRSA, tornou-se crescentemente importante um aumento dos fundos para a infra-estrutura regional. A cooperação técnica em alguns setores está começando a ser introduzida bilateralmente, por meio dos Ministérios da Educação, Ciência & Tecnologia e Saúde dos respectivos países. Estas iniciativas efetivamente trabalham como instrumentos de política externa, mas contam com a descentralização de seus formuladores.” (Saraiva, 2010)

No mesmo contexto da regionalização, guiou-se para a fundação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), um projeto conjunto entre os doze países da região, que representou o avanço da nova política regional do Brasil para facilitar uma liderança cooperativa e criar um desenvolvimento comum na América do Sul.

A Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) foi outro exemplo da nova política regional do Brasil, que visava exercer uma liderança cooperativa e criar uma identidade comum na América do Sul. Esse organismo resultou da Cúpula de Brasília, realizada no ano de 2000. A União de Nações Sul-Americana (Unasul) desenvolveu-se como um fórum para a resolução de conflitos e a cooperação em uma série de questões políticas e de segurança da CASA.

“No significado geopolítico, embora a CASA não seja uma aliança militar, ela cria um pólo regional de poder e dá ênfase à segurança regional, cujas contensões serão resolvidas pelas ações diplomáticas, baseada na doutrina sul-americana de direito internacional, no respeito da soberania e da não-intervenção em assuntos internos de outros países. Conseqüentemente, ficou difícil a interferência de potências e órgãos externos em suas soluções, como a OEA, o Grupo do Rio e o antigo Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca, firmado no começo da Guerra Fria.” (Cervo, 2008: 514)

Os esforços da integração foram exitosos com a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008, um fórum para a resolução de conflitos e a cooperação em uma série de questões políticas, sociais e de segurança. A União de Nações Sul-Americana é um organismo relativamente novo porque coexiste com outros dois organismos sub-regionais: o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN). Ela propõe um fórum multilateral para administrar as provocações regionais e exclui a interferência de Washington nas disputas regionais. O Tratado Constitutivo foi assinado pelos doze chefes de Estados e de governo sul-americanos presentes na cúpula realizada em Brasília, em maio de 2008.

Saraiva (2010, p. 160) identificou que “a abordagem na Unasul é mais de cooperação do que de integração tradicional, mas se tornou crescentemente consistente e foi importante na resposta a situações de crise no continente. Para o governo brasileiro, a organização tornou-se seu canal principal para a ação multilateral. Por um lado, é estritamente intergovernamental e tem uma estrutura institucional muito limitada, que assegura ao Brasil um bom nível de autonomia dos outros membros e em sua relação com países de fora da região. É também um importante mecanismo que destaca a dimensão política da política brasileira para a região e pelo qual diplomatas brasileiros tem operado em sua busca para construir posições comuns com seus vizinhos em resposta a situações de crise, enquanto se esforçam para sustentar uma posição de liderança no organismo. Economicamente falando, como não tem nenhum compromisso específico de integração regional, pode acomodar iniciativas sub-regionais diferentes, como o Mercosul e a Comunidade Andina.

Houve também alguns obstáculos à nova iniciativa da Unasul devido a recusa inicial da Colômbia. A Colômbia recusou participar por causa da preocupação sobre como seus países vizinhos tratariam dos grupos armados ilegais, como as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), e a respeito dos procedimentos exatos para tomar decisões sobre seus assuntos domésticos. Ambas as preocupações foram endereçadas durante a visita do ex-presidente do Brasil, Lula da Silva, à Colômbia, em julho de 2008, e se resolveu declarar que a Colômbia seria um parceiro na construção institucional da segurança da Unasul.

De acordo com Marco Cepik (2009), desde que a Unasul foi concebida para absorver e transcender as organizações regionais anteriores, como o Mercosul e a CAN, exerce funções de segurança potenciais em ao enfrentar problemas regionais comuns, como o tráfico de drogas, o crime organizado transnacional, as disputas interestatais militarizadas e as altas taxas de violência interpessoal. Em situações agravantes de segurança regional, especialmente na região andina, a Unasul incorporaria os novos esforços da política externa do Brasil para articular as organizações das duas sub-regiões.

Portanto, a Unasul é um novo projeto multilateral regional, que poderia reforçar a estabilidade regional desde que formalize a agenda de segurança e a cooperação entre os seus membros. Segundo Villa (2010), entre os objetivos múltiplos¹⁵ da Unasul, três deles foram priorizados para debater questões de segurança: i) fortalecer o diálogo policial entre os Estados membros; ii) estimular a coordenação entre os Estados sul-americanos e as agências de segurança; e iii) trocar informação e experiência nos assuntos de defesa.

“Um objetivo central específico da Unasul é fortalecer o diálogo político entre os Estados-membros, o que garante a estabilidade regional e apóia a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos” (Artigo 3 e Artigo 14¹⁶).

2.2.2. A consolidação da América do Sul em uma zona de paz e de democracia

Na história, muitos países sul-americanos tiveram experiências de instabilidade política e de fraqueza das instituições democráticas. Na região andina particularmente, a democracia no Equador, Bolívia, Peru e Venezuela foi muito frágil. Bolívia, Equador e Peru

¹⁵ O principal objetivo desta instituição, entre 21 objetivos oficiais, é construir um espaço de integração e de união entre seus povos nos campos cultural, social, econômico e político, numa estrutura de soberania e independência dos Estados. (Fonte: <http://www.integracionsur.com/sudamerica>. Acesso: 9 fev. 2011).

¹⁶ Fonte: Boletim N° 6035-10. Informe da Comissão de R.E., Assuntos Interparlamentares e Integração Latino-americana sobre o Projeto Aprobatorio do Tratado Constitutivo da União das Nações, 23 de maio de 2008. Acesso: 22 fev. 2001.

passaram por uma séria instabilidade político-institucional que levou à derrubada de dois presidentes em La Paz (2003 e 2005) e outros dois em Quito (2000 e 2005). A Venezuela sofreu mudanças de regime e o início do anúncio da ‘Revolução Bolivariana’ aprofundou a polarização política e a deterioração abrupta da segurança pública. O presidente Hugo Chávez foi considerado responsável por fomentar a instabilidade naqueles países relativamente frágeis da região andina. Mas o processo de ‘democratização’ que caracterizou a maioria da região nos anos recentes inaugurou uma nova mudança rumo à paz e à estabilidade, com a influência do Brasil, que invocou a região a respeitar a ordem democrática para manter a estabilidade regional.

Sob esta perspectiva, a política externa do Brasil focou sobre o estabelecimento da união sul-americana como uma zona pacífica com instituições democráticas. Houve esforços para construir o consenso em torno de um mecanismo de integração cooperativo para a consolidação de valores comuns, como a democracia e a zona pacífica, com o livre-mercado para aproximar ainda mais os países vizinhos. Esses esforços também levaram a uma visão compartilhada de que isto poderia funcionar como um trampolim para a construção da confiança, que promoveria o desenvolvimento regional e a paz. Neste contexto, o Brasil e os países sul-americanos poderiam endereçar as questões de segurança regional a uma estrutura de diálogo político, com vistas à consolidação da América do Sul. Estes novos esforços brasileiros poderiam ser interpretados como uma busca por liderança autônoma do Brasil contra a intervenção externa na região.

No caso da Venezuela, é clara a intenção do presidente Hugo Chávez de buscar ocasionalmente sua própria liderança regional. Ele se comportou como se pretendesse fazer da Venezuela o poder dominante na América do Sul, por meio de projetos como o Petrocaribe e a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA, a antiga Alternativa Bolivariana para as Américas), a ajuda extensiva a políticos populistas em outros países e, inclusive, a aquisição de sistemas de armas avançados da Rússia e de outros fornecedores.

Ao invés de confrontar a Venezuela, o Brasil adotou uma abordagem diplomática mais sofisticada contra aquelas ações. O Brasil conciliou a Venezuela, como apoiou a estabilidade do país com a criação do Grupo de Amigos da Venezuela na crise política venezuelana em 2002¹⁷. Além disso, o Brasil reforçou as relações diplomáticas centrais com

¹⁷ A tentativa de golpe contra Hugo Chávez, em abril de 2002, desencadeou a crise política na Venezuela. (Em 2002, na tentativa de golpe que depôs Hugo Chávez da presidência por 47 horas, o Brasil apoiou-o e se colocou ao seu lado, contra os Estados Unidos, que defendiam um referendo sobre a permanência ou não de Chávez

a Argentina em uma ‘parceria estratégica’, encerrando uma rivalidade de longa data, que sempre via competitivamente a influência brasileira.

Deste modo, o Brasil se esforçou para consolidar sua posição na América do Sul pelo fortalecimento dos laços com uma série de países, incluindo Venezuela e Argentina. Essa consolidação evoluiu através de canais de comunicação de segurança e do diálogo político, como reuniões periódicas de presidentes e ministros. Isso poderia reforçar as relações de segurança regional e a estabilidade da América do Sul, baseada na liderança brasileira.

A prioridade da política foi sempre direcionada à consolidação da democracia numa zona pacífica. Nesse contexto, os países do Mercosul adotaram um ‘cláusula democrática’, em junho de 1998, na cidade de Ushuaia, possibilitando expulsar da organização um Estado cujo governo chegasse ao poder ilegalmente. Na sequência, a tentativa de golpe do General Oviedo falhou no Paraguai. Os países andinos também aprovaram um ‘compromisso democrático’ em 10 de junho de 2000, em um protocolo adicional ao acordo de Cartagena. O comunicado emitiu a declaração de que eles concordaram em conduzir as consultas políticas em caso de ameaça à ruptura do sistema democrático, pela existência de mecanismos regionais depois do encontro dos presidentes da América do Sul em Brasília, em setembro de 2000.

Além disso, a política externa do Brasil tradicionalmente manteve a continuidade e a previsibilidade dos assuntos externos do país como um dos poucos campos independentes da política brasileira. O artigo 4º da Constituição do Brasil de 1988 estabeleceu dez princípios humanitários de política externa, incluindo a resolução pacífica de conflitos e a defesa da paz, etc.

Entretanto, a política externa da Brasil e seus esforços na região mostraram seus limites no processo de integração regional. Saraiva (2010) exemplificou alguns problemas entre Brasil e seus vizinhos sobre questões políticas e econômicas. Com a ascensão dos sentimentos nacionalistas em alguns governos, eles realinharam suas agendas domésticas e alguns dos vizinhos do Brasil desafiaram sua posição e demandaram concessões econômicas. A nacionalização das empresas de petróleo e de gás pelo governo boliviano foi um golpe repentino ao governo brasileiro. De acordo com Villa (2010), a nacionalização do gás e do

como presidente da Venezuela. A tensão com os Estados Unidos aumentou depois da tentativa do golpe em 2002, que, de acordo com Chávez, foi organizada pelo presidente Bush e apoiada pelo presidente espanhol, José Maria Aznar. Chávez radicalizou seu discurso, estreitou suas ligações com Cuba e passou a exportar o socialismo do século XXI.)

petróleo pelo governo da Bolívia de Evo Morales no dia 1º de maio de 2006 foi o momento mais polêmico na América do Sul porque envolveu um problema de segurança energética. O Brasil tomou uma posição moderada, adiando qualquer manobra militar que o exército brasileiro tivesse programado para as próximas semanas, quando a nacionalização ocorreu.

Houve amplos apelos para que o Brasil atuasse como um tesoureiro regional na região. O Brasil tomou alguns dos principais passos internamente a fim de obter maior apoio para seu projeto de liderança, que pode ser visto pela formação de uma coalizão que esta mais favoravelmente disposta ao Brasil assumir alguns dos custos da integração sul-americana. A criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), em 2005, foi um passo em direção ao papel oficial do Brasil como tesoureiro¹⁸.

Entretanto, a política externa do Brasil não considerou seu poder e sua política de defesa como um instrumento significativo para alcançar os interesses nacionais na área exterior. Segundo João Paulo Soares Alsina Jr. (2006; 2009), houve obstáculos imperfeitos para articular as políticas externa e de defesa no Brasil, que foram a baixa prioridade da política de defesa devido à percepção pública da falta de ameaças militares externas ao Brasil e a falta de mecanismos operativos para articulá-las na política nacional. Conforme ele salientou, não é preciso excluir qualquer influência do poder militar na opção da política externa por dissuasão ou moderação.

Dada a falta de ameaças militares externas ao Brasil como não ter travado uma guerra com os seus dez vizinhos nos últimos 140 anos, o país não recorreu a ações coercitivas e militares desde a década de 1940. Assim, os militares não participaram, ou apenas influenciaram, na política externa sobre segurança até a organização das tropas brasileiras e o comando das forças no Haiti nas operações de paz da ONU (Villa, 2010). A política de segurança do Brasil era um assunto mais tratado pelos diplomatas brasileiros do que pelos seus militares. A percepção histórica da falta de ameaças externas concretas à segurança brasileira parcialmente explica por que a política de defesa foi formulada no final de 1996 ‘uma política de defesa nacional’.

No entanto, Villa (2010) identificou o papel emergente do Ministro de Defesa na política externa do Brasil sobre segurança durante a administração de Lula, associando o objetivo global do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e o

¹⁸ Cf., Saraiva, 2010. O Focem foi criado em 2005, com um fundo inicial de US\$ 100 milhões por ano, com o Brasil contribuindo com 70%. Recentemente, suas reservas aumentaram ligeiramente. Ver: <http://www.MERCOSUR.gov.br>

objetivo de fortalecer as agências de defesa nacional, especialmente as Forças Armadas, bem como construir um organismo coletivo e regional em segurança. Duas medidas foram adotadas na nova fase da administração de Lula, que conectou diretamente as políticas de defesa e de segurança: a modernização gradual das forças armadas nacionais; e o propósito de criar um Conselho de Defesa Sul-Americano. Além disso, o ex-ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, acentuou recentemente que o Brasil deveria contar com algum poder militar que lhe sirva como meio de intimidação para estar protegido de eventuais conflitos entre outros países da região, como abaixo:

“Nós temos que ter algum poder militar, algum poder militar restrigente. Não por causa da região, nós não pensamos que algo possa acontecer de fato. A América Latina está se transformando rapidamente no que eu denomino de ‘comunidade de segurança’, em que a guerra se torna inconcebível. Mas se outros conflitos ocorrerem entre outros países, nós temos que estar preparados para não chegar até nós. Então, é necessário uma certa quantidade módica de poder militar.”¹⁹

2.3. Conclusão parcial

Como a relação entre Brasil e Argentina mudou fundamentalmente da rivalidade histórica para uma relação próxima e amigável no final dos anos 1980, isso exerceu um papel significativo para reduzir as tensões entre os vizinhos e alcançar a cooperação sub-regional, o Mercosul. A condução dos esforços para a integração regional da política externa do Brasil foi intensificada daquela relação e levou a criação da Unasul em 2008, que apoiou a consolidação sul-americana numa zona de paz e de democracia. Estes progressivos desenvolvimentos da integração e da consolidação regionais seriam considerados o reforço da estabilidade política e da ordem regional na estabilidade regional.

Ademais, nos últimos cinquenta anos, o Brasil aumentou seu envolvimento para garantir a estabilidade regional. O Brasil teve forte influência para dissuadir a tentativa do golpe de 1997 no Paraguai e assumiu a liderança para estabilizar a Venezuela depois da tentativa de golpe contra o presidente Hugo Chávez em 2002. Neste mesmo contexto, enquanto Mares (2001, p. 39-43) afirmou que houve 125 disputas militares entre 1884 e 1993 na América do Sul, a região exibiu um progresso significativo na redução dos conflitos interestatais desde o fim da Guerra Fria, não ocorrendo nenhum conflito do tipo até 2010, exceto aquele entre Peru e Equador em 1995. As reuniões presidenciais e ministeriais

¹⁹ Da entrevista com Susan Glasser, editora-chefe da THE FOREIGN POLICY, que encontrou Amorim em Brasília para uma conversa ampla sobre o papel ascendente do Brasil em dezembro de 2010.

brasileiras com outros países da região estavam também aumentando radicalmente depois de 2000, o que era raro e limitado antes. Quando as disputas fronteiriças ou a fragilidade interna do Estado democrático estavam em jogo na América do Sul, o Brasil apoiou a negociação e a estabilização regional com as soluções diplomáticas.

Desde já, a diminuição no número dos conflitos interestatais, o esforço para estabilizar conflitos em alguns países vizinhos pelo Brasil ou pela Unasul e as reuniões ministeriais e presidenciais brasileiras com outros países para consolidar e construir a confiança seriam indicadores para explicar mais claramente a contribuição do Brasil para reforçar a estabilidade regional rumo à uma comunidade de segurança na América do Sul.

Os esforços do Brasil para mediar ou estabilizar as tensões interestatais ou internas foram cruciais para estabelecer a consolidação sul-americana desde a década de 1990. Por exemplo, “Como na crise boliviana de outubro de 2004, o assessor especial de Lula para Assuntos Internacionais de Lula, Marco Aurélio Garcia, desempenhou um papel importante nas negociações que conduziram à solução política, resultando na renúncia do presidente Sanchez de Lozada. Como se observa na crise institucional de 2005 no Equador, a participação do Brasil foi determinante na negociação de um acordo diplomático que estabeleceu o exílio, na Embaixada Brasileira, do presidente Lucio Gutiérrez, que foi depois transferido para Brasília por avião da Força Aérea Brasileira.” (Villa; Vianna, 2010, p. 94). Houve uma reação relevante da crise, como abaixo:

“De acordo com o deputado, a crise na Bolívia tem reflexões no Mercosul, porque o país está associado ao bloco e compartilha suas fronteiras com Paraguai, Argentina e Brasil. A crise provocou a migração de pessoas para áreas mais seguras e os vizinhos mais próximos eram esses três países. O deputado já pediu uma audiência com o presidente boliviano Evo Morales para entregar documentos em que o órgão declara ajudar a democracia na Bolívia e condenar todos os desafios para separar o território.” (Pela Agência Câmara, publicado em 16 set. 2008)

No entanto, Hurrell (1998, p. 259) argumentou que “ainda que haja sérias dificuldades com a noção associada, mesmo vagamente, à comunidade de segurança nesta área, refletindo o aumento da heterogeneidade social e econômica da região como um todo. Em primeiro lugar, os conflitos fronteiriços específicos permanecem longe de ser resolvidos, a maioria, obviamente, decorre da guerra entre Peru e Equador, que eclodiu no início de 1995, mas há também aqueles entre Venezuela e Colômbia, onde as tensões têm sido alimentadas pelas guerrilhas, tráfico de drogas e imigração ilegal, e onde as duas partes se mobilizaram em 1987 e 1993. Estes conflitos certamente impôs problemas para as abordagens liberais, que enfatizam a importância da democracia e da interdependência econômica crescente. Em segundo lugar, apesar da atividade e da discussão certamente ter aumentado de modo

dramático, a OEA está muito longe de proporcionar um sistema de segurança eficaz, seja de segurança coletiva, seja de segurança cooperativa.”

No primeiro capítulo, o conceito de ‘estabilidade regional’ incluiu a estabilidade política, a ordem regional e a manutenção da paz. Portanto, contribuir para a estabilidade regional, a política externa e de defesa deveriam se articular e se apoiar em direção à relações complementares. De acordo com Alsina Jr. (2006; 2009), o poder militar é outro instrumento da projeção externa do país por meios diplomáticos, como a política de defesa é a outra face da política externa. E as políticas externa e de defesa do Brasil sustentam-se a fim de promover a estabilidade regional rumo ao fortalecimento, à expansão e à consolidação da integração da região (a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil²⁰, p. 64), mesmo que ambas mantenham um elevado nível de autonomia corporativa²¹. No capítulo seguinte, a política de defesa do Brasil para a estabilidade regional da América do Sul será analisado dando ênfase aos esforços de cooperação em segurança na América do Sul.

²⁰ A Estratégia Nacional de Defesa (END) foi publicada em dezembro de 2008 pelo ministro da Defesa do Brasil. (Fonte: <http://www.defesa.gov.br>. Data de acesso: 20 out. 2010)

²¹ Cf., ALSINA JR. 2002; 2006. “A hipótese seguinte, a partir do escrutínio da interface entre as políticas externa e de defesa, sustentou que as instituições diplomática e militar mantiveram um alto nível de autonomia corporativa mesmo depois da publicação do documento de Política de Defesa Nacional e institucionalização do ministro da Defesa.”

Capítulo 3: A política de defesa do Brasil para a estabilidade regional na América do Sul

A política de defesa brasileira define a segurança como uma condição necessária ao país para salvaguardar sua soberania e sua integridade territorial, bem como sua capacidade de promover seus interesses nacionais, isento de pressões ou ameaças, e garantir aos cidadãos os seus direitos constitucionais e obrigações²². Embora essa definição ainda permaneça centrada no estado, o Brasil está gradualmente introduzindo um conceito mais amplo de segurança em sua política de defesa, com foco nas necessidades de cooperação, considerando a necessidade crucial de promover a paz e a segurança, bem como o desenvolvimento sustentável na sua vizinhança, tendo em conta a relação entre segurança e desenvolvimento²³. Com o objetivo de promover a paz e a segurança como uma condição importante para o desenvolvimento sustentável, houve um esforço gradual para combater as ameaças regionais.

O Brasil não tem considerado os doze países vizinhos da América do Sul (dez países estão localizados na fronteira do Brasil)²⁴ como uma ameaça imediata de um ataque militar ou preocupações com a segurança dos adversários. A partir da atitude pacífica e das relações com os países vizinhos, a cooperação do Brasil em segurança desenvolveu-se e se expandiu para outros países. O Brasil tem mantido um papel de liderança com base no seu potencial econômico, militar e na sua posição geopolítica central desde o final de sua rivalidade com a Argentina.

No caso do conflito armado convencional entre o Peru e o Equador, em 1995, que se tornou uma guerra de pequena escala, durando 30 dias na região do Vale de Cenepa, o Brasil desempenhou particularmente um papel central para resolver aquele conflito. Em especial, o presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, contribuiu para a superação de impasses significativos como um pacificador, baseado na negociação diplomática e no princípio de solução pacífica, junto com os EUA, Argentina e Chile (Herz; Nogueira, 2002). Mas, ao abordar o conflito na Colômbia em 2008 e uma longa série de guerras civis do país

²² *Política de Defesa Nacional, Decreto N° 5.484 – 01/07/2005*, (Fonte: https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=estado_seguranca_defesa, Data de acesso: 18 out. 2010)

²³ Ministério da Defesa, *Brazilian National Strategy of Defense*. (Fonte: http://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=ambiente_regional, Data de acesso: 20 out. 2009)

²⁴ A América do Sul é composta de treze países. Entre eles, a Guiana Francesa não é membro da Unasul, nem participante do processo de integração regional.

contra as FARC²⁵, incluindo as ameaças de segurança não-tradicionais, como o crime organizado e tráfico de entorpecentes, etc., o Brasil tem demonstrado limites do seu papel na resolução dos problemas regionais.

A cooperação em matéria de segurança, incluindo principalmente os acordos de defesa e a organização de segurança, aumentou favorecendo a forma bilateral, do Cone Sul à região andina, desde os anos de 1990 até a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008, que foi uma nova iniciativa multilateral do Brasil para a estabilidade regional. Portanto, o terceiro capítulo analisará a política de defesa do Brasil para a estabilidade regional, a sua atitude em relação às ameaças regionais e seus esforços para promover a cooperação em segurança regional. Focar-se-á na análise do importante papel do Brasil para a promoção da cooperação em segurança regional e dos arranjos contra as ameaças regionais.

3.1. A Política de defesa do Brasil e seu papel de segurança na região

“As mudanças mais evidentes na definição do Brasil de sua política de segurança desde a década de 1980 são resultado do novo contexto de sua relação com a Argentina e a prioridade dada aos novos aspectos da segurança regional, tais como o tráfico de drogas e o controle sobre a bacia amazônica. A soberania sobre a bacia amazônica é uma preocupação central dos estrategistas militares. Em meados da década de 1980, as forças armadas instalaram um programa sem êxito, Calha Norte, que buscou ampliar a presença militar na área. O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), agora estabelecido, é um sistema de comunicação e de monitoramento que visa controlar o fluxo de drogas, do comércio ilegal, e dos recursos ambientais, e para proteger as populações indígenas. (Herz, 2002, p. 70)”.

Baseados nas relações pacíficas com seus muitos vizinhos e na ausência de ameaças imediatas de um ataque militar de outros países, segurança e defesa não tinham sido questões prioritárias do governo brasileiro. A perspectiva do Brasil sobre a segurança foi dominada pelos militares, até muito recentemente, porque a agenda de segurança era um tema majoritariamente monopolizado pelas Forças Armadas. A defesa nacional é ainda o conceito essencial fundamentado pela visão de que a capacidade militar é a garantidora da segurança em um sistema anárquico global, visto através da perspectiva realista. Junto com essa perspectiva, a política de defesa do Brasil tem aumentado gradualmente a preocupação quanto à segurança regional.

²⁵ As FARC são as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, o último grande exército rebelde no hemisfério, um grupo de esquerda cujas autoridades estimam contar com 8.000 integrantes. Os militares colombianos mataram o comandante nº2 desse grupo rebelde após o bombardeio de março de 2008 em território equatoriano.

O Brasil tentou formular uma consistente Política de Defesa apoiando a integração regional da América do Sul desde o fim da Guerra Fria, após a aproximação com os países vizinhos, especialmente com a Argentina. O primeiro resultado disso foi a promulgação do documento “Política de Defesa Nacional” (PND), em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e a criação do Ministério da Defesa, em 1999. Depois disso, houve a renovação da PDN (Segunda PDN), em 2005, e a expressão mais clara da política de defesa foi realizada na forma de uma estratégia nacional de defesa (a Estratégia de Defesa Nacional / EDN), em dezembro de 2008, pelo Ministério de Defesa e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência (SAE).

Desta forma, a política brasileira de defesa foi alterada desde a promulgação da Política de Defesa Nacional em 1996²⁶. A Política de Defesa de 1996 tem demonstrado uma postura estratégica dissuasória que é de natureza defensiva, com base nos seguintes princípios: fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente; relações estreitas com os países vizinhos e da comunidade internacional, em geral, baseada no respeito mútuo e na confiança, a rejeição das guerras de conquista e a resolução pacífica de litígios, recorrendo apenas ao uso da força para autodefesa. A política também expressou que a vertente preventiva da defesa brasileira reside no elevado valor dado às ações diplomáticas, como o primeiro instrumento para resolver disputas, e também sobre a existência de uma estrutura militar adequada que seja capaz de ser eficazmente dissuasória.

A política nacional de defesa do ano de 1996 foi o primeiro documento de política de defesa que focou na mudança do plano interno, regional e global, considerando o novo cenário do mundo e as oportunidades do Brasil. Assim, a política de defesa, enfatizando a confiança e o respeito mútuo, baseado nas relações pacíficas com os vizinhos e a comunidade internacional como regras de ação principal, rejeita uma guerra de conquista em prol das soluções pacíficas das controvérsias. Alternativamente, ela garante a manutenção da independência nacional através de um forte recurso do poder militar.

A Política de Defesa Nacional de 2005²⁷ reflete a importância dos esforços regionais de integração e cooperação em segurança, considerando novas ameaças e desafios estratégicos. Na solução de conflitos, o papel do Brasil foi identificado como um mediador de conflitos regionais e um promotor do esforço de pacificação. O Brasil dificilmente envia

²⁶ Política de Defesa Nacional Brasileira

(Fonte: http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/POLI.HTM4/, Data de acesso: 30/08/2010)

²⁷ De acordo com a PDN: “[...] o processo de consolidação democrática e de integração regional tende a aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada de conflitos.” (PDN, 2005, p. 4)

tropas militares a qualquer conflito regional, porém, promove a integração regional, o desenvolvimento sustentável e a democracia com o objetivo de apoiar um ambiente de estabilidade regional e para evitar conflitos.

Além do caso do Haiti, o Brasil sempre trabalhou como um mediador ou um ator de segurança atenuante na região. Focado na integração regional e no desenvolvimento da cooperação na América do Sul, o Brasil preferiu a mediação e a prevenção de conflitos a intervenções militares. Além do mais, a política atual manteve o seu principal apoio à democracia e às instituições democráticas nos países vizinhos. A política de defesa do Brasil assumiu a liderança para coordenar a institucionalização da defesa regional e os mecanismos de cooperação em segurança e chegar a um consenso regional.

Ao mesmo tempo, a política de defesa, ao focar a dissuasão estratégica com caráter defensivo, teve a mesma prioridade da ação diplomática da agenda regional e da integração para a paz. O caráter defensivo da política não se limita à ação das forças armadas brasileiras apenas na operação defensiva contra os ataques armados ocasionais. Porque, em um eventual ataque, o Exército trabalhará de modo decisivo para resolver o conflito. Portanto, a política do Brasil não negligenciará a defesa na prioridade de garantir o interesse nacional, a soberania e a independência.

“A Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para proteger sua independência, por outro lado. Ela lida com questões políticas e institucionais que são decisivas para a defesa do país, tais como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a nação participe nas questões de defesa. Ela também aborda problemas militares típicos derivados da influência dessa “grande estratégia” na orientação e nas práticas operacionais dos três ramos de serviços. A Estratégia Nacional de Defesa será complementada por planos para a paz e guerra, projetado para lidar com as diferentes hipóteses de emprego” (na Estratégia Nacional de Defesa do Brasil/EDN, p. 9).

Além do mais, a criação do Ministério da Defesa em 1998 foi uma mudança importante do Brasil no período democrático para unir as três forças militares separadas: Exército, Marinha e Aérea. Isso era para promover a eficiência das funções militares e trazer o retorno do controle civil sobre os militares nessa missão. Era parte do processo de consolidação democrática, para reforçar o controle civil sobre as forças armadas e a eficiência do departamento. Isso resultou em consequência importante para coordenar as políticas de defesa e para desenvolver o novo PDN em julho de 2005, uma vez que reflete o avanço da institucionalização da segurança interna.

Neste contexto, o Brasil, o maior e mais rico país da região, assumiu novos papéis importantes e vêm tentando consolidar uma agenda política e econômica da América do Sul.

Embora o Brasil não fosse geralmente favorável à criação de projetos multilaterais em matéria de segurança regional, como uma força regional integrada de combate ao terrorismo e tráfico de drogas, tentou definir uma abordagem comum sobre questões de segurança não-tradicionais desde a Cúpula de Brasília dos Chefes de Estado da América do Sul, em 2000. Em disputas de segurança e conflitos, o Brasil ganhou mais espaço para a busca da segurança regional autônoma e estabilidade contra a intervenção de outra região, especialmente os Estados Unidos. A PDN refletiu uma preocupação com a segurança regional e tentou assistir os esforços de integração regional para os interesses nacionais e o desenvolvimento da política externa brasileira.

A nova PDN, que foi chamada de Segunda PDN, sugeriu que o entendimento sobre a segurança precisa ser expandido para a segurança global, incluindo a economia, a política, a sociedade e o meio ambiente no contexto da extensão. Além disso, a Segunda PDN enfatizou as novas ameaças à segurança decorrentes dos atores não-estatais no contexto internacional, considerando a sua situação em vários aspectos. Embora o Brasil esteja localizado numa região que é relativamente pacífica em termos de conflitos armados interestatais, ao consolidar a integração regional e a democracia para o desenvolvimento e a estabilidade da região, o país também não pode estar completamente livre de ameaças que poderiam afetar sua defesa nacional.

Portanto, a política nacional de defesa do Brasil mostrou abordagens regionais para incentivar a cooperação em segurança da América do Sul com base nos interesses nacionais nas áreas de segurança. Ao mesmo tempo, expôs-se às ameaças difusas à segurança regional. A expansão das preocupações de segurança relacionadas com as ameaças transnacionais e os conflitos na Colômbia levaram o Brasil a desempenhar uma de segurança do Brasil, porque não havia a percepção e esforços comuns para os problemas de segurança regional.

“A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido. Assim, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte. [...] Assim, da avaliação dos ambientes descritos, emergem objetivos da Defesa Nacional: [...] IV - a promoção da estabilidade regional” (PDN, 2005).

Além disso, a política de defesa nacional do Brasil enfatizou as preocupações de proteção da região amazônica, que é muito vulnerável ao tráfico de drogas e às atividades de grupos de guerrilha, considerando que a presença de civis era escassa e atividades ilícitas

transfronteiriças foram aumentando, para a manutenção da soberania e independência nacional. Essa preocupação com a segurança foi bem explicada na Estratégia Nacional de Defesa do Brasil, como citado a seguir:

“Priorizar a região amazônica: a Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros – políticos ou econômicos - que queiram enfraquecer a soberania brasileira. (END, p. 14)

O enfoque militar brasileiro sobre a vigilância de suas fronteiras e, em particular, o imenso território amazônico (através do Sistema de Vigilância da Amazônia, o SIVAM, em conjunto com a polícia) inclui o controle de atividades ilícitas, como tráfico de drogas e o crime transnacional. Além disso, os militares brasileiros têm a função de assegurar a ordem interna e a participação em missões internacionais de paz, uma vez que assumiram a liderança na sua participação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) com outros países da região.

A recente Estratégia Nacional de Defesa apresentada pelo governo Lula em 2008 formulou as diretrizes para um plano de modernização, o Plano Estratégico de Defesa Nacional. “É preciso ter em conta três grandes objetivos: i) a revisão das estratégias de defesa; ii) reativar a indústria nacional de armamentos; iii) assegurar a autonomia da política de defesa”. Ligadas a esses objetivos, a defesa pretende abordar as seguintes preocupações concretas: uma delas é como reativar a indústria nacional de armamento de acordo com a autonomia na defesa (Villa, 2010 p. 98). A estratégia enfatizou veementemente o desenvolvimento da indústria de defesa do Brasil como um potencial para abrir novas perspectivas ao desenvolvimento do Brasil, juntamente com a consolidação da região. O Brasil particularmente encorajou a articulação da integração da América do Sul com a integração da indústria de defesa entre o Brasil e os países da região, promovendo a cooperação militar regional e a prevenção de situações de conflitos por meio do Conselho de Defesa Sul-Americana.

“Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região.” (END, p. 17)

3.2. A atitude do Brasil em relação às ameaças de segurança regional

Embora a América do Sul tenha passado por uma experiência relativamente de baixo nível em conflitos armados, quando comparada a outras regiões, como a Ásia e a África, permaneceu a convivência das ameaças tradicionais com as não-tradicionais. As altas taxas de violência urbana e crime são percebidos como os mais sérios problemas de segurança pública, que estão ligadas também aos altos níveis das ameaças transnacionais, tais como o crime organizado, o tráfico de drogas e a guerrilha.

“A existência de zonas instáveis e de crimes transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países na América do Sul. A persistência daqueles focos de incertezas impõe que a defesa do Estado seja vista como uma prioridade, para preservar seus interesses nacionais, soberania e independência. Como uma consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que o processo de desenvolvimento integrado e harmônico se aprofunde na América do Sul, que se estenda, naturalmente, para os campos da defesa e da segurança regional” (PDN, 2005).

A partir da PDN de 2005, não considerando os países vizinhos como uma ameaça externa aparente ou como adversários, o Brasil manteve relações pacíficas com eles. No entanto, o Brasil estava preocupado com o efeito de transbordamento de conflito dos países vizinhos e a ameaça de segurança transnacional, tais como o crime organizado e o tráfico de narcóticos na fronteira amazônica. Os grupos guerrilheiros colombianos já despertaram a preocupação, continuando a utilizar o território de diversos vizinhos da Colômbia, especialmente Equador, Peru e Venezuela, mesmo depois do ataque militar repentino da Colômbia, em 1º de março de 2008, a um acampamento da FARC em território equatoriano. Em 2010, o ex-presidente colombiano Álvaro Uribe afirmou, na Organização dos Estados Americanos, que a Venezuela estava abrigando guerrilheiros da FARC. Em resposta, a Venezuela suspendeu as relações diplomáticas com a Colômbia em 22 de julho de 2010.

O ministro da Defesa do Brasil patrocinou uma série de debates sobre a política de defesa e de segurança. Foi desde o final dos anos de 1990 até o presente que as políticas de defesa brasileiras de fato começaram a chamar a atenção para as atividades ilícitas transnacionais de uma maneira mais eficaz, devido à elevação do tráfico de drogas e do crime organizado como as principais ameaças. Considerando a habilidade para monitorar e controlar aquelas regiões da Amazônia vulneráveis a todos os tipos de tráfico ilegal que flui através da fronteira, uma importante preocupação do Brasil, a defesa da região amazônica requer o progresso de um desenvolvimento sustentável e projetos de cooperação em segurança.

“Os ambientes apresentados na Estratégia Nacional de Defesa não permitem encarar as ameaças militares claras e concretas, representadas pelas forças antagonicas de países potencialmente inimigos ou outros agentes não-estatais. Devido à incerteza das ameaças contra o Estado, a prontidão das Forças Armadas deveria ser orientada para atuar , em diferentes áreas e cenários, a fim de fornecer para as ações políticas do Estado.

“Os ambientes apontados na Estratégia Nacional de Defesa não permitem vislumbrar ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças antagonicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não-estatais. Devido à incerteza das ameaças ao Estado, o preparo das Forças Armadas deve ser orientado para atuar no cumprimento de variadas missões, em diferentes áreas e cenários, para respaldar a ação política do Estado.” (END, p. 47)

3.2.1. As ameaças de segurança tradicionais: os conflitos interestatais convencionais

As ameaças de segurança tradicionais na América do Sul ainda são latentes como demonstram os elementos de instabilidade regional, a partir de disputas fronteiriças relacionadas aos recursos energéticos naturais, ou o aumento de armamentos com a elevação dos gastos militares, especialmente na Colômbia, Venezuela e Brasil. O conflito entre Peru e Equador e a tensão entre Colômbia e Venezuela foram questões de segurança regional que desafiaram a política de defesa do Brasil para a estabilidade da região desde a década de 1990.

Considerando os conflitos interestatais convencionais²⁸, o conflito militar entre Peru e Equador em um local remoto da selva amazônica (Guerra de Cenepa), em 1995, foi um dos mais sérios na América do Sul depois do término da Guerra Fria. Ele já durou aproximadamente cinquenta anos, desde o Protocolo do Rio, em 1942. Após o conflito militar de 1995, a paz foi alcançada por um acordo mediado pelo Brasil com outras três nações garantes (Estados Unidos, Chile e Argentina). O processo de mediação do conflito Peru-Ecuador foi um caso de sucesso na região, em que o Brasil, notavelmente liderado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, exerceu um papel importante ao persuadir as partes a resolverem sua disputa áspera. (Herz; Nogueira, 2002).

Na verdade, a crise militarizada equatoriana-peruana chegou três vezes próximas a uma guerra de grandes proporções sobre as disputas territoriais em 1941, 1981 e 1995, respectivamente. No primeiro, em 5 de julho de 1941, as hostilidades eclodiram quando um patrulha do exército equatoriano encontrou um grupo de trabalhadores agrícolas peruanos e

²⁸ Houve o caso durante o incidente de Caldas de 1987, no Golfo da Venezuela, entre Colômbia e Venezuela. E a crise do Estreito de Beagle, no final de 1978, ocorreu durante o período em que tanto a Argentina quanto o Chile eram governados por ditaduras militares.

guardas civis próximos ao rio Zarumilla, no território do Equador. Enquanto no Equador foi relatado que os peruanos abriram fogo contra a patrulha, no Peru, o Ministério dos Assuntos Exteriores emitiu um comunicado explicando que os soldados equatorianos atacaram as posições peruanas e foram derrotadas. Então, eles mobilizaram aproximadamente 18.000 tropas e sofreram perdas materiais enormes, incluindo cerca de 600 baixas em combate, ambos os países finalmente negociaram a trégua de Talara, em 2 de outubro de 1941. Em seguida, o Peru, como uma nação vitoriosa no conflito, impediu a expansão equatoriana na Amozônia, obteve o controle militar sobre a província de El Oro do Equador e ameaçou ultrapassar Guayaquil.

Esta disputa resultou em uma demarcação fronteiriça vaga entre ambos os países, estabelecida durante a era da colonização espanhola. Quando os países sul-americanos começaram a se tornar independentes da metrópole, os territórios foram decididos pelos princípios do direito internacional. Mas os limites fronteiriços reais não eram iguais àqueles dos documentos. Então, no processo de negociação sobre esses limites, ocorreram disputas frequentes a partir de interpretações diferentes sobre a linha da fronteira. O disputado rio Marañón da bacia do Amazonas, pertencente ao território do Peru, de acordo com o Protocolo do Rio de 1942, foi também importante estrategicamente para o Equador penetrar no continente sul-americano pela via fluvial, sem se isolar na região. O Peru considerou a região de litígio como indispensável para obter concessões nos recursos de petróleo provenientes dela.

A disputa territorial sobre o rio Marañón na Amozônia, que começou no ano de 1941, foi resolvida pelo Protocolo do Rio, quando os dois países em litígio assinaram a proposta de paz assegurada pelo Brasil, Estados Unidos, Argentina e Chile. Mas o Equador não tinha aceitado esse protocolo inteiramente, considerando-o como um acordo injusto e forçado, que resultou nas disputas territoriais e conflitos armados entre o Equador e o Peru de 1980 a 1995. O Protocolo do Rio em 1942 foi conduzido pelos Estados Unidos para resolver o conflito na reunião da OEA, apoiado pelo Brasil, Argentina e Chile. Então, o Equador foi forçado pelo grupo a abandonar a região disputada e se distanciar da fronteira do Brasil. Depois disso, o Peru poderia dominar a porção superior à bacia amazônica, ao aderir ao Protocolo do Rio de 1942. Isso levou à militarização e à aquisição de armamentos por parte dos dois países, em razão de sua disputa contínua.

Equador e Peru assinaram o Protocolo do Rio em 29 de janeiro de 1942, como o resultado de uma manobra diplomática considerável realizada por Argentina, Chile, Brasil e

Estados Unidos. O tratado encerrou temporariamente as lutas ao longo da fronteira entre Equador e Peru na década de 1940 e especificou a linha limítrofe entre ambos os países. Ademais, estipulou que o Peru retiraria suas tropas do território equatoriano e concedeu a liberdade de navegação para o Equador em rios controlados pelo Peru. Finalmente, o tratado designou Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos como garantidores da paz.

No conflito de 1981, houve 200 soldados mortos. A proposta da OEA para mediar esse conflito não funcionou devido ao desacordo entre os dois países. O Equador recorreu mais aos quatro países garantes para abolir o Protocolo do Rio de 1942. Mas essa situação se agravou ainda mais nos conflitos armados de 1995, quando o conflito ficou muito crítico, a ponto de se empregar tanto mísseis aéreos quanto a guerra total. E o conflito também causou muito prejuízo à destruição do meio ambiente.

A disputa militarizada de janeiro de 1995 entre Equador e Peru provou ser a crise mais custosa para a América do Sul desde o conflito de Marañón em 1941. O número de perdas humanas estimado em ambos os lados oscila de um mínimo de 47 baixas para mais de 300 soldados mortos, somando as perdas pesadas do custo das campanhas militares para cada país. Apesar disso, a disputa territorial manteve-se instável até 1996. O acordo de cessar-fogo que foi estabelecido em 17 de fevereiro de 1995 não tratou originalmente dos problemas básicos que causaram o último conflito militar entre Equador e Peru. O ponto de virada nesta crise veio sete dias depois das negociações de alto nível em Brasília, quando o Peru declarou uma trégua unilateral. Pouco tempo depois, o Equador aceitou a essa proposta e o cessar-fogo entrou oficialmente em vigor em 17 de fevereiro de 1995 (Herz; Nogueira, 2002).

Somente em fevereiro de 1995, os dois países chegaram à Declaração de Paz do Itamaraty de 1995, para interromper o conflito armado e promover esforços mútuos para o estabelecimento da paz, com a ajuda brasileira. “A reunião realizada em Brasília em fevereiro de 1995, seguindo as negociações anteriores, estabeleceu que o processo de paz se desenvolveria em três fases: a estabilização da situação militar, a definição processual das questões pendentes e, finalmente, as negociações substantivas em assuntos definidos na última fase. Em 17 de fevereiro de 1995, as partes assinaram a Declaração de Paz do Itamaraty em Brasília, que definiu uma estrutura para as negociações. A declaração estabeleceu um cessar-fogo de 14 de fevereiro em diante” (Herz; Nogueira, 2002, p. 52). Fernando Henrique Cardoso deu uma declaração sobre a importância da assinatura do Acordo de Paz: “Peru e Equador demonstraram ao mundo que a América do Sul pode ser distinguida como uma região pacífica.”

A partir da declaração, chegou-se ao consenso para instalar uma zona mútua desmilitarizada na área de conflito e discutir um tratado de paz. Os dois países tiveram sucesso na construção de um tratado internacional de paz em 1998, na cidade de Brasília, que finalizou a crise, por meio da negociação coordenada pelo Brasil, com o apoio dos países garantes. Foi um bom exemplo da resolução pacífica de controvérsias, que modificou a tendência de conflitos (Chohfi, 2003). Mas o histórico demonstra que o conflito Equador-Peru de janeiro de 1995, como as duas crises anteriores em 1941 e 1981, não foi evitado pelo tratado ou pelas potências regionais na América do Sul. O papel do Brasil ou dos Estados Unidos foi limitado a ser mais um mediador do que um executor da paz. As negociações que começaram depois da crise militarizada de 1995 finalmente conduziram a uma solução pacífica em 26 de outubro de 1998, quando os presidentes do Equador e do Peru, Jamil Mahuad e Alberto Fujimori, respectivamente, assinaram um acordo em Brasília, encerrando o principal conflito na região desde a Guerra do Chaco, entre Bolívia e Paraguai, na década de 1930.

De acordo com Monica Herz e Nogueira, “o fato de que os Estados em litígio, bem como as terceiras partes envolvidas, negociaram a paz na estrutura legal e institucional do Protocolo do Rio, evitando a participação das organizações regionais de segurança coletiva, tal como a Organização dos Estados Americanos (OEA), ou outros organismos menos importantes, como o Grupo do Rio. [...] a Guerra de Cenepa e as negociações que seguiram devem ser entendidas no contexto de um ambiente de segurança regional que, durante os anos 1990, estava em processo de reconstruir a norma da resolução pacífica de conflitos, em termos de mudanças das políticas externas, reestruturando as instituições regionais e tratando a paz como um bem fundamental. Ao mesmo tempo, a norma da não-intervenção colocou em foco os limites e as características dos esforços multilaterais” (Herz e Nogueira, 2002, p. 14 & p. 71)

Com base no construtivismo, Monica Herz argumentou que apenas uma mudança permanente nas atitudes para acabar com uma rivalidade não garantirá isso. Os agentes envolvidos podem apenas redefinir seus relacionamentos uma vez que suas identidades deixarem de ser determinadas pela rivalidade e essa mudança só é possível quando o outro não é mais percebido como uma ameaça. “Neste caso, o próprio processo interativo, que reconstruiu o relacionamento, é a indicação mais clara que a atitude passou por uma mudança. E os mediadores não foram capazes de estruturar o processo de negociação com esse fim em mente” (Herz e Nogueira, 2002, p. 98)

Junto com isso, o estudo de caso sobre o litígio fronteiriço recorrente entre Peru e Equador, de 1940 a 1995, ilustrou a longa escalada militar para determinar a resolução de conflitos interestatais com o aumento de seus armamentos. Voltando a capacidade defensiva para a capacidade ofensiva numa atmosfera de militância entre eles, o aumento das capacidades defensivas do Equador deu-lhe a possibilidade para contestar militarmente suas fronteiras com o Peru, resultando na guerra fronteiriça de 1995 (Mares, 2001).

Com respeito à aquisição de armas²⁹, muitos países sul-americanos aumentaram seus gastos de defesa durante o período recente de prosperidade econômica. Em particular, Venezuela, Brasil, Chile e Colômbia estão rapidamente expandindo suas capacidades militares com o aumento de compras de armamentos desde o ano de 2003. Todavia, essa elevação nas capacidades militares poderia diminuir a confiança mútua e fazer surgir preocupações de segurança nas relações regionais, devido à ausência de intercâmbio de informação transparente por canais compartilhados. O desenvolvimento de armamentos foi analisado como um projeto de modernização das forças armadas ao invés da existência de corridas armamentistas³⁰. O Brasil particularmente deu ênfase à modernização gradual das forças armadas nacionais e já adotou as políticas e compromissos para reforçar a transparência no orçamento militar e na produção de armas, durante a administração de Lula (2003-2010).

No entanto, a ocorrência dos conflitos armados na Colômbia em 2008 mostrou mais expressamente a existência de ameaças e problemas de segurança e o país se manteve como a ameaça de segurança mais grave para a região. Esse conflito foi uma parte das longas guerras civis colombianas contra os dois principais grupos guerrilheiros – as FARC (uma organização de base camponesa) e o ELN (que representa os estudantes, os trabalhadores e os padres católicos) – que estavam interconectados com o tráfico de drogas e a pobreza, e também foi uma reação à longa história da desigualdade socioeconômica no país.

A repentina incursão militar do exército colombiano contra o acampamento das FARC em território equatoriano, em março de 2008, resultou na morte de Raul Reyes (o segundo na escala de comando das FARC) e de outros vinte guerrilheiros. Desde a invasão, Equador e Venezuela mobilizaram rapidamente as tropas para a fronteira colombiana. Em

²⁹ A tabela e o gráfico dos orçamentos de defesa recentes (2006-2010) na América do Sul estão adicionados no Anexo #1, p. 86. Mas aqui o aumento dos gastos de defesa não foi considerado uma preocupação séria de corrida armamentista.

³⁰ Segundo Gustavo Sibilla, a existência de uma corrida armamentista na América Latina não foi especificamente provada. As análises estão condicionadas por características dispersas e heterogêneas das fontes. Para mais informação, ver: Sibilla, *RESDAL 2010 Edition*, Capítulo 3, p. 56.

reação ao ataque colombiano sobre o acampamento clandestino das FARC, o Equador rompeu relações diplomáticas com a Colômbia e a Venezuela ameaçou-a com represálias armadas. A crise de março foi resolvida diplomaticamente pela mediação tardia da OEA, após as conversações conciliatórias do ministro das Relações Exteriores do Brasil com os países envolvidos. A resolução da OEA foi encerrada sem condenar a violação do território equatoriano pela Colômbia. Assim, as guerras civis colombianas, principalmente relacionadas às FARC e aos paramilitares, demonstraram problemas significantes para toda região e para o Brasil (Cepik, 2009; Pagliari, 2009; Villa, 2007).

A longa série de guerras civis do país começou na década de 1960 com a criação dos dois principais grupos guerrilheiros – as FARC e o ELN. Concomitantemente, as pequenas organizações camponesas, conhecidas como grupos de autodefesa ou paramilitares, foram armadas pelo exército e pelas autoridades colombianas para combater os insurgentes. Eles foram progressivamente transformados em organizações paramilitares direitistas que operavam ilegalmente como um dos grupos guerrilheiros. Ao mesmo tempo, uma interação começou a se desenvolver entre os rebeldes e os grupos paramilitares, de um lado, e os cartéis de droga, de outro, em várias maneiras: a proteção dos últimos por um ou outro grupo, as taxas revolucionárias cobradas sobre a produção, dependendo das circunstâncias.

A guerra civil na Colômbia foi se agravando até agora. A atividade guerrilheira na Colômbia cresceu principalmente durante a década de 1990. No começo da década, os grupos guerrilheiros estavam presentes em mais de 200 municipalidades (de 1000), enquanto que no final da década eles estavam ativos em torno de 600. O aumento da atividade guerrilheira tem sido ligado à fraqueza do Estado colombiano e também associado à propagação do cultivo das drogas. Além disso, essa guerra interna, que até agora não foi acompanhada por uma solução adequada para encerrar o conflito, deslocou os guerrilheiros e os traficantes de drogas para as fronteiras do país.

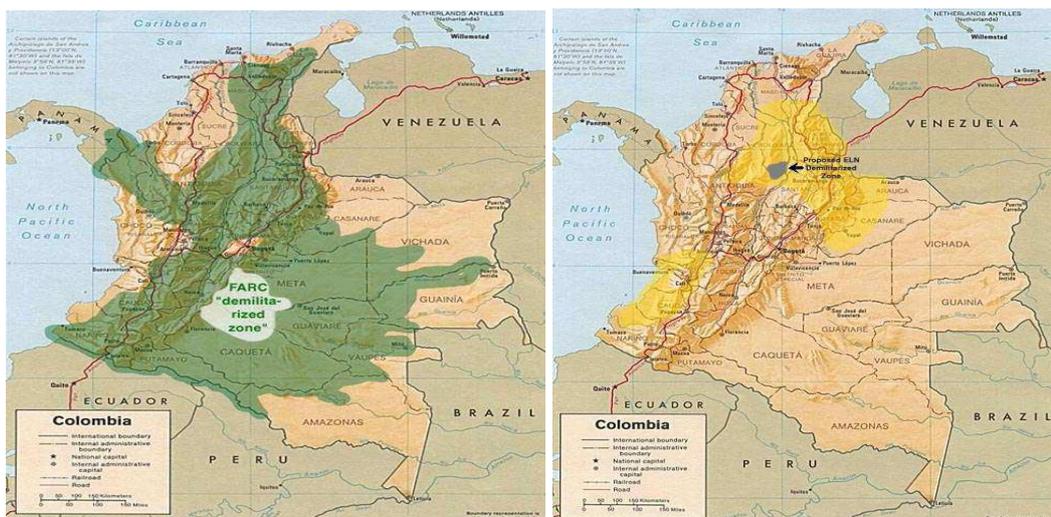
A tensão entre a Venezuela e a Colômbia foi agravada pela oposição de Chávez à contra-insurgência colombiana em relação às guerras civis, apoiada pelos Estados Unidos. Desde a década passada, já havia crises guerrilheiras complicadas, relacionadas ao tráfico de drogas na Colômbia, devido à fraqueza do Estado. A Venezuela também passou por uma mudança forçada de regime, com a polarização política intensa e o problema de segurança pública. Ao mesmo tempo, suas relações políticas foram gradualmente securitizadas com a desconfiança entre a Colômbia e seus países vizinhos – Equador e Venezuela. A separação entre eles foi maximizada pela luta da Colômbia contra dezenas de milhares de combates

irregulares – as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Exército de Libertação Nacional (ELN). A Colômbia tem tratado as FARC como um grupo de guerrilheiros e traficantes de drogas espalhados pelo país e a guerra contra as FARC como a guerra de contra-insurgentes além da guerra civil colombiana. A aliança estratégica entre Colômbia e Estados Unidos para lutar contra os insurgentes e as drogas, incluindo o Plano Colômbia, deixou estas relações mais tensas.

Junto com isso, os governos equatoriano e venezuelano mantiveram posturas ambivalentes, ou mesmo tolerantes, em relação as guerrilhas colombianas. O Plano Colômbia foi parte do apoio dos Estados Unidos para combater o agravamento dos narcóticos, “o tráfico e a guerrilha”, na Colômbia. Ademais, o governo colombiano autorizou a presença de tropas norte-americanas em sete bases militares no país em agosto de 2009, justificando isso como uma continuidade dos esforços bilaterais na luta contra o narcotráfico e o terrorismo na região andina, bem como uma medida necessária para enfrentar a retirada de tropas norte-americanas da base militar de Mantra, no Equador. Quanto à iniciativa dos Estados Unidos na Colômbia, entretanto, o governo brasileiro considerou-as como responsáveis diretas pela militarização observada na região andina. O Brasil, bem como a Venezuela e outros países vizinhos da Colômbia, preocuparam-se com a ameaça à estabilidade regional, pois poderia provocar a presença permanente das tropas dos Estados Unidos na região (Villa; Viana, 2010, p. 104).

Como uma conseqüência, o conflito crescentemente transbordou de um intenso conflito armado interno para um dilema de segurança andino. Esse dilema resultou da deterioração das relações entre Colômbia, e Venezuela e a tensão envolveu Colômbia e Equador. A relação entre Colômbia e Venezuela permaneceu em desacordo também sobre a localização da fronteira na região potencialmente rica em petróleo do Golfo da Venezuela. Neste contexto, os países andinos dividiam-se em dois lados opostos ideológica e politicamente, vindo uns aos outros com apreensão e desconfiança e perseguindo estratégias geopolíticas opostas. Além disso, alguns grupos paramilitares e guerrilheiros (FARC e ELN) persistem e o tráfico de drogas continua perto das fronteiras dos países vizinhos (como mostrado no mapa 2 abaixo).

Mapa 2 – Zona de Atividade das FARC-EP & ELN (na densa cor verde/amarelo)



Fonte: Rippel, 2006.

“O conflito armado na Colômbia está no cerne do atual dilema de segurança andino. A massiva assistência militar e contra as drogas dos Estados Unidos pelo Plano Colômbia e os principais esforços militares e de segurança colombianos, bem como o desarmamento, a desmobilização e reintegração (DDR) de dezenas de milhares de combates irregulares indubitavelmente produziu avanços na luta contra as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, o Exército de Libertação Nacional (ELN) e os paramilitares. Mas novos grupos armados ilegais (NGAIs) estão surgindo, alguns paramilitares persistem, as guerrilhas enfraquecidas estão se adaptando às mudanças no ambiente de segurança e o tráfico de drogas continua” (Markus, 2009).

Na situação, a instabilidade colombiana não era apenas ameaças transnacionais à integridade territorial, mas também poderia dar origem a obstáculos e efeitos ao processo de integração regional na América do Sul. Ademais, o compartilhamento do Brasil de uma ampla fronteira com a Colômbia estimulou algumas preocupações sobre o cenário resultante das operações militares ofensivas lideradas pelo governo colombiano na floresta Amazônica. O Brasil particularmente se preocupou com a possibilidade dos guerrilheiros usarem o território brasileiro como uma base de operações ou o refúgio temporário para escapar da ofensiva do exército colombiano, assim como a possibilidade dos traficantes de drogas fazerem uso do território brasileiro. Nesse sentido, o Brasil decidiu promover operações conjuntas com as forças policiais e as forças armadas dos países vizinhos para combater o crime organizado e atividades ilícitas nas fronteiras amazônicas (Villa, 2010, p. 105).

3.2.2. As ameaças de segurança não-tradicionais: as ameaças de segurança transnacionais

As ameaças de segurança não-tradicionais entre os países sul-americanos envolvem as graves ameaças de segurança transnacionais, como o tráfico de drogas, a

atividade ilícita nas fronteiras, os grupos de crime organizado e as atividades guerrilheiras associadas ao tráfico de narcóticos. Por ser ameaças transnacionais ligadas à violência urbana e ao crime organizado, a insegurança pública relacionada ao narcotráfico permaneceu como um problema crucial das ameaças de segurança não-tradicionais na América do Sul. Além disso, a região amazônica estava mais vulnerável às atividades do crime organizado transnacional, ao tráfico de drogas, devido à dificuldade de controlar a enorme fronteira entre Brasil, Colômbia, Peru e Bolívia sem um mecanismo eficaz para a cooperação em segurança.

Isto foi desenvolvido no projeto militar brasileiro de criar um sistema extensivo de postos e guarnições militares ao longo da fronteira norte da Amazônia, chamado de Calha Norte. Esse projeto deu a impressão de estar relacionado com as ameaças não-tradicionais – a atividade das guerrilhas colombianas, o aumento do crime organizado e os traficantes de drogas cruzando as fronteiras do país. O projeto Calha Norte foi criado para fortalecer a fronteira norte da Amazônia, apresentando-se como uma importante iniciativa de segurança do Brasil.

O plano foi anunciado no outono de 1986 pela justificativa da segurança nacional e do desenvolvimento da política de defesa, e a conexão entre a segurança nacional e o desenvolvimento foi estabelecida pela perspectiva geopolítica e realista do Brasil (Diamint; Herz, 2009). Nessa política, os grupos guerrilheiros, os traficantes de drogas e os contrabandistas de outros tipos são considerados as principais ameaças para a segurança do Brasil ao longo da fronteira. Em decorrência da fraca presença e autoridade do Estado nessa região, para assegurar a fronteira contra ameaças na Amazônia, seria necessário aumentar a presença militar e os esforços de segurança cooperativos.

A presença física das forças armadas do Brasil e as medidas para região foram intensificadas com a finalidade de fortalecer a defesa da fronteira, o controle do Estado e a supervisão. Na época do governo do presidente Itamar Franco, os militares tentaram persuadi-lo a empreender um novo projeto, o SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia). A SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos) do Brasil considerou o SIPAM não apenas como um objetivo de segurança para identificar atividades ilegais, tais como o tráfico de drogas, o contrabando de armas e a invasão das fronteiras, mas também para o desenvolvimento sustentável, incluindo a proteção ambiental, a supervisão da ocupação dos reservas indígenas, o uso da terra e o controle de doenças.

No entanto, não houve uma percepção comum para lidar com as ameaças não-tradicionais entre os países sul-americanos. A necessidade de esforços cooperativos em

segurança em direção às ameaças não-tradicionais foi intensificada pela expansão da integração regional. Ainda que os governos compreendam a exigência para lidar com as altas taxas de crime organizado ou o narcotráfico como problemas comuns, eles possuem algumas diferenças a respeito do tratamento dessas atividades. Embora as ameaças transnacionais não sejam realmente novas, os governos colocaram mais ênfase sobre essas ameaças depois do ataque de 11/09 nos Estados Unidos. Na guerra contra o terrorismo e o tráfico de drogas, baseada no conceito de segurança dos Estados Unidos e no regime de segurança hemisférica, como a OEA, os países enfrentaram divergências na perspectiva de uma ação de segurança coletiva com a coordenação do governo norte-americano, com a exceção da Colômbia.

“A estratégia global dos Estados Unidos depois do onze de setembro impulsionou uma sobreposição conceitual e material entre a guerra contra o narcotráfico e a guerra contra o terrorismo que foi firmemente apoiada pelo governo de Alvaro Uribe. Portanto, do ponto de vista conceitual e prático, a guerrilha colombiana, assim como os paramilitares, tornou-se sinônimo de terrorismo” (Villa, 2007).

“O governo brasileiro e sua diplomacia divergiram da abordagem colombiana e norte-americana para os grupos guerrilheiros e decidiu não considerar esses grupos como terroristas, temendo que essa associação pudesse bloquear qualquer possibilidade de negociações para a desmobilização. Ao invés disso, o Brasil se ofereceu para participar como mediador das negociações de paz, quando convidado pelo governo da Colômbia. No entanto, este convite não foi feito, e o Brasil não teve uma participação ativa nos processos de negociação” (Hoffmeister, 2003).

Um rígido debate polêmico sobre a função das forças armadas relacionadas às ameaças não-tradicionais ocorreu por toda a região e divergiu entre os Estados Unidos e o Brasil nessas questões desde a década de 1990. Enquanto os Estados Unidos insistiram que as forças armadas dos países sul-americanos deveriam exercer primeiramente um papel ativo no combate ao narcotráfico e ao terrorismo, o Brasil discordou dessa idéia norte-americana. De acordo com Villa (2010, p. 18), “a Sexta Conferência de Ministros da Defesa (2004), realizada em Quito (Equador), expôs as tensões entre essas duas perspectivas. Particularmente, devido à pressão brasileira, o encontro, que teve como objetivo a formulação de uma arquitetura de segurança para o continente, culminou na rejeição, pela maioria dos países participantes, da proposição de que as forças armadas se transformassem numa agência de segurança, com funções de polícia. [...] A reserva do Brasil em relação ao Plano Colômbia está associada à ênfase dos Estados Unidos sobre a estratégia militar para resolver o problema das drogas e do prolongado conflito no país andino.”

Nestes aspectos, a recente criação do Conselho de Luta contra o Narcotráfico, sublinha a gravidade do narcotráfico como uma ameaça à segurança regional, reforçando a cooperação na área, através do sub-órgão da UNASUR. O Peru e a Colômbia fizeram recentemente um novo acordo para combater o terrorismo, o narcotráfico e o crime

organizado. Os ministros das Relações Exteriores do Peru, José Antonio García Belaunde, e da Colômbia, Maria Angela Holguín, assinaram em Lima um acordo multi-setorial de luta contra o terrorismo, narcotráfico e crime organizado: decidiram reforçar a troca de informações, a colaboração e confiança mútua nos assuntos de segurança.³¹

Estas ameaças de segurança tornaram-se mais relevantes ao Brasil, porque elas transbordaram diversamente dos países vizinhos, dependendo das ameaças e fronteiras compartilhadas com os países da região. As preocupações de defesa do Brasil priorizaram os riscos da região amazônica, como o Brasil tinha realocado suas tropas do exército da fronteira do Sul para a região amazônica com vistas a controlar a fronteira. Por suspeitar da presença militar dos Estados Unidos nos países vizinhos, especialmente em áreas fechadas às fronteiras brasileiras na Amazônia, o Brasil também tentou evitar os efeitos de transbordamento das ameaças em seu território, o que poderia resultar no deslocamento de cultivos de drogas ou as atividades de refino ao território do Brasil (Hofmeister, 2003, p.51 em Villa, 2010).

“Desde o final dos anos 1970, mais especificamente na década de 1980, o Brasil tem desmantelado as chances de conflito no Cone Sul. Na verdade, as ameaças com que as Forças Armadas brasileiras lidam estão se movendo do Cone Sul para a Amazônia. A principal preocupação do Brasil está ligada às atividades de narco-guerrilheiros e traficantes de drogas, bem como cenários de guerra assimétrica contra os grandes poderes - de acordo com alguns militares brasileiros”. (JR ALSINA. 2006, p. 47)

Assim, o Brasil tem aumentado o número de acordos de controle de entorpecentes ou de acordos similares com seus vizinhos sul-americanos, principalmente reforçando as operações de cooperação na fronteira da região amazônica, devido ao aumento do tráfico de drogas. O Brasil particularmente mantém comissões bilaterais antidrogas (Comissões Mistas Antidrogas) com outros Estados da sub-região. Estas se baseiam em tratados bilaterais para o controle comum dos problemas de drogas, que foram parcialmente assinados desde os anos de 1980. O Brasil tem enfatizado a participação na luta contra atividades ilícitas transnacionais na América do Sul, incluindo o tráfico de drogas ou de armas³².

Segundo o jornal do Brasil³³, *Correio Braziliense*, o Brasil e a Bolívia discutiram programas conjuntos contra o tráfico de drogas em La Paz, em março de 2011, na reunião oficial. O ministro do Interior da Bolívia e o ministro da Justiça do Brasil reuniram-se para discutir uma agenda em matéria de luta contra a droga e a assinatura de acordos contra o tráfico de entorpecentes. “A Bolívia tem 30.900 hectares de coca, dos quais apenas 12.000

³¹ Veja as notícias na internet (Fonte: <http://www.inforel.org> , data de acesso: 30 nov. 2010)

³² Ver: Anexo #1, Mensagem do Congresso Nacional em 2004.

³³ Cf, *Correio Braziliense*. “*Narcotráfico: Brasil e Bolívia se aliam*”. 28 Mar. 2011.

são legais (esta produção é para infusão, mastigação e rituais da religião andina). O ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antônio Patriota, indicou em uma visita a La Paz, na semana passada, que seu país pretende apoiar a Bolívia (o terceiro maior produtor mundial de cocaína depois do Peru e da Colômbia) na luta contra o tráfico de drogas. Uma parte significativa da produção de drogas da Bolívia tem como destino o Brasil, de acordo com o governo boliviano. O Brasil e a Bolívia compartilham uma fronteira 3.100 km de comprimento. Muitas cidades fronteiriças são centros de comércio de drogas de fluxo livre e de tráfico de armas e carros roubados” (jornal da internet *Diálogo*³⁴).

Embora o Brasil tenha as relações mais importantes e papel fundamental no complexo de segurança da América do Sul desde o governo Fernando Henrique Cardoso nos anos de 1990, ele manteve o baixo perfil de mecanismos institucionais e bilaterais nas relações regionais de segurança, aceitando o instrumento hemisférico do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência recíproca) ou da OEA (Organização dos Estados Americanos³⁵). Da gravidade das ameaças à segurança transnacional e da instável região andina, como o tráfico de drogas e os conflitos armados na Colômbia, a segurança regional da América do Sul cada vez mais exigiu respostas regionais e os esforços de liderança do Brasil em assuntos de segurança. Entretanto, o Brasil assumiu a liderança para coordenar a institucionalização de um mecanismo regional de cooperação de segurança através da sua política de defesa.

3.3 Os esforços do Brasil para promover a cooperação em segurança regional

O Brasil tem aumentado a cooperação em segurança regional, que levou mais contatos militares e exercícios combinados³⁶. Enfrentando novos desafios importantes de segurança, tais como níveis elevados de ameaças transnacionais na Amazônia, o Brasil tem promovido apoio ativo as iniciativas para resolver os problemas de segurança transnacional na região, visando à maneira cooperativa, principalmente através de diversos acordos

³⁴ Fonte: *Diálogo*. “Bolivia and Brazil Discuss Fight against Drug Trafficking in La Paz”. www.dialogo-americas.com/en_GB/articles/.../feature-ex-203. Data de acesso: 30 Mar. 2011)

³⁵ A OEA é um grupo de Estados nas Américas que adotou sua Carta Constitutiva em 1948, com o objetivo de fortalecer a paz e a segurança no hemisfério ocidental. O Secretariado Geral está localizado em Washington, DC, Estados Unidos.

³⁶ Informações detalhadas estão disponíveis em *A Comparative Atlas of Defense in Latin America and Caribbean* / 2010 Edition, (Fonte: [http:// www.resdal.org](http://www.resdal.org)).

bilaterais e tratados de segurança a partir do diálogo político e das cúpulas presidenciais, chegando à cooperação multilateral de segurança.

“A cooperação de segurança entre a Argentina e o Brasil começou na segunda metade dos anos 1970, intensificou-se no fim dos regimes militares em ambos os países e avançou com o retorno à democracia no ano de 2007, quando o Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa entre os dois países foi promulgada. Além dos acordos de defesa com a Argentina e do MERCOSUL, assinados na década de 1980 e 1990, o Brasil assumiu uma posição central na construção de uma suposta liderança regional nos assuntos de segurança e defesa por assinatura e ratificação do quadro bilateral com o Paraguai, Colômbia, Peru e Equador.” (Elói Martins Senhoras, 2009)

Nas cúpulas da América do Sul realizadas desde o ano de 2000, a agenda de cooperação em segurança tem sido tratada com as grandes questões econômicas, de infraestrutura e de comércio. O Brasil intensificou os esforços de cooperação para a segurança regional para tornar a região uma zona mais pacífica, e tem havido passos graduais no desenvolvimento da cooperação em segurança. Por exemplo, o Brasil ampliou a assistência antidrogas para a Bolívia com a doação de aviões e helicópteros, incluindo o Paraguai e o Equador, e compartilhou os dados do sistema de vigilância do SIVAM na Amazônia desde 2001, visando controlar a fronteira mutuamente.

3.3.1 Os esforços de cooperação em segurança entre o Brasil e seus vizinhos

Segundo Monica Herz (2009, p. 13)³⁷, “a perspectiva de uma maior cooperação na região da América do Sul vem recebendo atenção especial. Uma reação aos planos americanos para a revisão do Sistema Interamericano ou o reconhecimento dos limites da agenda de Medidas de Fortalecimento da Confiança tem estimulado o debate. A Declaração de Ushuaia, assinada em Julho de 1998, pelos presidentes da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, trouxeram os temas de segurança e defesa para a mesa de negociação da integração regional. A proposição apresentada pelo novo governo brasileiro para a integração das doutrinas de defesa nacional do Brasil e da Argentina e os acordos de defesa com outros países fazem parte deste cenário”.

Apesar de uma política de defesa brasileira sistematizada para o desenvolvimento da cooperação em segurança regional nunca ter sido formulada, o subcontinente sul-americano foi considerado importante como ambiente regional no qual o Brasil está inserido para aprofundar seus laços de cooperação. É importante para o Brasil ampliar a defesa regional e a cooperação de segurança para apoiar o processo de desenvolvimento integrado e

³⁷ Ver: Diamint e Herz, 2009.

harmônico com os países sul-americanos. Nesta perspectiva, a cooperação em segurança foi ampliada entre os membros do MERCOSUL para os países do norte da América do Sul.

O Brasil tem promovido a cooperação em segurança para fazer acordos de defesa na região e para institucionalizar o mecanismo de segurança regional. O Brasil tem expandido várias iniciativas de cooperação em matéria de defesa entre os Estados sul-americanos, do projeto SIVAM, em 1991, para a proposta da CDSA, envolvendo-se mais ativamente a respeito das questões de segurança regional. Foi também uma prática contínua em alguns países da região, que evoluiu de forma proeminente do Cone Sul para a região andina.

Junto com isso, o Ministério da Defesa iniciou grupos de trabalho bilaterais sobre a política de defesa com todos os países do MERCOSUL ampliado, com a exceção do Paraguai. Em 1997, um Memorando de Entendimento foi assinado entre os governos de Brasil e Argentina para estabelecer “um mecanismo permanente de consulta e coordenação”, e seu objetivo foi acompanhar questões de defesa e de segurança internacional de interesse mútuo. Em 1998, os dois países assinaram o Acordo para a Constituição de um Sistema de Segurança Comum, com o objetivo de promover, entre outros aspectos, a melhoria da cooperação militar. Neste mesmo ano, o estabelecimento de um mecanismo permanente de planejamento e acompanhamento das questões de segurança e defesa do interesse comum aos países do Mercosul (incluindo Chile e Bolívia) foi determinado.

É válido notar que, desde 2001, as reuniões anuais dos comandantes do exército do Cone Sul têm sido realizadas. Em novembro de 2004, os ministros da Defesa do MERCOSUL e dos países associados (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia e Peru) assinaram o primeiro acordo para “a construção de uma inteligência comum e a implementação de operações conjuntas” para combater o terrorismo e tráfico de drogas³⁸, após as reuniões ministeriais que foram promovidas pelo governo brasileiro.

Neste contexto, várias operações já foram realizadas. Notavelmente, o compartilhamento/venda de dados produzidos pelo Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), um projeto brasileiro de vigilância com radares conectados por satélite e aparelhos de alarme, favoreceu o controle da entrada de drogas com a Colômbia na fronteira amazônica. Além disso, houve algumas operações policiais conjuntas³⁹ entre os países, notadamente

³⁸ Fonte: <http://www.ensino.eb.br/cee/publicacoes.htm>, data de acesso: 12 Jan. 2010.

³⁹ “As operações COBRA e CRAF na fronteira com a Colômbia; PEBRE (Peru); VEBRA (Venezuela); além destas, na região definida como uma prioridade secundária, as operações realizadas foram: GUISU (Guiana e Suriname); BRABO (Bolívia); Ribeirinho, ao longo de toda fronteira amazônica; Aliança (Paraguai; e Cone Sul (Argentina e Uruguai)” (Rafael, 2010, p. 102)

Brasil, Colômbia, Equador e Venezuela, ao longo das fronteiras próximas da floresta amazônica em 2006 (Rafael, 2010).

A cooperação militar na região é realizada em nível bilateral ou sub-regional com a condução regular de exercícios combinados, em que o objetivo é aumentar a interoperabilidade entre as forças militares, solidificando a confiança mútua entre as nações. Esses exercícios incluem o treinamento militar, a realização de exercícios de resposta a calamidades naturais, o mandato da ONU, situações de busca e resgate e o combate ao tráfico, entre outros. No caso de Argentina e Chile, a Força de Paz Combinada da Cruz do Sul, em dezembro de 2005, os ministros de Defesa da República da Argentina e da República do Chile assinaram um acordo bilateral com o propósito de estabelecer uma Força de Paz Combinada Argentino-Chilena, a *Cruz del Sur*. Esse projeto compreendeu a criação de uma força de mobilização rápida, sob o UNSAS (*United Nations Standby Arrangement System*), com a capacidade de mobilizar num período de 30/90 dias, a partir da Resolução do Conselho de Segurança da ONU, podendo se instalara como uma missão genérica de paz e estabilização e capaz de se auto-sustentar na área por 90 dias.

No Cone Sul, o diálogo político em matéria de segurança e defesa têm evoluído no modo de integração regional desde 1990, com base na estrutura do Mercosul, com acordos e memorandos a respeito de defesa regional e operações militares conjuntas. Nos encontros mais recentes entre eles, as operações conjuntas militares também têm aumentado: por exemplo, a “Operação Cruzeiro do Sul”, realizada anualmente pelos exércitos de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai; a “Operação Laço Forte”, realizada anualmente pelos exércitos brasileiro e argentino; a “Operação Silve II”, realizada em 2004 pelas forças aéreas brasileiras e argentinas; e a “Operação Bogatun”, realizada pelas marinhas brasileiras e chilenas.

Entre Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, algumas parcerias de integração militar foram aumentadas. Estas compartilhavam a produção de armamentos para o uso comum de suas forças armadas. Um exemplo concreto da parceria é fornecido pelo acordo entre as Forças Armadas da Argentina e do Brasil para a construção de veículos aéreos de transporte para uso militar. Em setembro de 2004, os países-membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica aprovou o Plano Estratégico 2004-2012, que chegou ao acordo sobre um conjunto de ações coletivas de cunho militar, com o objetivo de minimizar as ameaças que a região enfrenta.

Um organismo tripartite entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai já foi estabelecido para coordenar a segurança na área triangular da fronteira, voltado especialmente para as drogas, o contrabando e o terrorismo; e um novo acordo, também foi assinado por uma cooperação mais estreita em abril de 1996 (Hurrell, 1998). Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, surgiram graves divergências entre o Brasil, os países sul-americanos e os Estados Unidos quanto ao tratamento do terrorismo. Apesar das diferentes abordagens e prioridades ao terrorismo e ao status das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), o Brasil tem trabalhado em estreita colaboração com os países através de um “mecanismo de cooperação regional 3 + 1” (Argentina, Brasil e Paraguai mais os EUA), que serve como um fórum para a cooperação contra o terrorismo e a prevenção entre os países.

Mapa 3: Triângulo da fronteira



(Fonte: <http://www.cnn.com/interactive/maps/world/dateline.terror.triborder/map.cu.terror.haven.jpg>)

“No ano de 2002, o mecanismo de integração regional 3 + 1 foi criado sob a solicitação dos Estados Unidos como um fórum para a cooperação no tema do combate ao terrorismo na região sul-americana da tríplice fronteira (entre Argentina, Brasil e Paraguai). No ano de 2006, o centro de inteligência regional foi criado em Foz do Iguazu pelos três países sul-americanos. A declaração conjunta do presidente Lula e do presidente da República da Colômbia, Álvaro Uribe, em Bogotá, em 14 de dezembro de 2005.”

Na região andina, os acordos de cooperação em defesa e segurança foram se desenvolvendo desde o final dos anos 1990. Embora as medidas fossem estabelecidas para reduzir as tensões entre os países andinos, incluindo acordos entre Colômbia e Venezuela, elas não funcionaram de maneira eficaz. Nas reuniões mais recentes entre esses países, elevaram-se os acordos de cooperação militar.

A cooperação com os países andinos provavelmente possa ser impulsionada pela criação da Unasul, já que o desenvolvimento da cooperação em segurança se expandiu na América do Sul. Mas ainda não existem mecanismos concretos para a cooperação em

segurança que possam efetivamente evitar conflitos, administrar as crises e resolver as preocupações de segurança regional.

3.3.2. Os esforços do Brasil para desenvolver um órgão de segurança regional

Não houve esforços brasileiros para estabelecer uma instituição de defesa regional comum até a criação do recente CDSA, no contexto da Unasul. O Brasil preferiu mediar os conflitos interestatais na América do Sul com base no princípio da solução pacífica e da negociação diplomática, como se fosse a sua função na dinâmica da segurança regional. Em contraste com a falta de uma instituição de defesa regional comum, o Brasil e seus vizinhos colaboraram um com o outro em questões de segurança regional por meio de uma série de acordos bilaterais.

A construção de um fórum de defesa regional ou órgão de segurança deveria ser baseada na identificação de ameaças e visões comuns para construir um mecanismo de soluções coordenadas. No entanto, na América do Sul, faltaram esforços para se chegar a uma solução regional na agenda de segurança. Havia apenas algumas organizações ou mecanismos, como o Grupo do Rio, estabelecido em 1986.

O Grupo do Rio foi criado em 1986 do Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação Política, que procurou promover a cooperação e o diálogo políticos interamericano. Os membros foram expandidos em direção aos países latino-americanos, sendo o total deles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A discussão de segurança e a tomada de decisão no Grupo do Rio estimularam a resolução local, a construção da confiança mútua e a estabilização das instituições democráticas contra ameaças regionais comuns. Mas o Grupo do Rio limitou-se a um fórum político no qual os países latino-americanos tentaram lidar com seus problemas políticos de maneira mais independente dos Estados Unidos.

No passado, a OEA também se apresentou como um órgão proeminente, sendo que o sistema interamericano foi conduzido pela política dos Estados Unidos, e foi considerada uma organização significativa nos assuntos hemisféricos após o fim da Guerra Fria. Em 1991, os Estados-membros da OEA reuniram em Santiago, no Chile, para estabelecer novos parâmetros para um sistema interamericano renovado e tratar das preocupações de segurança renovando as relações Estados Unidos-América Latina. Mas a OEA pode ser interpretada como o instrumento da política despreparada dos Estados Unidos

para lidar com a questão da segurança na região, sem capacidades operacionais na América do Sul. A reunião hemisférica dos Ministros da Defesa desde 1995 foi também freqüentemente concebida como iniciativas de Washington a favor do sistema da OEA, no qual o governo norte-americano buscou determinar a agenda de segurança e redefinir a função dos militares nos países americanos.

Neste contexto, o Brasil mostrou uma atitude resistente em relação aos esforços mais elaborados no âmbito da OEA, como a sua discordância das propostas de fortalecimento das capacidades militares da OEA (Hurrell, 1998, p. 254). Ao invés disso, o Brasil colaborou com seus vizinhos para a segurança regional, favorecendo as interações bilaterais com uma série de acordos, sem o esforço de construir um órgão regional coletivo em segurança, até a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Portanto, em decorrência da ausência de uma instituição de defesa regional comum derivada da política brasileira para a segurança, a constituição do CDSA foi um novo esforço do Brasil rumo à estabilidade regional. O Brasil desempenhou um papel mais ativo para o estabelecimento tanto da Unasul quanto do CDSA, indicando que o plano foi bem executado. Então, as políticas e liderança do Brasil atuaram fundamentalmente para institucionalizar o Conselho de Defesa Sul-Americano, que foi uma iniciativa multilateral nova do Brasil para redefinir a agenda de segurança regional.

3.3.3. O processo e o significado da constituição do CDSA

A cooperação em segurança no contexto da integração regional desenvolveu-se com uma variedade de novas mudanças para a estabilidade da região e pôde facilitar a constituição e a institucionalização de um mecanismo de cooperação em segurança e defesa, como o CDSA, na ordem regional. Embora seja cedo para prospectar o futuro da formação desse conselho, pode-se dizer que um novo arranjo de segurança foi construído na região. Por exemplo, o estatuto de criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CDS) foi aprovado na II Reunião Ordinária CDSA, realizada em maio de 2010, e seu escritório permanente está localizado em Buenos Aires, na Argentina. O estabelecimento do CDSA poderia reforçar as possibilidades de formação de um mecanismo multilateral de cooperação em segurança na região. A razão para isso são as reuniões ordinárias anuais dos ministros de Defesa e reuniões executivas a cada seis meses, das quais participam os ministros das Relações Exteriores e da Defesa.

A criação da Unasul e seu CDSA em 2008 pode levar à ligação das duas sub-regiões, o Mercosul (Cone Sul) e a CAN (Comunidade Andina de Nações, na região norte). Na verdade, a Unasul, como uma união econômica e política nos moldes da União Européia, foi iniciada pelo presidente Cardoso com a Primeira Reunião dos Presidentes Sul-Americanos em 2000. Na terceira reunião, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) foi criada em Cuzco, em 2004, que evoluiu para a Unasul, contando com um CDSA, a partir do consenso gradual na coordenação dos assuntos de segurança e defesa.

O CDSA foi criado sob a percepção comum que coordenar a cooperação em segurança e a política de defesa entre os Estados sul-americanos poderia construir a confiança mútua e impedir situações de conflito, como a incursão militar colombiana no acampamento das FARC localizado no Equador, em 1º de Março de 2008. O documento de medidas de construção da confiança e da segurança foi aprovado na II Reunião Geral do CDSA, em maio de 2010, com suas principais diretrizes: intercâmbio de informação e transparência (sistemas e gastos de defesa), atividades intra e extra-territoriais, medidas de segurança, garantia e consentimento, e verificação.

A formação do Conselho de Defesa Sul-Americano reflete os arranjos de segurança regional autônomos e o aumento da necessidade da cooperação regional em segurança para impedir conflitos regionais latentes e lidar com as ameaças de segurança transnacionais no contexto da regionalização da segurança após o conflito bipolar. Apesar do desenvolvimento da cooperação em segurança, faltou a América do Sul mecanismos efetivos e órgãos multilaterais para resolver os problemas de segurança da região. Nesse sentido, Márcio Azevedo Guimarães explicou a constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano como um sistema de segurança regional sob a perspectiva do institucionalismo liberal⁴⁰.

Enquanto existiam apenas arranjos hemisféricos de pan-americanismo, como a OEA e o TIAR, prevaleceu a liderança norte-americana. A OEA foi percebida como um instrumento da influência dos Estados Unidos na região, com um poder assimétrico. A separação entre as políticas norte-americanas e as prioridades dos países sul-americanos cresceu largamente. A presença dos militares dos Estados Unidos na região foi considerada não apenas como um problema para a integração regional, senão também como uma preocupação de segurança. A Unasul/CDSA, assim, poderia ser um divisor de águas para deter o papel e a influência dos Estados Unidos nos assuntos de segurança sul-americanos.

⁴⁰ Ver: Guimarães, 2010.

Box 1 - Cronograma de construção do Conselho de Defesa Sul-Americano

“No ano de 2008, o Ministro de Defesa do Brasil, Sr. Nelson Jobim, divulgou semanas antes da criação da UNASUL, a proposta brasileira do Conselho Regional de Defesa por meio de uma série de viagens oficiais aos demais países sul-americanos e à Junta Interamericana de Defesa ligada à Organização dos Estados Americanos (OEA). As reuniões de visita e consulta brasileira a autoridades sul-americanas em nível bilateral foram preparatórias para estabelecer as premissas em segurança e defesa para a reunião da UNASUL que viria a acontecer em maio de 2008.

A proposição do Conselho de Defesa Sul-America divulgada em 23 de Maio de 2008 se inspira claramente no modelo de integração europeia, porém com o estabelecimento de objetivos menos ambiciosos que se caracterizam por uma natureza essencialmente exploratória para a criação de um clima de confiança mútua e de maior transparência no relacionamento entre Estados.

Como resultado desta cúpula da UNASUL, a presidente chilena Michelle Bachelet solicitou a criação de um grupo de trabalho para estudar a proposta Brasileira e elaborar uma proposta-síntese aceita por todos os 12 países sul-americanos, uma vez que a Colômbia não havia aderido à criação da instituição.

O Ministro de Defesa do Chile reuniu em 26 de agosto um grupo de experts em segurança e defesa para discutir e refinar a elaboração do documento oficial que viria propor a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano na próxima cúpula da UNASUL. Em outubro de 2008, foram retomadas as discussões no âmbito da UNASUL sobre a formação de um Conselho Sul-Americano de Defesa balizado pelo viés minimalista de comprometimento inter-estatal na segurança cooperativa que resultou ao final na criação da instituição. Em 16 de Dezembro de 2008, os Chefes de Estado e de Governo da UNASUL ratificaram em no Brasil a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano por meio do estabelecimento de um estatuto próprio e estabeleceram a data da primeira reunião do conselho.

Em 09 de março de 2009 aconteceu no Chile a primeira reunião do Conselho de Regional de Defesa com a presença dos ministros de defesa dos 12 países sul-americanos - Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela – para estabelecer tarefas, responsabilidades e cronogramas de trabalho.

Os plano de ação do Conselho de Defesa para o período de 2009 e 2010 definiu 4 macroeixos - 1) políticas de defesa, 2) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, 3) indústria e tecnologia da defesa, e 4) formação e capacitação - nos quais serão desenvolvidos uma série de iniciativas específicas fundamentadas por princípios democráticos, cooperativos e de defesa da liberdade que respeitem a autodeterminação dos povos” (Martins, 2009, 25p).

Na existência de arranjos hemisféricos de pan-americanismo, como a OEA e o TIAR, foi difícil estabelecer uma estratégia comum, em nível hemisférico, a partir da diferença de posições entre os Estados Unidos e os países sul-americanos, principalmente em relação ao terrorismo e ao tráfico de drogas. Contudo, nem um nem outro arranjo foi usado pelos Estados Unidos em sua política da Guerra Fria de “tentar primeiro a OEA”. O tratamento dos assuntos de segurança no âmbito da OEA pode ainda significar a continuidade dos interesses norte-americanos, cuja ênfase recai no tópico do terrorismo, que não era a principal preocupação para a maioria dos países americanos e que converteu a guerra civil da Colômbia em “Guerra contra o Terror”. Isto pode ser verificado no desinteresse pelas

reuniões da OEA, por parte dos Estados sul-americanos. Em contraste, o desenvolvimento da Unasul e do CDSA pode aumentar o nível de convergência regional para um sistema de segurança independente e a própria estabilidade da região, a partir da iniciativa brasileira.

Portanto, o desenvolvimento do CDSA/Unasul pode ser interpretado como a formalização de um novo arranjo de segurança na região para promover a estabilidade regional, a partir de um consenso regional e das políticas do Brasil. A constituição do CDSA originada das políticas e dos esforços brasileiros pode ser analisada por dois significados: a primeira iniciativa do multilateralismo para resolver problemas de segurança regional e a formulação de um órgão de segurança da própria região para se adequar à falta de uma instituição regional nessa área.

A primeira das iniciativas diz respeito ao desenvolvimento do multilateralismo pela consolidação de uma zona de democracia e de paz. Apesar da baixa incidência de um conflito interestatal, ou mesmo de uma guerra civil na América do Sul, houve apenas uma guerra convencional desde o fim da Guerra Fria entre Peru e Equador, em 1995, e diversas crises políticas. A recente crise armada do ataque colombiano a um acampamento das FARC no território do Equador e a tensão militarizada entre Colômbia e Equador-Venezuela converteram-se num obstáculo à integração sul-americana e à zona pacífica.

Está explicitamente escrito no preâmbulo do Tratado Constitutivo da Unasul: “Certos de que a integração é o passo decisivo em direção ao fortalecimento do multilateralismo e rule of Law nas relações internacionais com vistas a alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo, no qual a igualdade soberana dos Estados e a cultura da paz prevaleçam e num mundo livre de armas nucleares e de armas de destruição em massa.”

Apesar do papel do Brasil nos assuntos de segurança regional ter aumentado principalmente no governo Lula, fundamentada no relacionamento bilateral e no poder assimétrico comparado com outros países vizinhos, a capacidade do Brasil, como mediador pela diplomacia, mostrou seus limites no caso da Colômbia. Portanto, a necessidade de desenvolver o multilateralismo pela consolidação de uma zona de paz e de democracia foi tida como a base para promover a estabilidade regional na América do Sul.

A segunda das iniciativas é a construção de um órgão de segurança próprio da região a partir do desenvolvimento do processo de integração regional na América do Sul. A necessidade de esforços de segurança cooperativos para tratar das ameaças regionais comuns como o tráfico de drogas, o crime organizado e as disputas interestatais militarizadas, aumentou com a expansão da integração regional. Apenas na questão do papel dos militares

para resolver o problema das drogas em região de fronteira, não houve convergência entre os países sul-americanos. Apesar do elemento de instabilidade ter aumentado durante o processo de integração regional, não há nenhum dispositivo de defesa regional comum, nem um mecanismo multilateral de cooperação em segurança para a autonomia regional nessas áreas.

Para reduzir a possibilidade de conflitos na América do Sul, a crise de segurança recente começou a ser tratada no âmbito da Unasul. No caso da crise da Bolívia, envolvendo o governo de Evo Morales e os grupos indígenas, a Unasul resolveu os protestos internos contra o presidente Morales – os quais ameaçaram fomentar uma escalada do conflito e a desestabilização do país –, por meio de seu apoio ao presidente Morales e à ordem democrática. Neste contexto, a construção da Unasul/CDSA deve ser relacionada à demanda por uma segurança autônoma, que formule soluções a partir dos próprios meios da região.

Desde a ligação entre segurança e desenvolvimento no paradigma comum existente, o objetivo de integração da indústria de defesa, pelo CDSA, também pode ser articulado com a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil. O fato de tanto a estratégia quanto o CDSA serem promulgados praticamente nos mesmo período coloca mais atenção sobre a articulação. Além do mais, a integração da indústria de defesa poderia ser reforçada na estrutura de integração regional, protegendo a soberania. A integração regional da indústria de defesa poderia, ainda, ser uma medida para facilitar o desenvolvimento mútuo, a expansão dos mercados e a autonomia estratégica.

O Brasil sempre deu ênfase à proteção de princípios como a soberania nacional e igualdade entre as nações. O Brasil interesses mais específicos na preservação da capacidade de produção independente na indústria de defesa estratégica. Em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa salientou a articulação das atuais políticas do Brasil condizentes ao reforço da independência na indústria de defesa nacional e o fortalecimento da cooperação na indústria militar com os países da região. Assim, a política está atribuindo a conexão ao objetivo de conciliar segurança e desenvolvimento.

Junto com isso, os esforços para a integração regional, pela Unasul, seriam importantes passos para expandir a influência brasileira, não apenas como um líder regional na América do Sul, mas também como um ator global, porque o Brasil expandiu as parcerias e os contatos ativamente para além da região desde os anos 1990. Ademais, a mais nova união criada poderia ser explicada em termos realistas, como um comportamento do Brasil para balancear o poder e deter a presença dos Estados Unidos na região com poderes

econômicos e militares, ao considerar que essas iniciativas entrelaçariam o desenvolvimento econômico com os assuntos de segurança.

Como consequência do objetivo de cooperação em segurança multilateral é o reforço à garantia mútua para evitar conflitos, houve razões importantes e processos de desenvolvimento para a construção de um órgão com consenso e convergência gradual da agenda política do desenvolvimento comum. Com a situação de instabilidade regional, como demonstraram a tensão na Colômbia e as ameaças transnacionais, as políticas externa e de defesa do Brasil atuaram como fatores fundamentais para institucionalizar o Conselho de Defesa Sul-Americano, baseado nas relações bilaterais entre o país e outras nações e no interesse brasileiro de ser reconhecido como um líder regional e um ator global.

Contudo, o nível de cooperação multilateral em segurança na região ainda continua preliminar quando comparado ao nível de cooperação na Europa ou na América do Norte, que começaram entre o final dos anos 1950 e início dos anos 1960. Para a cooperação em matéria de defesa efetivamente evitar e responder a qualquer ameaça e situações de crise que possam ocorrer na região, a formação do CDSA precisa conformar um mecanismo de cooperação multilateral em segurança, com a finalidade de promover a estabilidade regional embasada no esforço do Brasil junto com os outros países da região.

Além disso, o papel da Unasul e seu conselho de defesa não está claramente definido para estabelecer um mecanismo concreto de segurança regional. O governo do Brasil apenas considera que “o Conselho de Defesa Sul-Americano estabelecerá um mecanismo consultivo que permitirá evitar situações de conflito e promover a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa” no processo em andamento da integração regional, como expressou a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil:

“Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região” (END, p. 17)

O processo de decisão, o desenho institucional, as operações e a racionalidade estratégica da Unasul/CDSA estavam em debate sem normas e soluções estabelecidas. De acordo com Cepik (2009), “todas as normas da Unasul serão adotadas por consenso. No entanto, qualquer Estado-membro poder abster-se completa ou parcialmente a implementação de uma política aprovada, seja por um período definido de antemão, seja por um período indefinido, sem impedi-lo de incorporar total ou parcial a referida política. No caso de

instituições, organizações ou programas que sejam criados, qualquer Estado-membro pode participar como observador, ou se abster de participar, total ou parcialmente, por um período definido ou indefinido. Não há nenhum órgão especializado para a resolução de litígios fronteiriços, de modo que qualquer disputa que surja entre os Estados-membros serão resolvidas mediante negociações diretas – caso não haja nenhuma solução, a controvérsia será submetida à consideração do Conselho de Delegados e, se não houver acordo, a disputa será apreciada pelo Conselho de Ministro das Relações Exteriores.”

Portanto, a perspectiva da Unasul/CDSA em aspectos de segurança não foi definitivamente clara. O objetivo do tratado de estabelecer medidas concretas para a coordenação entre as agências especializadas dos Estados-membros, a fim de reforçar a luta contra o narcotráfico, o crime organizado transnacional e outras ameaças, poderia ser limitada ao nível do intercâmbio de informações e experiências nessas questões ou às formas de cooperação bilateral em segurança.

3.4 Conclusão Parcial

Com base na percepção das ameaças existentes, na ausência de ataques militares por países vizinhos, a política de defesa do Brasil tem demonstrado uma postura estratégica dissuasória e de natureza defensiva para os eventuais conflitos interestatais ou ameaças, apoiando a integração regional e a consolidação para uma zona de paz e uma comunidade de segurança na América do Sul. Embora o Brasil tenha as suas ambições e demandas para além do nível regional sul-americano, a América do Sul é a área mais próxima de manobra de influência e de importância significativa nos assuntos de segurança para o Brasil, considerando os efeitos de transbordamento dos conflitos dos países vizinhos ou ameaças não-tradicionais em aspectos políticos e econômicos.

Em relação às ameaças à segurança regional, as não-tradicionais, como o narcotráfico, a guerrilha e o crime organizado relacionado com a violência urbana, causaram cada vez mais prejuízos e tornaram-se problemas transnacionais mais graves do que as ameaças tradicionais. Para lidar com essas ameaças, os esforços de cooperação sub-regional e regionais são mais eficientes e adequados, pois esses problemas estão circulando e influenciando a região. Essas ameaças de segurança na região tornaram-se as mais relevantes e comuns para o Brasil e outros países, devido aos efeitos de transbordamento das ameaças.

No que diz respeito aos números ou caso de conflitos interestatais na América do Sul desde a década de 1990, não houve outro conflito interestatal sem o caso do Peru-Ecuador, em 1995, apenas as tensões nos casos das relações Colômbia - Venezuela e Colômbia - Ecuador têm existido. Houve tensões até agosto de 2010, quando o novo presidente colombiano Santos se reuniu com o presidente Chávez e os dois líderes concordaram em restabelecer relações diplomáticas e melhorar as patrulhas militares ao longo da sua fronteira. Antes das declarações bilaterais entre eles, ambos os países mostraram disputas tão constantes e elevada desconfiança que as soluções diplomáticas e pacíficas foram difíceis de serem encontradas. A possibilidade de conflitos armados na região manteve-se em estado latente, devido às tensões.

O Brasil, que faz fronteira com a maioria dos países da região, tem desempenhado um papel importante no complexo de segurança da América do Sul desde o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso nos anos noventa. De acordo com o jornal Folha de São Paulo, o Brasil tinha apenas começado a mediar a tensão entre Venezuela e Colômbia, com uma proposição de novas formas de cooperação militar para controlar suas

fronteiras comuns, conforme o caso entre Colômbia e Equador⁴¹. Portanto, a proposta do Brasil envolveu a respectiva alteração no diálogo político e de negociação entre eles. Além disso, a Unasul promulgou um novo plano para aumentar a transparência das informações de orçamento da defesa com seu canal de intercâmbio de órgãos a partir de 2011. Segundo este, todos os países da Unasul devem carregar as informações no site da Unasul de forma inteligível para ser compartilhada normalmente e consultado livremente.

A expansão dos acordos de defesa e de acordos de cooperação de segurança na América do Sul, que é apresentado como na figura 3 abaixo, seria um indicador de melhoria em ordem regional desde os anos noventa. A cooperação militar na região se concretiza a nível bilateral ou sub-regional na condução regular de exercícios combinados, onde a meta é aumentar uma maior interoperabilidade entre as forças que contribuem para o reforço da confiança entre as nações. Estes exercícios incluem treinamento militar, realização de exercícios em reação de desastres naturais, cenários multidimensionais no âmbito do mandato das Nações Unidas na situação de busca e salvamento, e combate ao tráfico ilícito de drogas, entre outros.



Figura 3: O acordo da defesa na América do Sul , 1990-2010

(A figura foi feita pelo autor com base na fonte: A Comparative Atlas of Defense in Latin America and Caribbean / Edição 2010, p78⁴²)

⁴¹ Ana Flor. “Brasil quer pacto militar entre vizinhos”. Folha de S. Paulo. 25 Jul. 2010.

“O Brasil irá reativar a proposta de cooperação entre as Forças Armadas da Venezuela e da Colômbia para monitorar a fronteira dos dois países, como forma de solucionar o impasse entre Caracas e Bogotá. Presidente da Venezuela, Hugo Chávez, rompeu relações diplomáticas com a Colômbia após esta apresentar à Organização de Estados Americanos (OEA) denúncias de presença de guerrilheiros colombianos no país vizinho. Em entrevista à Folha, o assessor especial para Assuntos Internacionais da Presidência, Marco Aurélio Garcia, afirmou que uma colaboração efetiva entre os dois países, nos moldes do que ocorreu entre a Colômbia e Equador para o monitoramento conjunto da fronteira, deve voltar à mesa de discussão sob a chancela do Brasil. A partir daí, a conflitividade estaria eliminada, e poderia se pensar em um pacto de não agressão”, afirmou.”

⁴² Ver <http://www.resdal.org/>, Acesso: 12 Nov. 2010.

Houve outros indicadores de aproximação na região Andina mediante diálogo político. As tensões e disputas entre Equador, Colômbia e Venezuela tinham sido mantidos por um longo tempo e também foram graves por causa da presença dos militares dos EUA na Colômbia para apoiar a guerra interna da Colômbia contra o crime organizado, o narcotráfico e a guerrilha. Recentemente, o presidente do Equador, Rafael Correa, anunciou o plano⁴³ para restabelecer a relação bilateral entre Equador e Colômbia em novembro de 2010, discriminadas desde março de 2008, devido ao atentado contra o acampamento das FARC no território equatoriano. O recente anúncio oficial do plano para restabelecer relações diplomáticas desde o atrito político mostraram um progresso significativo para a confiança política e para as medidas de sua construção. Esta mudança significativa foi a partir da cúpula de Dezembro recente da Unasul, na Guiana, para reduzir a tensão e estabelecer a estabilidade política na atmosfera de confiança.

Em relação à criação do CDS, isso era uma nova iniciativa multilateral na região do esforço próprio do Brasil para construção do órgão em matéria de segurança, pois o Brasil favoreceu o acordo político bilateral e cooperação de segurança sub-regional, em vez de criar uma instituição de segurança regional. A possibilidade de conflitos armados na região manteve-se em estado latente, na ausência de um mecanismo concreto eficaz para a prevenção de conflitos. Por tanto, a Unasul e seu Conselho de Defesa foram recentemente criados sob a liderança do Brasil, e estão agora em processo de estruturação do órgão de segurança coletiva na região, coordenando os seus esforços de defesa com os objetivos oficiais para consolidar a América do Sul como Zona de Paz e para gerar uma identidade sul-americana e um consenso no sentido de reforçar a cooperação regional na área da defesa⁴⁴. Este foi um grande desenvolvimento na região, que carecia de instituições regionais de segurança e mecanismos de cooperação multilateral.

Já houve tomado medidas progressivas para a construção de acordos de cooperação bilaterais e sub-regionais em matéria de defesa e segurança na América do Sul desde 1990. Esses acordos e convênios contribuirão não só para promover a confiança mútua, mas também para aumentar a estabilidade regional. No entanto, a eficácia detalhada dos acordos de defesa e acordos de cooperação de segurança para aumentar a estabilidade regional desde os anos noventa na América do Sul precisam ser estudados de forma mais sistemática. Junto

⁴³ Ver <http://www.eltiempo.com/politica/restablecimiento-de-relaciones-entre-colombia-y-ecuador>, acesso: 26 Nov. 2010.

⁴⁴ Ver <http://www.SADCunasur.org/en/consejo-de-defensa-suramericano/official>, acesso: 25 Dec. 2009.

com isso, as recentes mudanças para as novas relações de segurança, da persistência dos problemas bilaterais para a aproximação entre alguns dos países andinos envolvendo o Equador, a Colômbia e a Venezuela, podem ser adicionados como indicadores da melhoria da estabilidade regional para uma comunidade de segurança.

Portanto, os indicadores aumentados de acordos de defesa, da aproximação entre Colômbia e Equador, e de cooperação de segurança na América do Sul significariam uma constução na ordem regional, como os acordos de cooperação em matéria de defesa e de segurança evoluíram para reforço das instituições de várias maneiras desde os anos de 1990. A institucionalização do multilateralismo também é um indicador importante para a estabilidade regional e para evolução de uma comunidade de segurança.

Conclusão

O argumento principal deste estudo pode ser resumido uma ideia de que as políticas externa e de defesa do Brasil têm contribuído para promover a estabilidade regional na América do Sul desde o fim da Guerra Fria a partir de evidências dos indicadores aumentados de melhoria da estabilidade regional para a existência de uma comunidade de segurança na América do Sul. A América do Sul não é uma espécie de comunidade de segurança, até agora, onde um grupo de estados mantém-se em uma paz estável e que se tornou integrado ao nível de uma garantia real, não lutar entre si fisicamente. No entanto, havia movimentos sustentados que visavam a uma espécie de comunidade de segurança, e os processos graduais foram descritos a partir da aproximação entre Brasil e Argentina para a constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008, promovendo a estabilidade regional no aspecto da estabilidade política, da ordem regional, e da manutenção da paz.

Considerando os problemas de segurança regional, incluindo as tradicionais, as não tradicionais e a violência interna, a América do Sul não poderia ser considerada praticamente uma zona de paz ou uma espécie de comunidade de segurança (Adler e Barnett, 1998; Cepik, 2009). O atributo de segurança da América do Sul no século XX foi apontado com o termo de “paz violenta” por David Mares (2001), devido à batalha contínua relacionada a disputas territoriais entre alguns países. Embora não houvesse nenhuma grande guerra na América do Sul desde o fim da Guerra Fria, havia uma disputa territorial em 1995 entre Peru e Equador, assim como outros confrontos armados entre Colômbia e Venezuela.

Problemas regional de segurança foram conectados entre países da região com as ameaças transnacionais que relacionadas com as ameaças tradicionais, as não-tradicionais e a violência interna. Segundo Buzan e Weaver (2003), após o fim da Guerra Fria, a tendência de regionalização em matéria de segurança foi acelerada, e a teoria dos complexos regionais de segurança foi aplicada para explicar a divisão da sub-região da América do Sul em dois diferentes cenários de segurança: um confronto na região andina e outro de cooperação na região do Cone Sul. As ameaças tradicionais no caso da tensão entre Venezuela e Colômbia também têm sido relacionadas com ameaças não-tradicionais, como a guerrilha, tráfico de drogas e atividades ilícitas. As guerrilhas colombianas, especialmente as FARC, foram associadas com o narcotráfico na região da fronteira amazônica, e provocaram não apenas a guerra civil da Colômbia, envolvendo a assistência militar dos EUA, mas ameaças regionais em comum devido ao aumento de circulações de droga e refúgio dos guerrilheiros no

território de outro país atravessando a fronteira com a Colômbia. Foi o caso do refúgio da guerrilha quando as FARC escaparam temporariamente da ofensiva do exército colombiano, que resultou no ataque da Colômbia contra o acampamento das FARC no território equatoriano em Março de 2008. Esses problemas regionais de segurança podem ter mais transbordamento nos países sul-americanos, especialmente no Brasil, danificando a possibilidade de uma comunidade de segurança na América do Sul, que carecia de uma instituição e um mecanismo eficaz de segurança regional.

Neste aspecto, a política externa do Brasil tem contribuído para a estabilidade regional na América do Sul mediante a aproximação com os países vizinhos, especialmente a Argentina, e a integração regional através do Mercosul e da Unasul. No processo de consolidação em uma zona de paz e democracia pelo Unasul, o Brasil se tornou um ator central para a estabilidade regional e um construtor de confiança ou mediador de paz com a liderança para promover o fim desde 1990. No caso de uma guerra convencional entre o Peru e o Equador, em 1995, por exemplo, o Brasil desempenhou um papel importante para resolver o problema regional como um mediador de paz, com base em sua política de integração regional e sob o princípio da solução pacífica de conflitos.

Apoiando a integração regional e os movimentos de consolidação em uma zona de paz na América do Sul, a política de defesa do Brasil tem demonstrado estrategicamente uma postura dissuasiva e uma natureza defensiva para os eventuais conflitos ou ameaças regionais. Com base nisso, a cooperação em segurança, os arranjos e sistemas de cooperação foram ampliados gradualmente a partir dos membros do Mercosul para os países Andinos, o que levou à criação da CDS na Unasul.

O Brasil tem orientado a cooperação de segurança para estabilizar a segurança regional, com vários arranjos contra as crescentes ameaças transnacionais em áreas fronteiriças da Amazônia. Ele também desempenhou um papel significativo recentemente, em reduzir a tensão entre Colômbia e Venezuela após a incursão colombiana contra as FARC em território equatoriano em 2008. Estes esforços levaram a constituir o Conselho de Defesa sul-americano na Unasul. Este conselho poderia melhorar as cooperações em segurança e defesa entre os países na região e deter o papel da OEA influenciado pelos EUA.

Embora a integração regional não tenha sido um processo simples, tem havido medidas progressivas para a construção de um processo de integração regional mais institucionalizado e da promoção de cooperação em matéria de segurança na América do Sul por meio das políticas externa e de defesa do Brasil. As medidas de construção da

confiança bilateral entre o Brasil e a Argentina tinham resolvido as disputas anteriores, promovendo as relações pacíficas bilaterais para a melhoria da segurança e desenvolvimento socioeconômico. A relação pacífica entre o Brasil e a Argentina se expandiu para a sub-região do Cone Sul, onde o Mercosul tem afetado a estabilidade política, como a resolução da tentativa de golpe militar do Paraguai em 1997. Uma comunidade de segurança entre Brasil e Argentina surgiu aproximando firmemente uma comunidade de segurança por meio de processos cooperativos e dessecuritização no âmbito do Mercosul (Hurrell, 1998).

Incluindo a recente aproximação entre alguns dos países andinos e da expansão dos arranjos de segurança e cooperação militar até região andina, a América do Sul mostrou progressos significativos na redução de conflitos interestatais. Isso seria o resultado da tentativa de estabilizar os conflitos dos países na região pelo Brasil, Mercosul e Unasul. Considerando a possibilidade latente de conflitos na América do Sul, especialmente na região andina, há uma implicação mais digna na iniciativa do Brasil recente, a constituição do CDS na Unasul.

Houve avanços e significados importantes na criação dos CDS/Unasul para constituir mecanismos de cooperação multilateral de segurança e para consolidar a América do Sul a partir da divisão das duas sub-regiões por meio da identificação de ameaças e esforços comum à segurança regional, onde prevaleceram medidas de segurança das formas bilaterais ou sub-regionais e os arranjos hemisféricos, tais como a OEA. Essas organizações podem não só completar a falta de instituição eficaz de segurança regional contra ameaças regionais, mas promover a estabilidade regional por meio das suas medidas autônomas de segurança que visam a uma comunidade segurança.

Além disso, os indicadores da melhoria da estabilidade regional desde o fim da Guerra Fria - a expansão de segurança cooperativa e os acordos de defesa desde Cone Sul até a região andina no contexto da integração regional, a constituição do multilateralismo pela CDS/Unasul, as fronteiras não-fortificadas entre Brasil e seus vizinhos, especialmente a Argentina, a definição comum da ameaça do CDS sobre o tráfico de drogas e a diminuição radical dos conflitos interestatais desde a década de noventa - esses indicadores aumentados apontaram para a existência de uma comunidade de segurança na América do Sul⁴⁵. A constituição do CDS na Unasul, refletindo um processo de mudança na segurança regional, é

⁴⁵ Adler (op. cit, p.20) encontrou evidências da emergência de uma comunidade de segurança com vários indicadores.

um passo ativo que vai ajudar a movimentar a América do Sul em direção a uma comunidade de segurança e a liderança do Brasil era indispensável nesse processo.

No entanto, ainda é cedo para prever claramente o futuro da Unasul e do seu conselho de defesa em relação à suas funções reais e eficácia, pois eles ainda permanecem no status de baixa institucionalização, preliminarmente em razão do nível de cooperação multilateral em segurança e da falta de vontade política convergente entre os países membros. O desenho institucional específico, operações e processos de decisão da Unasul / CDS não foram estabelecidos por consenso regional sem sistema concreto de gerenciamento de crise, como órgão especializado para resolução de litígios de fronteira. O Brasil (Estratégia Nacional de Defesa) apenas expressou a vontade de estabelecer um mecanismo de consulta para evitar situações de conflito e para promover a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa através da SADC no processo em curso de integração regional na América do Sul.

O Brasil mostrou os seus limites também para resolver os problemas regionais de segurança, como a crise entre Colômbia e Equador, em março de 2008, que foi resolvida diplomaticamente pelo esforço da OEA após a tentativa conciliatória do Brasil. O fato de que a OEA resolver o caso sem condenar a violação da Colômbia ao território equatoriano poderia ter aumentado a necessidade de criar um órgão de segurança regional. Isso aconteceu com a criação do CDS em dezembro de 2008, proposto pelo Brasil que favoreceram acordos bilaterais ou sub-regional de segurança e cooperação. É evidente que existem muito mais possibilidades para o CDS aumentar a estabilidade regional, em função de liderança do Brasil e da cooperação regional, tendo em vista a existência de uma comunidade de segurança na América do Sul.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Brazil's Foreign and Defense Policies towards Regional Stability

in South America since the end of the Cold War

(Versão Original em Inglês da Presente Dissertação)

JEONG KANG-DEOK

Brasília

2011

- 83 -

Table of Contents

Introduction: The outlook of the security dimension in South America	88
Chapter 1 Research Topics and regional security problems of South America	91
1.1 Research object and methods	91
1.2 Conceptual definition of security and regional stability	93
1.3 Theoretical approaches to security and regional security problems	94
Chapter 2 Brazil's foreign policy towards regional stability of South America	101
2.1. Brazil's traditional efforts towards promoting regional stability.....	102
2.1.1. The rapprochement between Brazil and Argentina	102
2.1.2 Regional integration policies: MERCOSUR	106
2.2. Brazil's new efforts towards regional stability of South America: UNASUR...111	
2.2.1. The development of integration between Brazil and its neighbors	113
2.2.2. The consolidation of South America into a zone of peace and democracy.....	116
2.3 Partial conclusion	120
Chapter 3 Brazil's defense policy towards regional stability of South America	123
3.1 Brazil's defense policy and its security role in the region	124
3.2 Brazil's attitude towards regional security threats	129

3.2.1 Traditional security threats	130
-conventional interstate conflicts: Peru and Ecuador in 1995, the Colombia conflict in 2008	
3.2.2 Non-traditional security threats: transnational security threats	137
3.3 Brazil's efforts to promote regional security cooperation	141
3.3.1 Security cooperation efforts between Brazil and its neighbors.....	141
3.3.2 Brazil's efforts to develop a regional security organ.....	145
3.3.3 The process and the meaning of the SADC constitution	147
3.4 Partial conclusion	153
Conclusion	157

List of Figures and Maps

FIGURES

Figure 1 : The framework of the Hypothesis	92
Figure 2 : The changing process of regional stability	100
Figure 3: Defense Agreement in South America, 1990-2010	154
Box 1 : The Construction chronicle of the South American Defense Council	147

MAPS

Map 1 : Patterns of Regional Security Post-Cold War	96
Map 2 : Zone of Activity of FARC-EP &ELN	136
Map 3: The Border Triangle	144

TABLE (Appendix)

Table 1: Sub-Regional Priority of Threats Perception	165
Table 2: Defense Budget in South America (2006-2010)	167
Graph 1 : Defense Budget in South America (2006-2010)	167

Introduction: The outlook of the security dimension in South America

The long rivalry between Brazil and Argentina had been the main security concern in South America. Unlike other regions, the rivalry between the two countries did not evolve into war since the nineteenth century. In addition to that, Brazil maintains pacific relations with all South American countries nowadays after the rapprochement with Argentina, which started in the 1970s. South America has also been considered as a relatively peaceful region regarding security problems, because it has observed only one conventional war since the end of the Cold War between Peru and Equador in 1995 and a total of three wars since the II World War (Cepik, 2009). However, South America was perceived as a region which has experienced a “violent peace” for over a century by David Mares (2001). The concept of “violent peace” means “the use of officially sanctioned military violence across national boundaries when war is not the intended result”(Mares, 2001:07), and it was used to identify broadly an aspect of security in the region as a violent region with no major war.

“The war might happen, as the result of a dynamic often unwanted by actors, originated from a miscalculation that escapes their control. The decision to use military force must be understood more as a bargaining tool for states’ constituencies than just as the desire to resolve a dispute through interstate war. Violent peace among countries remains a pervasive feature of South America’s security equation as far as territorial disputes and other structural induced concerns about relative gains are present in the recent history of the region” (Cepik, 2009, p2).

The region has recently showed the security tension between Venezuela and Colombia after the Colombian bombing raid in March 2008 against the FARC camp across its border with Ecuador. After that tension in the region, South America has inaugurated the South American Defense Council (SADC) as an inter-state forum for regional cooperation and integration on security issues in the structure of the Union of South American Nations (UNASUR) from a Brazilian proposal.

Nevertheless, the stand-off between Venezuela and Colombia over the close relations and new defense cooperation agreement between Colombia and the United States, which allows for the continuation of broad security and counter-drugs cooperation between the two countries, is becoming more serious as the Andean ‘security dilemma’. Colombia’s complex internal armed conflicts against guerrilla insurgency are connected to bilateral problems, and

political instabilities like the rivalry within Bolivarian Alliance for the Americas (ALBA⁴⁶) are also persisting in the Andean region. Without workable solutions for these security tensions with increasing new, transnational threats especially in the Andean or Amazon region, the seriousness of the security problems increased the necessity of regional security cooperation and effective security institution. Hemispheric organizations like the Organization of American States (OAS), which had been dealing with security issues in the Americas for about sixty years, lacked effective tools to reduce tensions and to resolve security problems.

Therefore, the recently founded SADC at UNASUR is more worthy of note concerning the possibility of its dealing with regional security issues. Security cooperation efforts in South America have increased in various forms since the early 1990s, and the SADC, which was new multilateral initiative of Brazil, could reinforce more multilateral security cooperation⁴⁷ in the region. In this sense, this research intends to further debates and awareness of the regional cooperation policies for security and development in the region.

Regarding the research questions, why has South America been relatively peaceful in the aspect of regional stability? This is a very difficult question, and many hypotheses could be considered to answer it⁴⁸. But here it is to be argued that Brazil's Foreign and Defense Policies have contributed to promote regional stability in South America. Then, as the main question of this research, how have Brazil's Foreign and Defense Policies enhanced regional stability in South America, especially after the end of the Cold War? And also as the sub-question, what are the implications of the constitution of the South American Defense Council (SADC) for regional stability and peace, which was recently stemmed from a Brazilian initiative to project the consultation, the coordination and the cooperation in the regional security policy agenda, including conflict prevention and defense industry cooperation? These are the principal questions of this research about Brazil's Foreign and Defense Policies towards regional stability in South America.

⁴⁶ Venezuela has regarded the presence of the U.S. Army in Colombia as a serious threat, and Venezuela's president, Hugo Chavez, created the ALBA (Bolivarian Alliance for the Americas) as an anti-American organization, including Cuba, Bolivia, and Nicaragua.

⁴⁷ A form of security cooperation among a number of countries (usually three or more) in a given region. Multilateral security cooperation is intended to eliminate the cause of conflicts and seek their peaceful settlement through discussion of pending issues in the political, diplomatic, military, economic, cultural and social sectors. Cf., Defense White Paper 2008 of South Korea.

⁴⁸ There are some more relevant hypotheses and explanation in the book, Alsina Jr, João Paulo Soares. *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese Imperfeita*. Brasília, Câmara dos deputados, coordenações, 2006. 43p.

While security studies about South America have increased recently, the studies about Brazil's efforts to promote regional security and stability have been limited until now (Vellozo Jr, 2006). Since Brazil's foreign policy has focused on South America after the end of the Cold War period, Brazil has played a fundamental role in regional security affairs and took the lead to develop UNASUR, including the South American Defense Council (SADC). When considering the creation of UNASUR and the SADC, political convergences and regional consensus were made by the efforts of Brazil from two regional trends: one of confrontation in the Andean region and the other of cooperation in the Southern Cone region.

It is important to understand the role of Brazil for regional stability considering the security problems of South America, including the traditional and non-traditional threats, like Colombia's armed conflict and transnational threats in the region. Hence, this study tries to contribute to furthering the awareness of the Brazilian foreign and defense policies and the efforts to promote regional stability through the broad understanding of the security situation in South America.

This study is structured in three chapters; Introduction; Chapter one clarifies the research topics with the definition of research objective, providing the concepts of regional stability with three elements: political stability, regional order, and peace in the context of expansion of security. Regional security problems will be identified with the existence of traditional and non-traditional threats, especially from the political tension between Colombia and Venezuela to transnational threats in the Amazon region.

Chapter two examines Brazil's foreign policy towards regional stability by identifying Brazil's efforts to focus on regional integration from the historic rapprochement between Brazil and Argentina and the arrangements of MERCOSUR to the consolidation of a zone of peace and democracy, which led to the creation of UNASUR, building up mutual confidence with the countries of the region.

Chapter three examines Brazil's defense policy towards regional stability identifying Brazil's attitude towards regional security threats and Brazil's efforts to promote regional security cooperation, including the constitution of SADC at UNASUR. Along with that, it will exemplify concrete indicators of the enhancement in regional stability from 1990 to 2010 in the partial conclusion of the chapters two and three.

Chapter 1 Research Topics and regional security problems of South America

This chapter will clarify the research topic and South American security problems. At first, it will provide conceptual definitions of regional stability, regional security complex and security community, and will approach regional security problems with the concept of South American regional security complex dividing into different two regional trends. Then, it will introduce the processes to construct regional integration and security cooperation in South America with a broad description of sustained move away from the status of regional security complex towards the logic of a security community since the end of the Cold War, which are to be studied in depth in the second and third chapters.

1.1 Research object and methodology

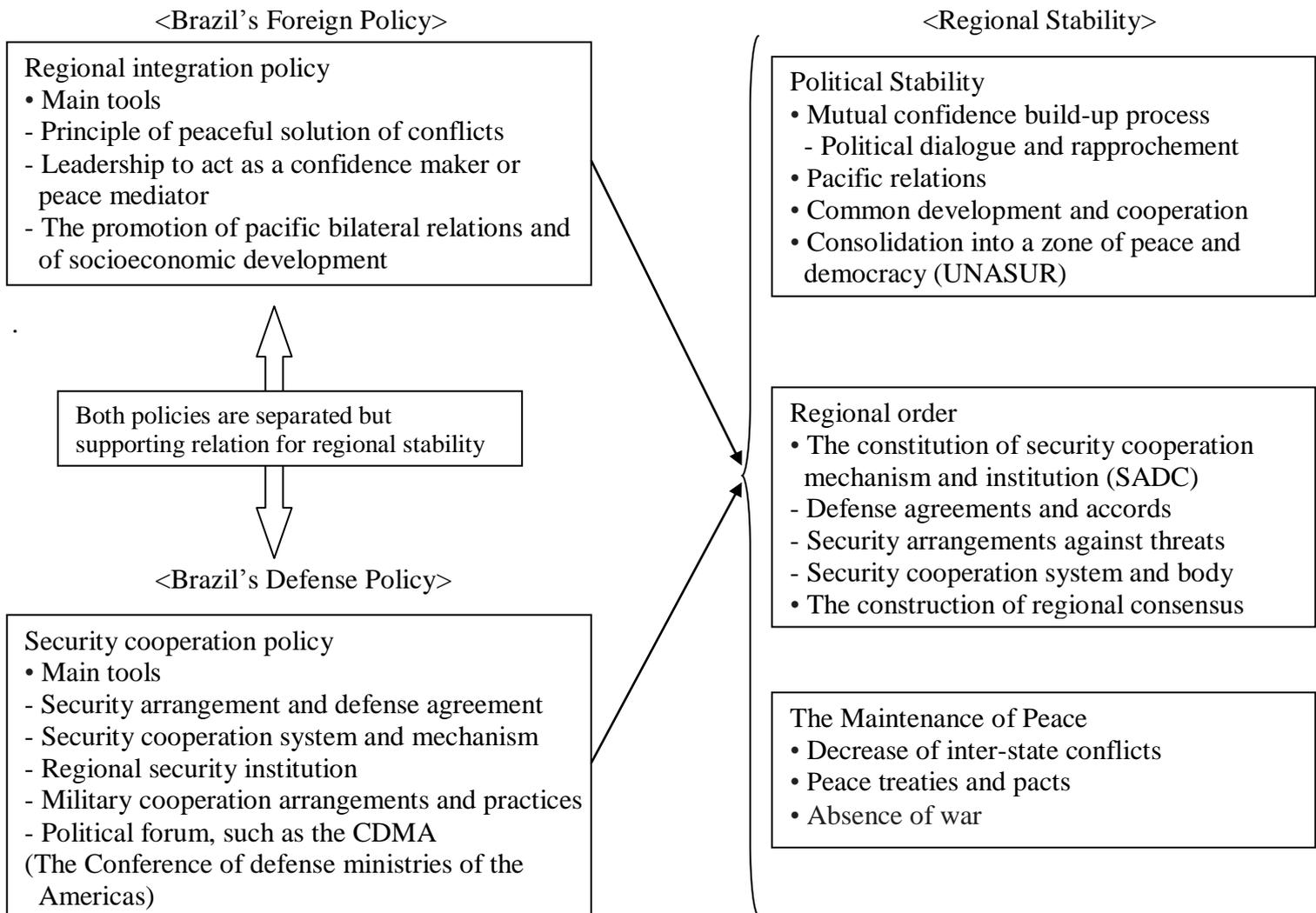
The objective of this study is to examine Brazil's foreign and defense policies towards the promotion of regional stability since the end of the Cold War, including Brazil's various efforts to develop security relations, to manage regional security threats, and to constitute UNASUR / SADC as a new regional security device. Brazil has favored regional integration with South American countries, and the processes evolved progressively through various efforts based on the policy of rapprochement between Brazil and Argentina, which led to the creation of UNASUR / SADC. Furthermore, the initiatives to establish cooperative security arrangements have been limited to the low institutionalized political agreements until the creation of UNASUR / SADC, depending on the crucial efforts of Brazil in the regional security dynamics.

In this context, this research will provide a broad descriptive analysis of the processes of regional integration and cooperation on security matters in South America. The argument will focus on Brazil's foreign and defense policies towards neighboring countries. And this research will consider the process as a sustained move away from the status of regional security complex and towards the logic of creating a security community in South America based on the approaches of Barry Buzan (2003) and Adler (1998).

Based on previous studies about the theme and on the access to specific data related with political and security documents, the research methodology will choose a historical understanding approach through descriptive methods. Hence, the study will approach the

theme with historic process-tracing methods from the point of view of broad regional security aspects based on the concept of ‘Regional security complex’ and ‘security community’ since the 1990s. The available information from public documents, existing bibliography, related newspaper and internet resources will be investigated.

The framework of the Hypothesis (Figure 1)



Hypothesis

H1: Brazilian Foreign and Defense Policies have enhanced regional stability in South America through constructing a more institutionalized regional integration process and through promoting security cooperation in South America since the end of the Cold War.

H2: Brazil's foreign and defense policies' main tools to promote the aims in South America were: the leadership to act as a confidence maker or peace mediator; the promotion of pacific bilateral relations; and the development of security arrangements and cooperation systems. And both policies support them for regional stability.

1.2 Conceptual definition of security and regional stability.

In order to proceed in such outline of Brazil's foreign and defense policies relating to regional stability, the relevant conceptual and theoretical definitions should be preceded especially by security, regional stability and regional security complex.

The term 'security' has been conceptualized as traditional security (Traditional Security Studies-TSS). Traditional security concept was developed as national security defined in the context of the military focused on the external threats or war threats. This traditional concept of security highlights national sovereignty with relatively superior military power. But Barry Buzan, in his books ('People, State and Fear', 1983; *Regions and Powers*, 2003) argued that the limit of the traditional security concept should be expanded from the national, military security to the comprehensive security to include the spheres of economy, environment, society and politics. He laid the foundations to think about regional security in the context of a wider security agenda and a securitization approach as below.

“‘Security’ is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. **Securitization** can thus be seen as a more extreme version of politicization. In theory, any public issue can be located on the spectrum ranging from non-politicized (meaning the state does not deal with it and it is not in any other way made an issue of public debate and decision) through politicized (meaning the issue is part of public policy, requiring government decision and resource allocation or, more rarely, some other form of communal governance) to securitized (meaning the issue is presented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure) (Buzan; Weaver; Wilde, 1998: 23-24).”

From this point of view, the concept of 'Regional stability' includes political stability, regional order and peace: Political stability could be enhanced by mutual confidence build-up processes through political dialogue, rapprochement, pacific relations, common development and cooperation, and consolidation into a zone of peace and democracy. Regional order could be sought by the constitution of security cooperation mechanisms and institutions, defense agreements and accords, security arrangements against threats, a security cooperation system,

and the construction of regional consensuses. And peace here means the absence of any war or conflict, which could be maintained by preventing inter-state conflicts to acceptable levels, promoting peaceful process and deterrence.

In contrast, the concept 'Regional instability' includes 'Security dilemma'⁴⁹ resulted from the unlimited armed race towards militarization competition, political tension, confrontation and conflict among States. And conflict occur when two or more parties believe that their interests are incompatible, express hostile attitudes or take action that damages other parties' ability to pursue their interests. It becomes violent when parties no longer seek to attain their goals peacefully, but resort instead to violence in one form or another (Ramsbotham, Woodhouse and Miall, 2005).

In addition, a clear distinction between the concepts of security and defense also need to be defined for the appreciation of the South American Defense Council not confusing with the South American Security Council. 'Security' concerns the identification of threats and the establishment of a policy for countering those threats, while defense would concern the means to achieve security and the protection offered by the military organization.

Based on the enlarged concept of security, embracing the political, military, economic, social, and environmental fields among others, it was distinguished the difference of concepts between security and national defense in the new National Defense Policy of 2005 (PDN)⁵⁰ as below.

"I - **Security** is the condition that allows the Country to preserve its sovereignty and territorial integrity, the accomplishment of its national interests, free from pressures and threats of any nature, and the warranty to its citizens of the exercise of their constitutional rights and duties;

II - **National Defense** is the array of measures and actions of the State, with emphasis in the military expression, for the defense of the territory, of the sovereignty and of national interests against threats preponderantly external, potential or obvious."

1.3 Theoretical approaches to security and regional security problems

According to Monica Herz (2009), a long-standing tradition of military involvement favored the pre-eminence of realistic thinking in Brazil. So security was read through the lens of national security. But new changes were introduced by the democratization processes since

⁴⁹ The term 'Security dilemma' was made by John Herz during the early 1950s to develop security as a core concept. Herz's idea of the 'security dilemma' focused on the self-defeating aspects of the competitive pursuit of power (Herz,1950).

⁵⁰ The Defense Ministry of Brazil elaborated the document of (PDN), which defined the objective of national defense, strategic orientation and necessary directive. PDN was approved in June of 2005.

1985 in Brazil, including a more direct participation in multilateral organizations, a broader spectrum of international relations and a gradual reduction of the role of the military in the definition of security, resulting in an increased involvement of new actors, especially from the academia. [...] “Although the concepts developed in the American and European academia to deal with security issues on the regional level, such as ‘regional complex’ or ‘security community’, have not found their way into the debate in Brazilian publications, the European model of integration is treated as a paradigm in both political and academic discussions, favoring the introduction of security themes and the articulation between interdependence, cooperation and security” (Diamint and Herz, 2009, p13).

Considering that point of view, security studies need to be approached by the perspective of International Relations theories. Security studies in International Relations theories have sought the sources of war and conflict in different ways, depending on different perspectives in power structures, in internal or international institutions, and international relations themselves etc.

The security concern has been the principal theme of international relations theories and considered as the agenda of high politics. However, the approaches of international theories towards security problems were not fixed and resolved to one solution and remained principally in three paradigms: Realism, Liberalism and Constructivism. Constructivism was added more recently, as a new vision with a more dynamic interpretation, before that, approaches were mainly based on Realism and Liberalism in terms of the balance of power and collective security of international institutions etc.

Regarding the limitation of traditional security approaches dominated by Realism and Liberalism, there appeared alternative approaches to the widening security concept like the Copenhagen School of Constructivism. From their inter-subjective recognition of security, security studies were diversified to extend into regional and international levels. To understand the regional security in South America, it would be adequate to apply ‘Regional security complex’ concept (CRS), based on the Copenhagen School. The reason why it would be adequate is because CRS is an analytic concept focused on regional security studies analyzing systematically the processes and patterns of cooperation and conflict.(Buzan; Weaver, 2003)

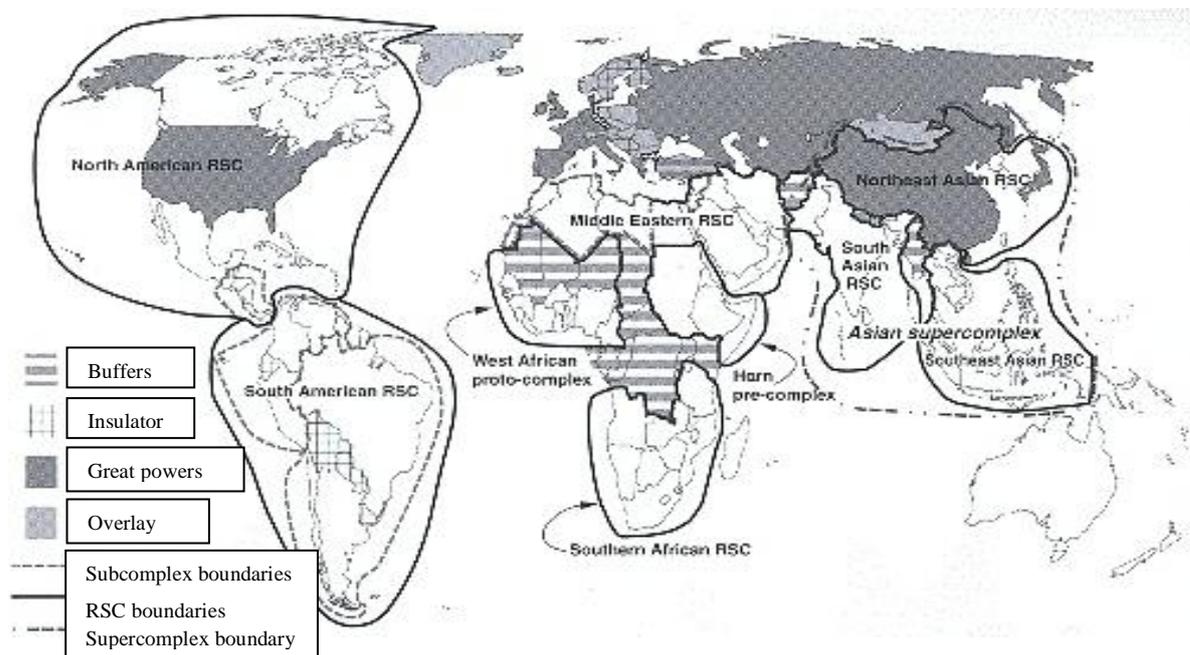
“ ‘Regional security complex’ is a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems

cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another. The formative dynamics and structure of a security complex are normally generated by the units within it – by their security perceptions of, and interactions with, each other.” (Buzan, 1998: p201)

The concept of CRS permitted to study the regional security with the historic interaction and interdependence, which defined the process of securitization or non-securitization with security actions and perceptions. The interactions and perceptions of the actors established the patterns between cooperation and conflict regarding security problems. In this context, South American regional security complex was made from two regional trends: one of confrontation scenarios in the Andean and the other of cooperation mood in the Southern Cone region (Hirst, 2003; Buzan, 1998, p. 192).

Buzan and Weaver identified the two regional security complex: North America /Central America and South America (*América do Norte/América Central e América do Sul*) and three sub-regional complex: Central America, Andean region and Southern Cone in America as below (*América Central, região Andina e Cone sul*) (BUZAN, 1998, p. 192).

Map 01. Patterns of Regional Security Post-Cold War⁵¹



“Although the central theme of regional security agenda nowadays would be internal and transnational increase of social violence and organized crime- diverse forms to interpret the post-Cold War world order, added to distinguished characteristics of two sub-regions of the South American continent- Andean and Southern cone- contributed to the definition of different priority with reflection upon

⁵¹ Map 01 was extracted from the study of two authors. BUZAN, Barry; WAEVER, Ole, 2003. p. xxvi.

conceptualization of security, identification of threats, construction of their agendas and design of defense policy”. (HIRST, 2003, translated by author)

To deal with securitization processes and changing security issues in the region, Emanuel Adler and Michael Barnett (1998:30) proposed the framework of a ‘security community’ defined as “a transnational region comprised of sovereign States whose people maintain dependable expectations of peaceful change.” According to Karl W. Deutsch (1961: 98), a security community was already identified by the following features: “[...] a security community [...] is a group that has become integrated, where integration is defined as the attainment of a sense of community, accompanied by formal or informal institutions or practices, sufficiently strong and widespread to assure peaceful change among members of a group with reasonable certainty over a long period of time.” With this framework built on Constructivism, Hurrell (1998) already studied the possibility of an emerging security community in South America, although that is not the objective of this study.

Based on these concepts, the security problems in the South American security complex are still latent as regional instability from the traditional security threats to non-traditional security threats: border disputes related to natural energy resources with increasing military expenditure, especially in Colombia, Venezuela and Brazil, as well as transnational organized crimes etc. The conflict between Peru and Ecuador and the tension between Colombia and Venezuela were the regional security issues that challenged Brazil’s foreign and defense policies towards regional stability.

Although South America showed low levels of armed conflicts compared to the African Continent and to South Asia, there remained several elements of political instability, vulnerability in the frontier area, high levels of urban violence, and illicit activities (GRATIUS, 2007). Regional security problems were securitized into the possibilities of serious inter-state conflicts and instability factors in the region, especially from the tension between Colombia-Venezuela and transnational threats in the Andean/ Amazonian region. Colombian drug trafficking and its guerrilla insurgency are serious problems that spill over into the neighboring countries and threaten the prospects for regional stability.

The Southern Cone and the Andean region share similar security threats, but the degree of intensity and priority differs substantially⁵², with Andean countries more strongly securitized by traditional interstate disputes. Even for all the increasing regional integration efforts with

⁵² See: Appendix #1, Table 1- Sub-Regional Priority of Threats Perception.

political meetings, the tension between Colombia-Venezuela was serious in the Andean region as the president Venezuela Chávez frequently threatened war against Colombia, which in turn accuses him of harboring the FARC.

The deterioration of relations between Colombia and Venezuela has largely ceased the existence of the Community of Andean Nations⁵³ (CAN), and the region has split into two politically and ideologically opposed camps that view each other with apprehension, profound distrust and pursue opposed geopolitical strategies (Markus, 2009). So, there were many difficulties to respond collectively against transnational regional security threats, such as Colombia's armed conflict and drug-trafficking.

“The Andean subcomplex is not really easily understood in terms of state-to-state security relations, but the complicated ‘transregional’ security dynamics that tie together domestic and international issues do not produce total deterritorialisation. [...] Are we then witnessing an increasing split between a Southern Cone subcomplex marked by desecuritization and integration, and a Northern subcomplex with a weakening of states, increasing external involvement, and much violence at all levels of society?” (BUZAN, Barry; WAEVER, Ole, 2003. p. 331).

Furthermore, the creation of the South American Defense Council and the Council of Fight against Narcotic Traffic (*O Conselho de Defesa da América do Sul & o Conselho de Luta contra o Narcotráfico*) attributes the common perception of the seriousness of regional security problems opening the regional debate on security problems together in the frame of UNASUR.

According to Barry Buzan and Ole Waever (2003), South America has not been a security community where war becomes inconceivable, because the possibility of interstate wars certainly has not been absent from the continent. However, Hurrell cautiously argued that there has been a sustained move away from the logic of anarchy and towards the logic of community within MERCOSUR, built around the changes that had taken place in the core relationship between Brazil and Argentina. And a security community seems to be embedded in an increasingly dense processes of economic integration. (Hurrell,1998).

According to Deutsch, those states that dwell in a security community had created not simply a stable order but, in fact, a stable peace. Security community here was defined as a group of states that has become integrated to the point that there is a real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes

⁵³ In 1969, it originated from the conference of Cartagena among Comombia, Equador, Peru, and Venezuela. In 1996, the the Community of Andean Nations (CAN) was criated with ambitions objectives of high level of institutionalization, such as Andine Justice Court, Andine foreign minister council.

in some other way (Adler, 1998).

In this respect, Adler (op., cit, p.55) found evidences of the emergence of a security community in various indicators that reflect a high degree of trust, a shared identity and future, low or no probability that conflicts will lead to military encounters, and the differentiation between those within from those outside the security community. Some indicators could be exemplified as below and the following indicators demonstrate the existence of a security community⁵⁴.

- Multilateralism: Decision-making procedures, conflict resolution, and processes of conflict adjudication are likely to be more consensual than in other types of interstate relations. This type of architecture reflects the high degree of trust present in the relationship and that common interests are handled through common and consensual mechanisms that automatically incorporate the interests of all members.
- Unfortified borders: Although still present, border checks and patrols are undertaken to secure the state against threats other than an organized military invasion.
- Common definition of threat: This depends on the identification of core ‘personality’ features of those within the security community. Self-identification frequently has a corresponding ‘other’ that represents the threats to the community.
- Cooperative and collective security: Movement from reciprocal arms control and confidence building to ‘cooperative security, with regard to security problems arising within the community, and to collective security, with regard to threats arising outside the community.
- A high level of military integration: Although a security community does not require that there be military integration, it is quite likely that shared identities and a high degree of trust will produce a desire for the pooling of military resources; this will be particularly true if there was military cooperation in earlier phases of the emerging security community. We expect that if there was no military cooperation in earlier phases, then the

⁵⁴ The definitions of indicators were made by Adler (1998). In addition, he distinguished the indicators into the existence of tightly coupled and a loosely coupled security community. But the separation was not used here.

emergence of a common threat at this stage would produce the desire for it. This indicator reflects not only high trust but also that security is viewed as interdependent (Adler, 1998, pp. 55-56).

From this context, although this study does not aim at identifying the possible conditions to make a security community in South America, it will analyze the process of regional integration and cooperation considering the elements of regional stability towards security community. Also, this study will describe the changing processes as a sustained move away from the status of regional security complex towards the logic of security community by Brazil's foreign and defense policies, as below figure 1 showed broadly that.

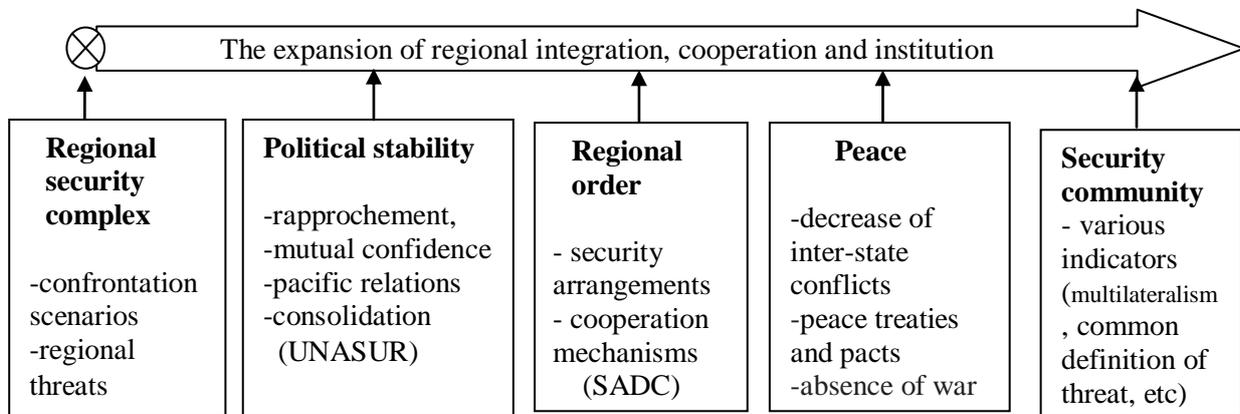


Figure 2 - The changing process of regional stability

In the next chapter, it will be analyzed Brazil's foreign policy toward regional stability. Regarding that regional security problems, the changing process of regional stability towards integration and security community based on confidence building measures and rapprochement would be the lens or framework of analysis.

Chapter 2 Brazil's foreign policy towards regional stability of South America

To promote regional stability, Brazil pursued constructing a stable environment and favorable conditions for common economic developments, including Brazil's interest to develop its economy and its role as a leader in the region. And Brazil has developed the processes of regional integration fostering cooperation and institutionalization in South America. Brazil's foreign policy took the lead in promoting regional integration systems, which resulted in the formation of MERCOSUR and UNASUR. In that process, Brazil's foreign policy not only made the radical change in the relations with neighboring countries, especially with Argentina, but connected the two sub-regions, Southern Cone and Andean (Amazon) region through an institutionalized entity like UNASUR, enhancing regional stability.

According to Onuki, Brazil's foreign policy regarded regional integration policies as regional stability efforts in the same mode as they could make regional confidence and development as below.

“In this perspective, the foreign policy of Brazil in the 90s had started to focus on regional stability with the same context of regional integration with diverse initiatives because regional stability could create more confidence and development element in the regional and global dimension. Although MERCOSUR was developed from the foreign policy of Brazil and the cooperative relation with Argentina, that was intensified from the instability of Post-Cold war and the negotiation of US initiative of NAFTA and Alca (Área de Live Comércio das Américas) considering the regional economic stability and autonomy” (Janina Onuki, 2000).

Over the past twenty years in South America, there were big developments towards regional integration, despite existing differences in the foreign policy of the nations. In South America since the 1990s, Brazil has played the most active role for the establishment of integrated regional unity. The period corresponds to the transition into regionalization from the post-Cold War era. Brazil started to enhance its role in the regionalization trend based on the accelerated growth of its economy,.

From this broader perspective of the Brazilian foreign policy, this chapter is to analyze Brazil's foreign policy and its efforts towards regional stability through constructing a more institutionalized regional integration process in South America. Those will be distinguished between Brazil's traditional efforts towards regional stability, which

pertain to bilateral (the rapprochement between Brazil and Argentina) and sub-regional approach (MERCOSUR) in 1990s, and its new efforts, which have regional dimension (UNASUR) in 2000s, in terms of its broad scope and period.

2.1. Brazil's traditional efforts towards regional stability of South America

Since Brazil started to emphasize the need to create and consolidate a regional peace zone, there were traditional efforts of Brazil, which started particularly with nuclear-weapon-free zones by 'The Treaty of Tlatelolco⁵⁵'. That treaty created the nuclear-weapon-free zone in Latin America which was developed through the rapprochement with Argentina.

“By taking an active part in proposal of the Tlatelolco Treaty, which created the first nuclear weapon free zone in the world, Brazil was fighting for peaceful use of nuclear power through multilateralism, therefore assuming a different posture from the great powers of the time and its own role as the natural foremost regional player. Brazil and Argentina eventually overcame differences and relations even evolved to cooperation in the nuclear area” (Sotomayor, 2004).

There have been a lot of efforts by Brazil to pursue an activist regional policy. Brazil's strategic approach to the region became clear during Cardoso's Administration (1995-2002), as he emphasized on economic cooperation with its neighboring countries as one of the central priority of his Administration. The Cardoso Administration gave much attention to trade intensification through MERCOSUR in the 1990s. This resulted from the formation of pacific bilateral rapprochement with Argentina since the early 1970s.

Former president Lula's foreign minister, Celso Amorim, described the regional policy as one of 'responsible activism' in the inauguration speech, responsible or not, the general approach has been an activist one.

2.1.1. The rapprochement between Brazil and Argentina

Brazil's relationship with Argentina reflects the potential core situation of becoming a security community concerning the sub-regional cooperation in the region. As Brazil is a

⁵⁵ Being affected by the destructive consequences of a nuclear confrontation, as the Cuban missile crisis in October 1962, the presidents of five Latin American countries – Bolivia, Brazil, Chile, Ecuador and Mexico – announced in April 1963 their intention to work together in order to conclude a multilateral agreement prohibiting the production, the stockpiling or the testing of nuclear weapons or ballistic missiles. In 1964 a preparatory commission was convened and chaired by Mexico. It produced the Tlatelolco Treaty which was signed by 21 countries in February 1967 and entered into force in 1969.

country situated between the Andean (the Amazon) and Southern Cone region, it is in a crucial position to promote political dialogue about regional security.

Brazil's rapprochement with its historical rival, Argentina, which began in 1970s, was accelerated after 1985 in the process of democratization after the mutual nuclear agreement for regional nuclear free zone in Latin America since 1967. When Brazil and Argentina put an end to their nuclear rivalry in favor of peace and common development adhering to the Treaty of Trateloco, they viewed nuclear cooperation as an opportunity to overcome mutual suspicions and to act together in relation to the restrictions imposed by the nuclear countries on the development of nuclear technology (Lafer, 2000).

This treaty, which was jointly established by Argentina and Brazil, committed the two countries to dismantle nuclear weapons development programs and to design a control system with participation of the International Atomic Energy Agency (IAEA). The cooperation was from the convergences and beliefs of the joint acceptance of coexistence and the willingness of the parties to live together within a framework of agreed legal and political rules. And the cooperation was based both on their foreign policy to pursuit sustainable development of the countries as a priority. Namely, their foreign policy decisions should be based on the imperatives of national economic and scientific technology development with the concern of autonomy and regional leadership. The signature of the Program for Economic Integration and Cooperation between Brazil and Argentina in 1986 (*O Programa de Interação e Coopeação Econômica*) opened the new commerce cooperation and influenced to create MERCOSUR.

So the historical process of confidence building measures was started in May 1980 when the Cooperation Agreement for the Development and Application of Peaceful Uses of Nuclear Energy was signed, by which an attempt was made to set up the necessary conditions for a reciprocal knowledge of both nuclear programs and nuclear agreement. Subsequently, they set up a complex control system started to operate in 1990, which led to the creation of the Argentine - Brazilian Agency for Accounting and Control of Nuclear Material (ABACC) in 1991⁵⁶, which is a common agency in charge of accounting, control of nuclear materials,

⁵⁶ The Argentine-Brazilian Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials (ABACC) is a bi-national body created by the governments of Brazil and Argentina, responsible for verifying the peaceful use of nuclear materials that can be used directly or indirectly in the manufacture of weapons of mass destruction mass. ABACC was established by the Agreement for the Exclusively Peaceful Use of Nuclear Energy signed in 1991 between Argentina and Brazil. Through that, it was established the Common System for Accounting and Control of Nuclear Materials (SCCC) which is administered by ABACC. (Available in: <http://www.abacc.org/port/>, Access Date: 21 Dec. 2009, translated by author).

and installations in compliance with the International Atomic Energy Agency (IAEA). Together with that, both countries also acceded to the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) as nuclear weapon free states.

However, this development did not happen easily. It took long years and negotiations for Argentina and Brazil to comply with the Treaty. They rejected the signature of the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), and especially Brazilian government had denounced it unfair since the 1960's refusing all on-site inspections. When democratic regime returned in 1980s, the two countries initiated a process of nuclear confidence building and cooperation. In the early 1990s, the two countries established a bilateral inspection agency to verify both countries' pledges to use nuclear energy only for peaceful purposes. The Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) was joined by Brazil in 1998 and by Argentina in 1994 respectively not to strive for the possession of nuclear weapons. The negotiations for the creation of the ABACC to monitor one another's nuclear sites and materials were the conciliatory measures particularly for a bilateral monitoring system from the clear political will of attaining transparency in the nuclear activities performed by presidents of both nations.

This agreement was the starting point of a new approach by both countries to face the restrictions that were being imposed in the world to the access of high technology and nuclear goods and services, pointing out the perception of the importance of bilateral cooperation in strategic areas such as the nuclear one. After this step, negotiations proceeded following stages marked by the issuance of joint declarations indicating the progress attained in the process for the generation of trust and transparency of nuclear activities in Brazil and Argentina.⁵⁷

In addition to that, a successful and well established series of confidence building measures had resolved previous points of dispute, increasing trust and establishing more general principles of transparency and cooperation. By the mid-1990s, the two countries' army chiefs of staff were meeting twice to broaden inter-service contacts. There has been some examples of more active cooperation; such as the AREX joint exercises between the navies, the training of Argentinean pilots on the Brazilian aircraft carrier, and the September 1996's joint army exercises which were the first time that Brazilian troops set foot on Argentinean soil since the Paraguayan War. And this military cooperation expanded to more

⁵⁷ Cf., the information of Internet Site, (Source: <http://www.abacc.org/port/history>, Access : 21 Dec. 2009).

concrete discussion of shared threats and security challenges including closer consultation between the militaries on peacekeeping (Hurrell, 1998).

In the rapprochement between Argentina and Brazil in the eighties, the change into democratic regimes in both countries at the same time produced a positive effect on them. They both had interests in developments in all fields, including security and democracy in their respective countries. The strengthening of democracies and the adherence to the nuclear treaty in both countries influenced an atmosphere of growing trust and cooperation in South America.

Hurrell (Adler, Emanuel, 1998, 250p) claimed the relationship between Brazil and Argentina has undergone significant change and a loosely knit security community has emerged between them. He justified the claim with the evidence that the two countries no longer fear war or prepare for war against each other: borders are no longer actively fortified and Brazil has increasingly redeployed troops away from the South.

In addition, Hurrell (1998) summarized the indicators and processes of the relationship changes between Brazil and Argentine like these : (1) Itaipu-Corpus Accord 1979; (2) Marine Exercises between Argentine e Brazil in the FRATERNAL (1978); (3) Presidential Visit of Brazilian president Figueiredo (after 45 years), in 1980; (4) Accord of arms joint production & nuclear cooperation; (5) Support of Brazil to Argentina about the Malvinas.

The security relationship between Brazil and Argentina has been embedded in a dramatic increases in transactions, organizations and institutions in the economic sector, and is more firmly rooted in a continuing process of economic integration. Particularly, that could be seen clearly through the bilateral initiatives that ended their rivalry and gave birth to the integration process.

As the rival relations between Brazil and Argentina had transformed into the rapprochement mode, it was expanded into the integration mode in direction to regional stability, which advanced into the formation of one sub-regional institution, MERCOSUR. Hence, Vizontini identified the development of the bilateral relations into the opening of regional integration and cooperation (VIZENTINI, 2003).

“In March 1991 the Treaty of Asuncion creating MERCOSUR was signed between Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay, entering into force in November 1991. Bureaucratic and political ties and visits become ever denser and the symbolism of integration continues (for example, Cardoso's first act as president in January 1995 was a meeting with the presidents of Mercosul and of Bolivia and

Chile). There was also important progress in the security and arms control field. In September 1990 Collor formally rejected any Brazilian desire nuclear weapons [...]. The 1990 Joint Declaration on a Common Nuclear Policy created a system of jointly monitored safeguards in the form of the December 1991 agreement between Brazil, Argentina, the IAEA and a newly formed bilateral agency for controlling nuclear materials (ABACC). This opened the way for full implementation of the Tlatelolco Regime. Finally, the Mendonca Agreement (which included Chile) of September 1991 extended arms control to cover chemical and biological weapons (Hurrell, 1998).”

2.1.2 Regional integration policies: MERCOSUR

The most dramatic change of the relation between Brazil and Argentina from geopolitical rivalry to cooperative partnership took place in the 1980s through mutual confidence-building measures, like the nuclear agreement and political regime’s change into democracy. The movement was developed into regional integration efforts from Brazil’s foreign policy, so that the rapprochement of the two countries gave much assurance that both countries will not fight physically, leading to move the Southern army troops of Brazil into the Amazon region. The political cooperation reached into the institutionalization of the Southern Common Market (MERCOSUR, 1991) for the economic cooperation and integration among the South American countries (Current Official Members (4): Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay; associated members (3): Chile , Bolivia and Venezuela).

MERCOSUR was launched by the Treaty of Asuncion, signed in March 1991(*Tratado de Assunção de 1991*) with the objective of creating a free trade area and a custom union among Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay, by eliminating tariff and nontariff barriers for common trade tariff among these countries. And there was another purpose of a trade union to adopt a common external tariff rate (CET) for common political and economic development along with the initiative of Brazil to have more political relevance.⁵⁸ It was important that Brazilian initiative for the creation of MERCOSUR in the regional sphere was developed in the context of the regionalization of Southern countries. As a new security dynamics after the end of the Cold War, the creation of MERCOSUR at the beginning of the 1990s led to not only a great extent of commercial increase with intra-bloc market among the countries, but also to a regional base for their consolidation and development.

⁵⁸ See: COELHO, 1998, p. 32. There is no doubt that MERCOSUR was a project of political nature from the beginning. But lately, MERCOSUR begins to have a political content.

Brazil started to emphasize the need to consolidate the region and to expand cooperation. And the effort of Brazil for regional integration was accelerated through institution-building of MERCOSUR. It was the big change of the reorientation from a policy of distancing, in the early 1970s, to the policy of uniting in the 1990s with MERCOSUR – a four member trade bloc that sought to increase political and social integration within the region. Brazil was the major force behind MERCOSUR and its later opening to new and associate members. In the year of 2000, Brazil invited South America's heads of state for their first summit ever, and it then proposed a fusion between MERCOSUR and the Andean Community of Nations to launch a South American Community of Nations.

Although regional integration efforts had emerged in the late 1950s, regional integration had not been a straightforward process, due to the difficulty of promoting convergence and the heterogeneity of governments. Integration with neighboring countries began to be more clearly articulated as a goal in the 1980s⁵⁹. And regional integration could contribute to regional stability, because regional integration might decrease the possibility of inter-state conflicts. Considering the effect of regional integration to the economy, common interests, and identities of members, it could promote the process of institutionalization in regional security affairs. Therefore, regional integration efforts could evolve into a zone of peace and security, in which they share the same interests and values, such as economic development and democratic order.

Andrew Hurrell (1998) already related a security community to the process of economic integration. The processes of integration permitted a greater mobility of goods and peoples across the borders. It gave the notion that if it became more integrated, the less probability of armed conflict would be faced. The reason is that one of the results of regionalization and of economic integration is to make neighbors more vulnerable to instability across their borders, increasing the levels of political interdependence.

In this respect, MERCOSUR as a trade arrangement for sub-regional economic integration was not made as a security arrangement, but it has influenced political stability and security cooperation. MERCOSUR created various opportunities and spaces to enhance political dialogue and to motivate cooperation as a confidence builder in the Southern Cone region. The countries of MERCOSUR have been organizing joint military exercises and other military official exchanges, supporting each other to strengthen democracy. The cooperation

⁵⁹ For more information, see: VIGEVANI, T. and RAMANZINI JR, H, Haroldo, 2009.

efforts, which included mutual technological support as well as the exchange of military officers and common military exercises, were carried out on a bilateral and sub-regional level.

Moreover, MERCOSUR has made very important mechanisms for political dialogue and regional security. The conference of home secretaries of the MERCOSUR sets a frame for the common control of transnational crime such as illegal drug trafficking. The responsible authorities of the member states are asked to realize simultaneous and coordinated anti-drug operations. Numerous multilateral agreements and a sub-regional information network relevant to the security imply the starting institutionalization of the sub-regional security cooperation (Flemes, 2004).

MERCOSUR has convoked its attention to the transnational security threats like terrorism, organized crime, and drug-trafficking, so that it has developed new instruments, like the Security Information Interchange System of MERCOSUR (*Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR*, SISME), a sub-regional databank containing information on transnationally acting criminals. Apart from the forums for the containment of the drug trafficking and the use of drugs, Brazil and other states of the subregion keep up bilateral antidrug commissions (*Comisiones Mixtas Antidrogas*).

As early as 1996, in the Presidential Declaration on Political Dialogue between MERCOSUR members states, the presidents of the MERCOSUR countries had expressed their political willingness to create a mechanism of political consultation. When General Lino Oviedo attempted a coup d'état in Paraguay, other member countries instantly warned him that a military coup would eject, at once, Paraguay from MERCOSUR, then the attempt was aborted. There was the Declaration of MERCOSUR for the support of the Paraguayan democracy, and the member states of the MERCOSUR including Bolivia and Chile declared the subregion as a peace zone and democracy in 1998.

According to Miriam Gomes Saraiva (2010, p151), "Brazil's foreign policy towards South America has developed along with two lines that share some common ground since 1991. Brazil's diplomatic efforts have centered on two movements with regard to its South American neighbors and in the effort to build Brazilian leadership in the region. On one hand, Brazilian government has developed and consolidated a process of regional integration along the line of open regionalism: the Common Market of the South, i.e. MERCOSUR⁶⁰.

⁶⁰ "Open regionalism is the name given by ECLAC to the form of regionalism that gained ground in the 1990s: a combination of the opening up of economies based on liberal standards, the building up of a larger-scale economy to boost the standing of the individual countries in the global economy, and the defense of democratic

Meanwhile, it has also fostered less structured cooperation and integration initiatives in the region.⁶¹ The significance of these two movements, the way they have been coordinated and the relative weight given to one or the other have varied from administration to administration as a function of each one's respective foreign policy strategy, the country's international standing and the behavior of its neighboring States.”

“The concept of region in the idea of physical integration is distinguished from open regionalism, from commercial nature, at the point of usage of a concept of flow channels and non-territorial, which inform the model of commercial integration. Physical integration creates a more permanent connection among the countries and, therefore, more expensive to be hindered.” (LIMA, 2007, pp 23-24).

In these movements, Brazil has maintained its foreign policy with the principle of peaceful solution to conflicts and state sovereignty since 1990's. With the principles of the policy, Brazilian diplomats started to review traditional attitudes towards the region based on the idea of non-intervention, and strove to establish leadership in the region by striking balance between integration, regional security, democratic stability and infrastructure development (Villa, 2004). Brazil's recent efforts to develop regional economic blocs, namely MERCOSUR, with South American countries also include the interest of Brazil to develop its economy and its role as a leader in regional integration process of South America.

The Brazilian foreign policy to promote regional integration and to develop MERCOSUL enhanced regional stability based on bilateral relationship and an interdependent infra-structure. There might be the belief of Brazil that a more integrated economic bloc and cooperation would provide more markets and stability for Brazilian commerce. Over the recently past twenty years, Brazil took the lead in promoting a regional integration system which evolved to the formation of the CASA and UNASUL. In pursuing these objectives, Brazil would have the priority of foreign policy into the regional integration within its global initiatives together : such as South-South cooperation strategy and actions with multilateral organisms with the undeveloped or developing countries in other regions and the strengthening of international regimes.

“Based on these, three major axis of the Brazilian foreign policy and action can be envisaged: (i) regional integration, with a particular focus on MERCOSUR; (ii) the

regimes”. Cf., Saraiva, 2010.

⁶¹ “Here, integration means a voluntary action that involves taking on certain commitments and areas of shared of sovereignty on the basis of a treaty. Cooperation is a joint voluntary action”. See: Malamud, 2010. *Ibid.*

strengthening of international regimes; (iii) South-South cooperation and actions with multilateral organisms (Lafer, 2000).”

The reason why Brazil did pretend to develop MERCOSUR is very important and crucial to understand the Brazil’s foreign policy, because it is related to the change of Brazilian attitude toward the region’s countries for the development with the concern of autonomy and regional leadership. The role of Brazil in South America was intensified thorough the establishment of MERCOSUR in the aspect that represented the autonomy in the negotiation forum with other region. And the priority of Brazil in the region aimed both at becoming a regional leader and consolidating regional integration as a principal part of global vision in its foreign policy.

“During the Cardoso administration, Brazil assumed a more active presence in South America and moved towards developing a more overt leadership role in the region.(Maria Regina Soares de Lima and Monica Hirst, 2006, p30)”

In this way, the role of Brazil and the interdependency among members were increased more in the region. The expansion of associate members like Chile, Bolivia and Venezuela permitted more proximity among members of the bloc and credibility to the diplomacy of Brazil. MERCOSUR had already accounted for more than 50 percent of Latin American industrial output and the value of intra MERCOSUR regional trade nearly tripled in the period of between 1990~1994, although it has decreased or stabilized then. It was convinced that the intensification of political, social and economic integration via MERCOSUR in South America would be the safest way to avoid alienating the region from the flow of international trade and to promote economic development, consolidation of democracy, and peace in the region.

Therefore, the institution for regional integration was developed as the result of bilateral political relation’s rapprochement and the consensus of the common value to development. From the creation of the Southern Common Market (MERCOSUR), Brazil’s position in South America was enhanced greatly, because MERCOSUR caused greater economic interdependence and political responsibility to Brazil. So regional integration was a decisive step to construct a more institutionalized regional security order and mutual confidence from the rapprochement.

By the early 1990s, greater confidence and an increasing awareness of common

interests led to increased institutionalization of visits by presidents and officials as a communication channels. It could be interpreted that MERCOSUR was the main policy of Brazil to characterize the sub-region as a peaceful area through economic integration and democratic order. This could enhance the members' common interests and the credibility of Brazil's leadership, because MERCOSUR promoted greater economic interdependence and political stability. And regional integration could be an important step to enhance political stability, regional order and mutual confidence of member countries. Confidence building measures could be an indicator for the development of a security community in MERCOSUR.

Although the rapprochement between Brazil and Argentine from the rival relation to the formation of MERCOSUR was a substantial transition and an important basis towards regional integration, MERCOSUR was an imperfect Free Trade Agreement since 1990'. MERCOSUR has been somewhat eroded between Brazil and Argentina related to the reciprocal statute and restriction of trade despite the robust relation between the two country. There have been also critics to the proliferation of the arrangement of MERCOSUR, because it tended to undermine the interests and positions of Brazil in global trade. And there were some worries of other member countries that deep integration with Brazil is bringing excessive dependence and asymmetric relation.

Up to now, many regulations for institutional practice have not been ratified by consensus because member states frequently insisted on their national positions. However, Brazil put an emphasis on regional stability rather than sub-regional competition, and it has supported to establish a region characterized by peace and democracy. Brazil was a crucial actor for connecting the two sub-regions - the Southern Cone region and the Andean region - prior to the creation of the UNASUR, since it was the only country to take part in both regions. And Brazil has developed and consolidated regional integration processes absorbing the two sub-regions into one unity and a zone of peace, UNASUR.

2.2. Brazil's new efforts towards toward regional stability of South America : UNASUR

Brazil's foreign policy has always stressed the security-development nexus and core values such as democratic governance, rule of law, respect for human rights to promote effective peaceful solution and multilateralism in regional peace and security. Furthermore, Brazil has started new efforts for regional security and development from pacific relations

between Brazil and the South American countries, which led to the creation of the Union of South American Nations (UNASUR).

In its regional policy, Brazil has demonstrated its priority in foreign policy for the regional integration via MERCOSUR based on the rapprochement with Argentina. And there has been a steady emphasis on democracy as the formal declaration of democratic criteria for the admission of future members (the June 1996 *Declaração presidencial sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUR*).

According to Saraiva (2010), when Lula da Silva came to power, Brazilian leadership started to coordinate increasingly regional integration with South American countries under a political priority. Developing further an approach that had already begun under President Cardoso, Brazil gave new weight to leadership with the form of strengthened multilateralism in the region. Brazil reinstated and adjusted the principle of non-intervention in the form of ‘non-indifference’⁶², and included in its agenda a regional leadership construction program by coordinating regional cooperation and integration efforts with an eye to improving Brazilian development.

President Lula in his mandate (2003~2010) started to fortify MERCOSUL as one of a top priority. Since then, MERCOSUL joined associated members among Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, and Peru. And Venezuela is in process to receive to full membership of MERCOSUR because Paraguayan Parliament has withheld ratification until now. The decision of Brazil to grant Venezuela was highly controversial until it was decided in 2010. But President Lula’s government deemed it necessary to increase the share of South American trade, considering Venezuelan oil reserves and President Chávez’s influence. President Lula had high hopes for MERCOSUL; he had pushed for a free trade agreement between MERCOSUL and the EU, and worked to defeat rival projects, Free Trade Area of the Americas (FTAA) by the U.S.

After MERCOSUR, there were the new regional institution building efforts of Brazil to create the Union of South American Nations (UNASUR), which resulted from numerous summits involving South American chiefs of State and government representatives since the early 2000s. The first dialogue that promoted a closer cooperation between South American

⁶² In the words of Celso Amorim - *A política externa do governo Lula: Os dois primeiros anos*. Rio de Janeiro: Observatório de Política Sul-Americana/IUPERJ. (*Análise de conjuntura n.4*). (<http://observatorio.iuperj.br/analises.php>, Accessed: 01 Mar. 2010). “Brazil has always taken the stance of non-intervention in the domestic affairs of other States [...]. But non-intervention cannot mean a lack of interest. In other words, the precept of non-intervention should be seen in the light of another precept, based on solidarity: that of non-indifference.”

countries happened in 2000, at the first Summit of South American Presidents, in Brasilia. The initiative of UNASUR was formalized in the Cuzco Declaration (December 8th, 2004), in which participants affirmed their determination to gradually build a South American identity and citizenship, as well as to develop a regional locus of integration in various issues, with an emphasis on infrastructure (Villa;Viana, 2010, p. 100).

From the Preamble of the Constitutive Treaty of UNASUR: “[...]that integration is a decisive step towards the strengthening of multilateralism and the rule of law in international relations in order to achieve a multipolar, balanced and just world, in which the sovereign equality of States and a culture of peace prevail and in a world free of nuclear weapons and of weapons of mass destruction”.

The initiative of UNASUR, which is pursuing to build a South American identity strengthening multilateralism, is showing some of important elements to become a security community. Collective identity of South America and transnational values such as multilateralism are necessary for the development of security community (Adler and Barnett, 1998).

2.2.1. The development of integration between Brazil and its neighbors

As part of the regional integration policy, the central efforts of Brazil have focused on MERCOSUR, incurring greater economic interdependence as well as greater political leadership for Brazil towards stable surroundings. And this evolved as a top priority to strengthen MERCOSUR with various options for economic ties within the pact, broadening its membership. Recently MERCOSUR inaugurated working groups among members to deal with organized crime, terrorism, and other security issues.

Along with that, Brazil has also pursued parallel integration projects. The Initiative for the integration of regional Infrastructure in South America (IIRSA) is a permanent mechanism of coordination of intergovernmental actions carried by the twelve South American countries in order to progress on physical integration. It features a web of transportation corridors, energy pipe lines, and other projects designed to facilitate the flows of goods and people across the continent’s terrain.

IIRSA was created in the year of 2000 with an initial stage up to the year 2010, as part of a sub-continent with 380 million people and a GDP of 1.9 trillion dollars. It organized the South American territory in 10 multinational strips (Integration and Development Hubs),

identifying a Portfolio of 514 projects related to integration infrastructure under a regional vision based on consensus, with an estimated investment of 69 billion dollars. It completed 51 projects in December 2008 and 196 projects under performance⁶³.

The idea of IIRSA is to encourage regional consolidation and growth as a stimulus along the necessity of physical integration building necessary infra-structure. The connections of economic infra-structure between Brazil and neighboring countries were developed in various forms with the implementation of IIRSA. Those were the very new initiatives to unite the territorial plan from the converged interests and priority through the Brazilian foreign policy. The geography of South America also would turn into the resultant network of linkages as a spider's web, while Brazil occupies its central position in the web. And Itamaraty (Brazilian foreign relation ministry) sought to orient that project with South American countries as a foreign policy tool bolstering regional integration.

The IIRSA complements intergovernmental cooperations for development with a view to strengthening integration in South America. Those connections of infrastructure in the region would hinder the occurrence of inter-state conflicts if the democratic system of the countries would be established as a common value and supported with the pursuit of a zone of peace and security community.

“One important indicator of Brazil's regional position is its level of technical and financial cooperation with its neighbors. In South America, Brazil has funded infrastructure projects, engaged in technical cooperation initiatives, shown a preference for bilateral relations, and relativized the concept of non-intervention. On the financial front, BNDES (Brazilian National Bank of Economic and Social Development) has started lending money for infrastructure projects in other countries in the continent that are being conducted by Brazilian enterprises. During the period the IIRSA has become increasingly important in raising funds for regional infrastructure. Technical cooperation in some sectors is starting to be introduced bilaterally via the countries' respective Ministries of Education, Science & Technology and Health. These initiatives effectively work as foreign policy tools, but rely on the decentralization of their formulators”. (Saraiva, 2010)

In the same context of regionalization, it led to the foundation of the South American Community of Nations (CASA), a joint project among the twelve countries of the region, which was the advance of Brazil's new regional policy to facilitate a cooperative leadership and to create a common development in South America with a view to forming the South American Community of Nations (SACN).

⁶³ Source: <http://www.iirsa.org>, Access : 15 Oct. 2009.

The South American Community of Nations (CASA) was another example of Brazil's new regional policy, which aimed at exercising a cooperative leadership and at creating a common identity in South America. It resulted from the Brasilia summit in the year of 2000. The Union of South American Nations (UNASUR) has developed as a forum for dispute resolution and cooperation on a range of political and security issues from the CASA.

“In the geopolitical meaning, although CASA is not a military alliance, it creates the pole of regional power and gives an emphasis on regional security, of which contentions are resolved by diplomatic actions based on South American doctrine of international law, on the respect to sovereignty and non-intervention in internal affairs of other countries. Consequently, it made difficult for the interference of foreign powers and organs in their solutions, such as OAS, Rio Group, and the old inter-American treaty of mutual assistance, affirmed in the beginning of the Cold War.” (CERVO, 2008: 514)

The integration efforts was succeeded by the Union of South American Nations (UNASUR) in 2008, a forum for dispute resolution and cooperation on a range of political, social, and security issues. The Union of South American Nations (UNASUR) is a relatively new body because it coexists with the two sub-regional organization: MERSOSUR and the Andean Community (CAN). It offers a multilateral forum for managing regional provocations, and it excludes Washington's interference in the regional dispute. That was signed by the twelve South American Heads of State and Government attending the summit held in Brasilia in May 2008.

Saraiva (2010, p160) identified “the approach within UNASUR is more one of cooperation than of traditional integration, but it has become increasingly consistent and has been important in responding to situations of crisis in the continent. For the Brazilian government, the organization has become its main channel for multilateral action. For one thing, it is strictly intergovernmental and has a very limited institutional framework, which assures Brazil a good level of autonomy from the other members and in its relations with countries outside the region. It is also an important mechanism that highlights the political dimension of Brazilian policy for the region and through which Brazil's diplomats have operated in their quest to build up common positions with its neighbors in response to situations of crisis, while striving to hold onto a leading position inside it. Economically speaking, as it has no specific regional integration commitments, it can accommodate different sub-regional initiatives like MERCOSUR and the Andean Community”.

There was also some obstacle for that new initiative of UNASUR due to the initial refusal of Colombia. Colombia refused to participate due to the worry about how its neighboring countries would treat the illegal armed groups like FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) and concerns about the exact procedures to reach decisions in its council. Both concerns were addressed during the visit of the former Brazilian President Lula da Silva to Colombia in July 2008 and resolved to declare that Colombia would be a partner in the security institutional building of the UNASUR.

According to Marco Cepik (2009), since the UNASUR was conceived to absorb and transcend previous regional organizations such as MERCOSUR and CAN, it has potential security roles in addressing common regional problems like drug trafficking, transnational organized crime, militarized interstate disputes and high rates of interpersonal violence. In the severing regional security situation especially in the Andean region, UNASUR would be new efforts of the Brazil's foreign policy to articulate the two sub-regions' organizations.

Therefore, UNASUR is a new regional multilateral project, which could enhance regional stability since it formalizes security agenda and cooperation among its members. According to Villa (2010), among the multiple goals⁶⁴ of UNASUR, three of them were prioritized to debate security issues: i) to strengthen the political dialogue between State members; ii) to stimulate the coordination between South American States and the security agencies; and iii) to exchange information and experience in defense matters.

“A specific central objective of UNASUR is to strengthen the political dialog among the Member States which guarantees the regional stability, and supports the preservation of the democratic values and the promotion of human rights” (Article 3 and Article 14⁶⁵).

2.2.2. The consolidation of South America into a zone of peace and democracy

In history, much of South American countries had experienced political instability and the weakness of democratic institutions. In the Andean region particularly, democracy in Ecuador, Bolivia, Peru, and Venezuela has been so fragile. Bolivia, Ecuador and Peru experienced serious political-institutional instability that led to the ouster of two presidents

⁶⁴ The main objective of this institution among 21 oficial goals is to build a space of integration and union among its people in the cultural, social, economical and political fields, within the framework of sovereignty and independence of the States. (Source: <http://www.integracionsur.com/sudamerica>, Access: 9 Feb. 2011).

⁶⁵ Source: Bulletin N° 6035-10. Informe de la Comisión de RR.EE., Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana sobre el Proyecto Aprobatorio del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones, May 23rd, 2008., Access: 22 Feb. 2011.

each in La Paz (2003 and 2005) and Quito (2000 and 2005). Venezuela suffered regime changes and the dawn of the 'Bolivarian Revolution' heralding deep political polarization and abrupt deterioration of public security. President Hugo Chávez has been regarded to be fomenting unrest in those relatively fragile countries of Andean region. But the processes of 'democratization' which have characterized most of the region in recent years opened a new change into peace and stability with the influence of Brazil, which has called on the region to respect democratic order to maintain regional stability.

From that perspective, Brazil's foreign policy has focused on constructing the South American union as a peaceful zone with democratic institutions. There had been efforts to construct consensus around the cooperative integration mechanism for consolidating common values like democracy and peaceful zone with free market for bringing these neighbors closer together. They also lead to the shared view that this could act as a stepping-stone towards further confidence-building, which would promote regional development and peace. In this context, Brazil and other South American countries could address the regional security issues in the framework of the political dialogues in view of the consolidation of South America. These Brazilian new efforts could be interpreted as a pursuit of autonomous leadership of Brazil against external intervention in the region.

In the pressing case of Venezuela, it is clear that president Hugo Chávez has occasionally tried to pursue its own regional leadership. He behaved as if he intended to make Venezuela the dominant power in South America through projects like Petrocaribe and the Bolivarian Alliance for the Americas (ALBA, formerly the Bolivarian Alternative for the Americas), extensive aid to populist politicians in other countries, including the acquisition of advanced weapons systems from Russia and other suppliers.

Instead of confronting Venezuela, Brazil has taken a more sophisticated diplomatic approach against those actions. Brazil has placated Venezuela, as it supported political stability of Venezuela with the creation of the friends of Venezuela Group (*Grupo de Amigos de Venezuela*) in 2002 political crisis of Venezuela⁶⁶. In addition to that, Brazil enhanced the core diplomatic relations with Argentina into a 'Strategic Partnership', which was a long-standing rival that has traditionally viewed Brazilian influence competitively.

⁶⁶ The coup attempt against Hugo Chavez, in April 2002, triggered the political crisis in Venezuela. (In 2002, in the coup attempt which took Hugo Chávez out of his presidency for 47 hours, Brazil supported him and put itself aside, against the U.S., which defended referendum about whether President Chavez should stay or not as president of Venezuela. Tension with the US increased after the coup attempt in 2002, which according to Chávez, was organized by President Bush and supported by Spanish president José Maria Aznar. Chávez radicalizes his speech, and narrows down his links with Cuba, and exports the 21th century's socialism.)

In this way, Brazil has attempted to consolidate its position in South America by strengthening ties with a range of countries, including Venezuela and Argentina. That consolidation also evolved through security communication channels and political dialogue like periodic president and ministries meetings. And those could have enhanced regional security relations and stability of South America based on Brazil's leadership.

The priority of the policy was always given to the consolidation of democracy into a peaceful zone. In that context, MERCOSUR countries adopted a 'democratic clause' making possible the expulsion from that organization of a State whose government has come into power illegally in June 1998, in Ushuaia, as a result of General Oviedo's failed Coup attempt in Paraguay. And the Andean countries also approved a 'commitment to democracy' on the 10th of June 2000 in an additional protocol to the Cartagena agreement. The communiqué issued the statement that they agreed to conduct political consultations in the event of a threat of disruption of the democratic system for existing regional mechanisms after the meeting of the Presidents of South America in Brasilia, in September 2000.

Furthermore, Brazil's foreign policy has traditionally maintained the continuity and predictability in the country's foreign affairs as is one of the few independent fields of Brazilian politics. And Article 4 of the 1988 Constitution of Brazil established ten humanitarian principles of foreign policy, including peaceful resolution of conflicts and the defense of peace, etc.

Nevertheless, Brazil's foreign policy and its efforts in the region have shown its limits in the process of regional integration. Saraiva (2010) exemplified some problems between Brazil and its neighbors over political and economic issues. With the rise in nationalistic sentiments in some governments as they realign their domestic agendas, some of Brazil's neighbors have challenged its position and demanded economic concessions. The nationalization of oil and gas companies by the Bolivian government was a blow to the Brazilian government. According to Villa (2010), the nationalization of gas and petroleum by Evo Morales' government of Bolivia on May 1st 2006 was the most polemic moment in South America because it involved a problem of energetic security. Brazil took moderate position delaying some military maneuvers that the Brazilian army had scheduled exactly for the weeks when the nationalization happened.

There are wide spread calls for Brazil to act as a regional paymaster in the region. Brazil has taken some major steps internally in order to obtain greater support for its leadership project, which can be seen by the formation of a coalition that is more favorably

disposed towards Brazil's taking on some of the costs of South American integration. The creation of the MERCOSUR Fund for Structural Convergence (Focem) in 2005 was a step towards Brazil's official role as the bloc's paymaster.⁶⁷

Meanwhile, Brazil's foreign policy did not consider their defense power and policy as a significant instrument to achieve national interests in foreign areas. According to João Paulo Soares Alsina Jr. (2006; 2009), there have been imperfect obstacles to articulate both foreign and defense policy in Brazil, which were the low priority of defense policy due to the public perception of the absence of external military threats to Brazil and the lack of operative mechanisms to articulate them in national politics. Accordingly, he stressed the need not to exclude some military power influence in the foreign policy option for deterrence and moderation.

Given the absence of external military threats to Brazil as it hasn't had a war in the last 140 years with its 10 neighbors, the country has not resorted to coercive and military action since the forties. Thus, the military have not participated, or barely influenced, in foreign policy on security until the deployment of Brazilian troops and command forces in Haiti on UN peace operations (Villa, 2010). Brazil's security policy was a subject more treated by Brazilian diplomats than by its military. The historical perception of the lack of regional concrete external threats to Brazilian security partially explains why the defense policy was formulated late in 1996 'a national defense policy'.

However, Villa (2010) identified the emerging role of the Ministry of Defense in Brazil's foreign policy on security during Lula's administration, associating between Brazil's global goal for a permanent seat in the Security Council of UN and the goal of strengthening the national defense agencies, especially the Armed Forces, as well as constructing a collective and regional body on security. Two measures were taken into a new phase by Lula's administration which connected directly defense and security policies: the gradual modernization of national armed forces; and the proposal of creating a South American Defense Council. In addition, the former Brazilian foreign minister, Celso Amorim, accentuated recently that Brazil should have some deterrent military power to be protected from eventual conflicts between other countries in the region as below.

“We have to have some military power, some deterrent military power. Not because of the region; we don't think anything can happen, actually. Latin America is

⁶⁷ Cf., Saraiva, 2010. Focem was created in 2005, with an initial fund of US\$100 million a year, with Brazil contributing 70% of its funding. Its funds were recently increased slightly. See: <http://www.MERCOSUR.gov.br>

quickly becoming what I choose to call a ‘security community’ in which war becomes inconceivable. But if other conflicts happen between other countries, we have to be prepared that it doesn’t come to us. So some modicum of military power is necessary.”⁶⁸

2.3 Partial conclusion

As the relationship between Brazil and Argentina was changed fundamentally from the historical rivalry to a close and friendly relationship late in the 1980s, it played a significant role to reduce tensions between neighbors and to attain sub-regional cooperation, MERCOSUR. The leading regional integration efforts of Brazil’s foreign policy have been intensified from that and led to the creation of UNASUR in 2008, which supported the South American consolidation into a zone of peace and democracy. Those progressive developments of regional integration and consolidation would be considered the enhancement of political stability and regional order in regional stability.

Moreover, in the last fifteen years, Brazil has increased its engagement to secure regional stability. Brazil influenced deeply to deter the 1997 coup attempt in Paraguay, and took the lead to stabilize Venezuela after the coup attempt against President Hugo Chavez in 2002. In the same context, while Mares (2001, p39-43) affirmed that there were 127 militarized disputes between 1884 and 1993 in South America, South America showed so significant progress in reducing inter-state conflicts since the end of the Cold War that there was no other interstate conflict until 2010 without the case of Peru-Ecuador in 1995. The Brazilian presidential and ministerial meetings with the countries of the region were also increased radically after 2000, which were rare and limited before. When border disputes or fragile internal democratic state was at stake in South America, Brazil supported the negotiation and regional stabilization with diplomatic solutions.

Hence, the decrease in the number of inter-state conflicts, the attempt to stabilize conflicts in some of the neighboring countries by Brazil or UNASUR, and Brazilian presidential/ministerial meetings with the countries to consolidate and to build confidence at that time would be indicators to explain more clearly the contribution of Brazil to enhance regional stability towards a security community in South America.

⁶⁸ From the interview with Susan Glasser, THE FOREIGN POLICY’s editor in chief, who met Amorim in Brasilia for a wide-ranging conversation on Brazil’s role as the rest rises in December 2010.

The attempts of Brazil to mediate or stabilize interstate / internal tension were crucial to establish South American consolidation since 1990s. For example, “As for the Bolivian crisis of October 2003, Lula’s special adviser on foreign policy, Marco Aul lio Garcia, played an important role in the negotiations that led to a political solution that resulted in the renouncement of the President Sanchez de Lozada. As regards the 2005 institutional crisis in Ecuador, Brazil’s participation was determinant in the negotiation of a diplomatic agreement that established the exile, in the Brazilian Embassy, of President Lucio Gutiérrez, who was then transferred to Brasilia by Brazilian Air Force airplanes.” (Villa; Vianna 2010, 94p). There was relevant reaction of the crisis as below.

“ According to the deputy, the crisis in Bolivia has reflections in MERCOSUR, because the country is associated to the bloc and share its border with Paraguay, Argentine and Brazil. The crises made people migrate to more secured areas, and the closest neighbors are these three countries. The deputy already asked an audience with the Bolivian president Evo Morales to hand out documents in which the organ declares to help the democracy in Bolivia and condemn whatever challenges to separate the territory. (By Congress Agency (Agência C mara), Published on Sept. 16th, 2008)

Nevertheless, Hurrell (1998, p259) argued that “yet there are serious difficulties with the notion of even loosely coupled security community in this area, reflecting the increased social and economic heterogeneity of the region as a whole. In the first place, specific border conflicts remain far from settled, most obviously given the war between Peru and Ecuador which flared up in early 1995, but also between Venezuela and Colombia where tensions have been fed by guerrillas, drug trafficking, and illegal immigration, and where the two sides mobilized in 1987 and 1993. These conflicts certainly posed problems for liberal approaches that stress the importance of democracy and growing economic interdependence. Secondly, although activity and discussion has certainly increased dramatically, the OAS is very far from providing an effective security system, of either collective or cooperative security”.

In the first chapter, the concept of ‘Regional stability’ included political stability, regional order, and the maintenance of peace. Therefore, to contribute to regional stability, foreign and defense policy should articulate and support in direction of the complementary relations. According to Alsina Jr. (2006; 2009), military power is another instrument to foreign projection of the country for diplomatic means, as the defense policy is another facet of foreign policy. And Brazil’s foreign and defense policies support each other in order to promote regional stability towards the strengthening, the expansion, and the consolidation of

the regional integration (the National Strategy of Defense of Brazil⁶⁹, p64), even though both have retained high level of corporate autonomy⁷⁰. In the following chapter 3, Brazil's defense policy towards regional stability of South America will be analyzed stressing security cooperation efforts in South America.

⁶⁹ The national strategy of defense (*A Estratégia de Defesa Nacional / EDN*) was publicized in December of 2008 by the ministry of defense of Brazil. (Source: <http://www.defesa.gov.br>, Access date: 20 Oct. 2010)

⁷⁰ Cf., ALSINA JR. 2002;2006. "The hypotheses following from the scrutiny of the interface between foreign and defense policies sustained that diplomatic and military institutions retained high level of corporate autonomy even after the publication of the National Defense Policy document and the institutionalization of the Defense Ministry."

Chapter 3 Brazil's defense policy towards regional stability of South America

The Brazilian defense policy defines security as a necessary condition for the country to safeguard its sovereignty and its territorial integrity, as well as its capacity to promote its national interests, exempt from pressures or threats, and guarantee to citizens their constitutional rights and obligations.⁷¹ Although this definition is still very state centered, Brazil is gradually introducing a broader security concept in its defense policy, focusing on the needs of cooperation, once considering the crucial need to promote peace and security, as well as sustainable development in its neighborhood, taking into account the link between security and development⁷². Aiming at promoting peace and security as an important condition for sustainable development, there were gradual efforts to tackle with regional threats .

Brazil has not considered twelve neighboring countries of South America (ten countries are located in the border of Brazil)⁷³ as immediate threats of military attack or security concerns of adversaries. From the pacific attitude and the relations with neighboring countries, Brazil's security cooperation has developed and expanded into other countries. Brazil has maintained a leading role based on its economic and military power and on its central geopolitical position since the end of its rivalry with Argentina.

In the case of the conventional armed conflict between Peru and Ecuador in 1995, which became a small-scale war that lasted thirty days in the region of the Cenepa valley, Brazil played a particularly central role to resolve that conflict. Especially president Fernando Henrique Cardoso of Brazil contributed toward overcoming significant impasses as a peace-maker based on the diplomatic negotiation and peaceful solution principle with the U.S, Argentina, and Chile (Herz; Nogueira, 2002). But when addressing Colombia's conflict in 2008 and the country's long series of civil wars against the FARC⁷⁴, including non-traditional security threats like organized crime and narcotic trafficks etc, Brazil has shown the limits of

⁷¹ *Política de Defesa Nacional, Decreto* N° 5.484 – 01/07/2005,

(Source: https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=estado_seguranca_defesa, Access data: 18 Oct. 2010)

⁷² Defense Ministry, Brazilian National Strategy of Defense.

(Source: http://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=ambiente_regional, Access date: 20 Oct. 2009)

⁷³ South America is composed of thirteen countries. Among them, French Guiana is not a member of UNASUR and a player in the regional integration process.

⁷⁴ FARC is the Revolutionary Armed Forces of Colombia, the hemisphere's last remaining large rebel army, leftist rebel group whose numbers the authorities estimate at 8,000. The Colombian military has killed the No.2 commander of the leftist rebel group in bombing raids in September of 2010 after the March 2008 bombing raid across the border with Ecuador.

its role in solving regional problems.

Security cooperation, especially including defense agreement and security arrangement, was increased favoring bilateral form from Southern Cone to Andean region since 1990s, until South American Defense Council was created in 2008, which was new multilateral initiative of Brazil for regional stability. Therefore, the third chapter will analyze Brazil's defense policy towards regional stability, its attitude towards regional threats, and its efforts to promote regional security cooperation. It will focus on the examination of Brazil's significant roles for promoting regional security cooperation and arrangements against regional threats.

3.1 Brazil's defense policy and its security role in the region

“The most obvious changes in Brazil's definition of its security policy since the 1980's are a result of the new context of its relationship with Argentina and the priority given to new aspects of regional security, such as drug traffic and the control over the Amazon Basin. Sovereignty over the Amazon River Basin is a central preoccupation of military strategists. During the mid-1980s, the armed forces installed an unsuccessful program, Calha Norte, that sought to expand the military presence in the area. The Amazonian Watch System (SIVAM), now in place, is a communication and monitoring system that aims to control the flow of drugs, of illegal commerce, and of environmental resources, and to protect indigenous populations. (Herz, 2002, 70p)”.

Based on the peaceful relations with its many neighbors and on the absence of immediate threats of military attack from other countries, security and defense had not been largely the priority issues of Brazil's government. The perspective of Brazil on security was dominated by the military until very recently because the security agenda was a theme mostly monopolized by the Armed Forces. National defense is still the essential concept based on the vision that military capacity is the ultimate guarantor of security in an anarchic global system seen through the realist perspective. Along with that perspective, Brazil's defense policy has gradually increased the regional security concern.

Brazil has tried to formulate a consistent Defense Policy supporting the regional integration of South America since the end of the Cold War after the changes of the rapprochement with neighboring countries, especially with Argentina. The first result of that was the promulgation of the document, ‘National Defense Policy’ (*Política de Defesa Nacional* / PDN), in 1996, in the government of Fernando Henrique Cardoso (1995~2002)

and the creation of the Ministry of Defense, in 1999. After that, there was the renovation of PDN (Second PDN) in 2005, and the clearest expression of the defense policy was realized as a form of the national strategy of defense (*A Estratégia de Defesa Nacional / EDN*) in December of 2008 by defense ministry and the secretariat for strategic affairs of the presidency (SAE).

In this way, the Brazilian Defense Policy was advanced from the promulgation of National Defense Policy since 1996⁷⁵. The Defense Policy of 1996 has demonstrated a deterrent strategic posture which is defensive in nature, based on the following principles: borders and boundaries that are precisely defined and internationally recognized; close relationships with neighboring countries and the international community in general, based on mutual respect and trust; rejection of wars of conquest; and the peaceful resolution of disputes which only resorts to the use of force for self-defense. The policy also expressed that the preventive aspect of the Brazilian defense rests both on the high value given to diplomatic actions as the first tool to resolve disputes and also on the existence of an adequate military structure that is capable of being effectively deterrent.

National defense policy of 1996 was the first document of defense policy which gave the focus on the change of internal, regional and global plan considering the new scenario of world and opportunity of Brazil. So the defense policy, stressing the confidence and mutual respect based on pacific relations with neighbors and international community as principal action rules, rejects a conquering war searching for pacific solutions of controversies. Instead, it secures the maintenance of national independence through a strong resource of military power.

The National Defense Policy of 2005⁷⁶ reflected the importance of regional integrated efforts and security cooperation considering new security threats and strategic challenges. And in the solution of conflicts, the role of Brazil was identified as a mediator of regional conflicts and a promoter of the peace-making effort. Brazil hardly deploys any military troops in regional conflicts but it promotes regional integration, sustainable development and democracy in order to support a stable regional environment and to prevent conflicts.

Apart from the case of Haiti, Brazil has always worked as a mediator or soft security actor in the region. Focused on regional integration and on the development of cooperation in

⁷⁵ BRAZILIAN NATIONAL DEFENSE POLICY

(Source: http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/POLIHTM4/, Access date: 30/08/2010)

⁷⁶ According to The PDN: “[...] processes of democratic consolidation and of regional integration tend to increase regional reliability and the negotiated solution to conflicts.” (PDN, 2005, p.4)

South America, it preferred mediation and conflict prevention to military interventions. Moreover, the current policy maintained its main support to democracy and democratic institutions in its neighborhood. And Brazil's defense policy took the lead to coordinate the institutionalization of regional defense and security cooperation mechanisms and to achieve a regional consensus.

At the same time, the defense policy focusing on the strategic dissuasion with defensive character took the same priority with diplomatic action of regional agenda and integration for the peace. The defensive character of the policy does not limit the action of Brazilian armed forces just in the defensive operation against the occasional armed attack. Because in the eventual attack, the army will do the decisive work to resolve the conflict. Hence, Brazil's policy does not neglect national defense in the priority to guarantee the national interest, the sovereignty and the independence.

“The National Strategy of Defense is the link between the concept and the national independence policy, on the one hand, and the Armed Forces to protect this independence, on the other hand. It deals with political and institutional issues that are decisive for the defense of the country, such as the objectives of its “great strategy” and the means to cause the nation to take part in the defense issues. It also discusses typical military problems derived from the influence of this “great strategy” in the guidance and in the operational practices of the three service branches. The National Strategy of Defense will be complemented by plans for peace and war, designed to cope with the different hypotheses of employment” (the Brazil's National Strategy of Defense / EDN,9p).

Furthermore, the creation of the Ministry of Defense in 1998 was an important change of Brazil in the democratic period to unite the three separated military function among army, navy and air. That was to promote the efficiency of military functions and to bring the return of civilian control over the military in that mission. It was the part of democratic consolidation process to enhance the civilian control over the armed forces and the efficiency of the department. This resulted in the important consequence to coordinate defense policies and to develop the new PDN in July of 2005, as it reflected the advance of internal security institutionalization.

In this context, Brazil, the biggest and the richest country in the region, has assumed new important roles which have been trying to consolidate a political and economical agenda of South America. Although Brazil was not generally in favor of setting-up multilateral projects in regional security matters, such as an integrated regional force aimed at fighting terrorism, drug traffic, it tried to define a common approach on non-traditional security issues

since the 2000 Brasilia Summit of the South American Heads of State. On security disputes and conflicts, Brazil gained more space for regional autonomous security pursuit and stability against other region's intervention, especially the United States. And the PDN reflected a regional security concern and tried to assist the regional integration efforts for national interests and development with the Brazilian foreign policy.

The new PDN, which was called the Second PDN, suggested that the understanding about security need to be expanded into the comprehensive security including economy, politics, society and environment in the context of extension. Moreover, the second PDN emphasized the new security threats from the non-static actors in the international context considering its security situation in the various aspects. Although Brazil is located in the region which is relatively pacific in terms of inter-state armed conflicts consolidating regional integration and democracy for regional development and stability, the country also cannot be thoroughly free from threats which could affect its national defense.

Therefore, Brazil's national defense policy showed regional approaches to encourage security cooperation of South America based on national concerns in security areas. At the same time, it is exposed to the diverged regional security threats and roles. The expansion of security concerns related to transnational threats and Colombia's conflicts triggered the security role of Brazil because there were not common perceptions and efforts towards regional security problems.

“ The security of a country is affected by the degree of instability of the area where it is inserted. Thus, it is desirable that occur: consensus; political harmony; and convergence of actions among neighboring countries, seeking to achieve the reduction of transnational crime rate, in search for better conditions to economic and social development that will make the area more cohesive and stronger [...]. Thus, from the evaluation of the described environments, the following objectives of the National Defense emerge: [...] IV – The promotion of regional stability” (PDN, 2005).

In addition, Brazil's national defense policy stressed the preoccupations of the protection of the Amazon region, which is very vulnerable to drug traffick and guerrilla groups activity, considering that the civilian presence was scarce and illicit trans-border activities were increasing, in the maintenance of sovereignty and national independence. That security concern was well explained in the Brazil's National Strategy of Defense as below.

“10. Prioritize the Amazon region: the Amazon region represents one of the most important points of focus for defense purposes. The defense of the Amazon region requires the progress of a sustainable development project and also involves the trinomial of monitoring/control, mobility and presence. Brazil will be watchful to the

unconditional reaffirmation of its sovereignty upon the Brazilian Amazon region. It will repudiate, by means of actions of development and defense, any attempt of external imposition on its decisions regarding the preservation, development and defense of the Amazon region. It will not allow organizations or individuals to serve as instruments for alien interests – political or economic – willing to weaken the Brazilian sovereignty.” (EDN, 14p).

The Brazilian military’s focus on the surveillance of its borders and, in particular, that of the immense Amazon territory (through the Amazon Surveillance System, SIVAM, together with the police) includes the control of illicit activities, like drug trafficking and transnational crime. In addition, the Brazilian military have the role of securing domestic order and participating in international peace missions, as they took the lead in its participation in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) with other countries from the region.

The recent National Defense Strategy presented by the Lula government in 2008, formulated guidelines for a modernization plan-the Strategic Plan of National Defense. “It takes into account three broad goals: i) to review defense strategies; ii) to reactivate the domestic arms industry; iii) to assure the autonomy of defense policy”. Linked to these goals, the defense aims at addressing the following concrete concerns: one of them is how to reactivate the national industry of armaments accordingly to the autonomy in defense (Villa, 2010. 98p). The strategy greatly emphasized the development of Brazil’s defense industry as a potential to open up new prospects for Brazil’s development, along with the consolidation of the region. It particularly encouraged the articulation of the integration of South America with the integration of defense industry between Brazil and the region’s countries, promoting regional military cooperation and preventing conflicts situations through the South American Defense Council.

“This integration not only will contribute to the defense of Brazil, but it will also allow the country to promote regional military cooperation and the integration of the defense industrial bases. It will dissipate the spectrum of possible conflict situations in the region. Along with all the other countries, a move is being made towards the construction of a South-American unit. The South American Defense Council, under discussion in the region, will establish a consultative mechanism that will allow preventing conflict situations and promoting regional military cooperation and the integration of the defense industrial bases, in which no country external to the region should participate” (EDN,17p;64p).

3.2 Brazil's attitude towards regional security threats

Although South America has experienced relatively low-level of armed conflicts compared to other regions, like Asia and Africa, there remained also traditional and non-traditional threats together. The high rates of urban violence and crime are perceived as the most serious public security problems, which are also linked to high levels of transnational threats, such as organized crime, drug trafficking, and guerilla.

“The existence of unstable zones and of transnational crimes can provoke the overflow of conflicts to other countries in South America. The persistence of those focuses of uncertainties imposes that the State defense is seen as a priority, to preserve its national interests, sovereignty and independence. As a consequence of its geopolitical situation, it is important to Brazil that the process of integrated and harmonic development is deepened in South America, which extends, naturally, to the fields of defense and regional security” (PDN, 2005).

From the PDN of 2005, not viewing neighboring countries as any apparent external threats or adversaries, Brazil has maintained pacific relations with them. However, Brazil has been worried about the spill-over effect from the neighboring countries' conflict and transnational security threat, such as organized crime and narcotics' traffic in the Amazon border. Colombian guerrilla groups already arose the concern, continuing to utilize the territory of several of Colombia's neighbors, especially Ecuador, Peru, and Venezuela, even after the Colombian military's March 1, 2008 raid of a FARC camp across the Ecuadorian border. In 2010, former Colombian President Álvaro Uribe asserted at the Organization of American States that Venezuela was harboring FARC guerrillas. In response, Venezuela suspended diplomatic relations with Colombia on July 22, 2010.

The Ministry of Defense of Brazil sponsored a series of debates on defense and security policy. It was since the late nineties to the present that Brazilian defense policies actually started to address transnational illicit activities in a more effective way due to the rise of drug traffic and organized crime as major threats. Regarding the ability to monitor and to control those vulnerable Amazon regions to all kinds of illegal traffic flows across the border, an important concern of Brazil, the defense of the Amazon region, requires the progress of a sustainable development and security cooperation projects.

“The environments shown in the National Strategy of Defense do not allow envisaging clear and concrete military threats, represented by antagonist forces of potentially enemy countries or other non-state agents. Due to the uncertainty of threats against the State, the readiness of the Armed Forces should be oriented to act

fulfilling varied missions, in different areas and scenarios, in order to provide the backing to the State's political actions". (EDN,47p)

3.2.1 Traditional security threats: conventional interstate conflicts

Traditional security threats in South America are still latent as regional instability ones, from border disputes related to natural energy resources, to increasing arms build-ups with increasing military expenditure, especially in Colombia, Venezuela and Brazil. From the conflict between Peru and Ecuador, and the tension between Colombia and Venezuela, those were the regional security issues that challenged Brazil's defense policy toward regional stability since 1990s.

Regarding conventional interstate conflicts⁷⁷, Peru and Ecuador military conflict in a remote location in the Amazon jungle in 1995 (Cenepa War) was one of the most serious in South American after the Cold War. It has already lasted about fifty years since the Rio Protocol, in 1942. And after the military conflict in 1995, peace was reached through an agreement mediated by Brazil with three other guaranteeing nations (the U.S., Chile and Argentina). So the mediation process of the Peru-Ecuador conflict was a successful case in the region, in which Brazil, notably led by President Fernando Henrique Cardoso, played an important part in coaxing the parties toward resolution of their bitter dispute (Herz ; Nogueira, 2002).

In fact, the Ecuadorian-Peruvian militarized crises occurred three times at the brink of a major war over territory disputes in 1941, 1981, and 1995 respectively. First, on July 5th, 1941, hostilities broke out when an Ecuadorian army patrol encountered a group of Peruvian agricultural workers and civil guards near the Zarumilla River, inside Ecuador's borders. While in Ecuador, it was reported that the Peruvians opened fire against the patrol, in Peru, the foreign affairs ministry issued a statement explaining that Ecuadorian soldiers attacked Peruvian positions and were defeated. When they mobilized about 18,000 troops, and sustained enormous material losses including approximately 600 combat casualties, both countries finally negotiated the Talara truce on October 2, 1941. Then Peru, as a victor nation in the conflict, prevented Ecuadorian expansion in the Amazon, gained military control over the province of El Oro in Ecuador, and threatened to overtake Guayaquil.

⁷⁷ There was the case during the 1987 Caldas incident in the Gulf of Venezuela between Colombia and Venezuela. And the Beagle Channel crisis in late 1978 occurred during a period when both Argentina and Chile were ruled by military dictatorships.

That dispute resulted from a vague border line between them established during the Spanish colonization era. When South American countries started to be independent from colony, the territories were decided by international law. But the real frontier lines were not equal to those of the documents. So in the process of negotiation about those, there happened frequent disputes from the different interpretation about the border line. That disputed Marañón river of the Amazon basin, pertaining to Peru's territory in accordance with the Rio Protocol of 1942, was also strategically important for Ecuador to enter into the South American continent through the rivers without isolation in the region. Peru also considered that dispute region as indispensable to acquire oil resources concession of the region.

The territorial dispute over Marañón river in the Amazon, started in the year of 1941, was resolved by the Rio Protocol in which the two disputing countries signed the peace proposal guaranteed by Brazil, the U.S., Argentina, and Chile. But Ecuador had not accepted that protocol entirely considering it as an unjust and forced accord, which resulted in the border line disputes and armed conflicts between Ecuador and Peru in 1980 and 1995. And the Rio Protocol in 1942 was driven by the U.S. to resolve the conflict in the meeting of OAS supported by Brazil, Argentine and Chile. So Ecuador was forced to lose the disputed region by the group and to distance from the border of Brazil. After it, Peru could dominate upper Amazon Basin adhering to the Rio Protocol of 1942. And it led to the militarization and arms build-up of the two countries because of their continuous dispute.

Ecuador and Peru signed the Protocol of Rio on January 29th, 1942 as the result of considerable diplomatic maneuvering by Argentina, Brazil, Chile, and the United States. The treaty temporarily ended the fighting along the Ecuadorian-Peruvian border in the 1940s and specified the boundary line between the two countries. Moreover, it stipulated that Peru would withdraw its troops from Ecuadorian territory, and it granted Ecuador's freedom of navigation on rivers controlled by Peru. Finally, the treaty designated Argentina, Brazil, Chile, and the United States as guarantors of the peace.

In the conflict of 1981, there were the casualties of 200 soldiers dead. And the proposal of OAS to negotiate that conflict did not work due to the disaccord of the two countries. Ecuador appealed more to abolish the Rio Protocol of 1942 for the four guarantying countries. But that situation got worsened more in the armed conflicts of 1995 in which the conflict was so serious as to use air to air missiles as total war. And that conflict caused much damage to the destruction of natural environment too.

The January 1995 militarized interstate dispute between Ecuador and Peru proved to be the most costly crisis in South America since the 1941 Marañon conflict. The estimated human toll on both sides fluctuates from as few as 47 casualties to as many as 300 soldiers killed, adding the heavy losses of cost in the military campaign for each side. In spite of that, the territorial dispute had been remained unsettled until 1996. The cease-fire agreement that went into effect on February 17, 1995 did not originally deal with the basic problems that caused the latest military conflict between Ecuador and Peru. The turning point in this crisis came after seven days of high-level negotiations in Brasilia, when Peru declared a unilateral truce. Shortly thereafter, Ecuador accepted that offer and the cease-fire went into effect officially on February 17, 1995 (Herz; Nogueira, 2002).

Only in February of 1995, the two countries reached into the Declaration of Peace of Itamaraty in 1995 to stop the military armed conflict and to make mutual efforts of peace establishment by the help of Brazil. “The meeting held in Brasilia in February 1995, following earlier negotiations, established that the peace process would develop in three stages: the stabilization of the military situation, the procedural definition of the outstanding points of disagreement, and finally the substantive negotiations on issues defined at the previous stage. On February 17, 1995, the parties signed the Itamaraty Peace Declaration in Brasilia, which set out a framework for negotiations. The declaration established a cease-fire from February 14 onward” (Herz and Nogueira, 2002, 52p). Fernando Henrique Cardoso gave the speech with the important signature of the Peace Agreement (O Acordo de Paz) as “Peru and Ecuador demonstrated to the world that South America was distinguished as a peaceful region” (“*Peru e Ecuador demonstram a todo o mundo que o que distingue a América do sul é o fato de ser uma região de paz*”, translation by the author.).

From the declaration, they made consensus to install mutual demilitarized zone in the conflicted area and to discuss a peace treaty. They succeeded to make an international peace treaty in 1998 in Brasilia which finalized the crises from the negotiation coordinated by Brazil with the support of guaranteeing countries. So it was a good example of peaceful dispute resolution which changed the tendency of conflict (Chohfi, 2003). But the record demonstrates that the January 1995 Ecuadorian-Peruvian conflict, as the previous two crises in 1941 and 1981, was not prevented by the treaty or by regional powers in South America. The role of Brazil or the United States was limited to be a mediator rather than a peace enforcer. The negotiations that began after the 1995 militarized crisis finally worked a peaceful settlement on October 26, 1998, when presidents Jamil Mahuad of Ecuador and

Alberto Fujimori of Peru signed an accord in Brasilia, ending the most conflict in the region since the Chaco War between Bolivia and Paraguay, in the 1930s.

According to Monica Herz and Nogueira, “the fact that the states in contention, as well as the third parties involved, negotiated the peace within the legal and institutional framework of the Rio Protocol, avoiding the participation of regional collective security organizations such the Organization of American States (OAS) or other less institutional bodies such as the Rio Group. [...] the Cenepa War and the negotiations that followed should be understood in the context of a regional security environment that, during the 1990s, was in the process of reconstructing the norm of peaceful conflict resolution in terms of changing foreign policies, restructuring regional institutions, and treating peace as an asset. At the same time, the norm of nonintervention brought the limits and features of the multilateral endeavor into focus” (Herz and Nogueira, 2002, 14p &71p).

Based on constructivism, Monica Herz argued that only a permanent change in attitudes to end of a rivalry will do guarantee that. Agents involved can only redefine their relationship once their identities cease to be determined by the rivalry, and such a shift is only possible when the other is no longer perceived as a threat. “In this case the interactive process itself, which reconstructed the relationship, is the clearest indication that attitudes have undergone change. And the mediators were able to structure the negotiation process with this end in view” (Herz and Nogueira, 2002, 98p).

Along with that, the case study about the recurrent border dispute between Peru and Ecuador between 1940 and 1995 illustrated the long military escalation to determine the resolution of interstate conflict with their arms build-ups. Turning a defensive capability into offensive one at the atmosphere of militancy between them, Ecuador’s increased defensive capabilities gave it an ability to militarily contest its border with Peru, resulting in the 1995 border war (Mares, 2001).

With respect to arms build-ups⁷⁸, many South American countries have increased their defense spending during the recent period of economic prosperity. In particular, Venezuela, Brazil, Chile, and Colombia are rapidly expanding their military capabilities with increased arms purchases since the year of 2003. Though these increasing military capabilities could decrease mutual confidence and arise security concerns in the region’s security relations due to the lack of transparent information exchange shared channels, the arms build-

⁷⁸ The table and graph of recent defense budget (2006-2010) in South America was added in Appendix #1,86p. But here the increase of defense spending was not considered as a serious concern of arms race.

ups were analyzed as the modernization projects of the armed forces instead of the existence of arms races⁷⁹. Brazil especially accentuated the gradual modernization of national armed forces and has already adopted the policies and commitments to enhance transparency in military budgets and arms productions during Lula's administration (2003~2010).

However, the occurrence of Colombia's armed Conflicts in 2008 showed more expressively the existence of traditional security threats and problems, as Colombia retained the most serious security threat to the region. That conflict was a part of the country's long civil wars against the two main guerrilla groups – the FARC (a peasant- based organization) and the ELN (which represents university students, workers and catholic priests) – which were interconnected to drug trafficking and poverty, and also a reaction to a long history of socio-economic inequality in the country.

The Colombian army's offensive raid against the FARC camp in Ecuador's territory in March 2008 resulted in the killing of Raul Reyes (FARC's second in-command) including twenties guerrillas. From that invasion, Ecuador and Venezuela mobilized troops promptly to the Colombian frontier. In reaction to a Colombian raid on a clandestine FARC camp inside Ecuador's territory in March 2008, Ecuador broke off diplomatic relations with Colombia, and Venezuela threatened with armed reprisals against Colombia. The March crisis has been diplomatically solved by the delayed mediation of OAS after Brazilian foreign ministry's conciliatory conversations with involved countries, but the OAS' resolve was ended without condemning Colombia's violation of Ecuadorian territory. Hence, the Colombian internal civil wars, mainly related to the FARC and the Paramilitaries, demonstrated significant problems to the whole region and Brazil (Cepik, 2009; Pagriari, 2009; Villa, 2007).

The country's long series of civil wars had begun in the 1960's with the creation of two main guerrilla groups – the FARC (a peasant-based organization) and the ELN (which represents university students, workers and catholic priests). Concurrently, small peasant organizations, known as self-defense or paramilitary groups were armed by the Colombian army and authorities to combat the insurgents. They were progressively transformed into rightist paramilitary organizations which operate illegally as one of guerrilla groups. At the same time, an interaction began to develop between the rebel and the paramilitary groups on the one side, and the drug cartels on the other, in various forms: protection of the latter by

⁷⁹ According to Gustavo Sibilla, the existence of an arms race in Latin America has not been scientifically proven. Analyses are conditioned by the dispersed and heterogeneous characteristics of the sources. For more information, see: Sibilla, *RESDAL 2010 Edition*. Chapter 3, p56.

either group; revolutionary taxes levied on production depending on the circumstances.

The Colombia civil war has been severed until now. Guerrilla activity in Colombia especially grew during the 1990s. At the beginning of the decade guerrilla groups had presence in no more than 200 municipalities (out of 1000), while at the end of the decade they were active in around 600 ones. The increase of guerrilla activity has been linked to the weakness of the Colombian state and has also been associated to the spread of drug cultivation. Moreover, that internal war, which has not been accompanied by an adequate solution until now to end the conflict, has pushed the guerrillas and drug-traffickers across the country's borders.

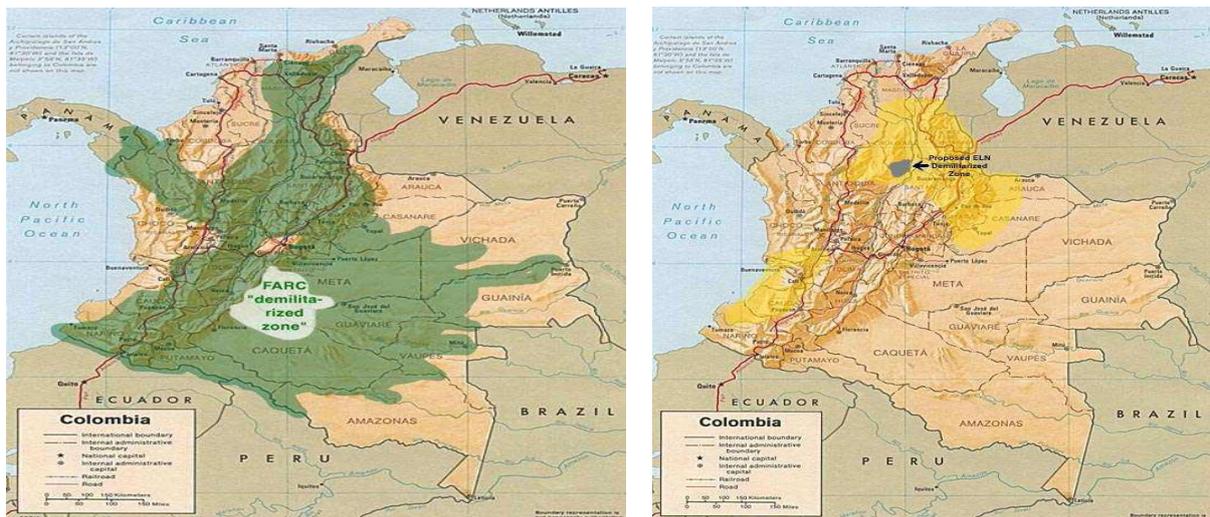
The tension between Venezuela and Colombia was aggravated from the Chavez opposition to the Colombian counterinsurgency civil wars supported by the U.S. From one decade ago, there were already the complicated guerrilla crises related to drug trafficking in Colombia due to the state weakness. Venezuela also experienced forced regime change with deep political polarization and public security problem. At the same time, their political relations were securitized gradually with distrust between Colombia and its neighboring countries – Ecuador and Venezuela. That separation between them was maximized by the Colombia's struggle against tens of thousands of irregular combats – the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), National Liberation Army (ELN). Colombia has regarded FARC equal to the guerrillas and drug-traffickers across the country's border and the war against FARC as the counter-insurgents one beyond Colombia's civil war. The strategic alliance between Colombia and the U.S. for the fight against the insurgents and drugs, including Colombia Plan, complicated those tensed relations.

Along with that, Ecuadorian and Venezuelan governments have maintained an ambivalent, or even tolerant, stance towards the Colombian guerrillas. The Colombia Plan was one part of the support of the U.S. to tackle against narcotics' trafficking and guerrillas' aggravation in Colombia. In addition, Colombian government authorized American troops presence in seven military bases in the country in August 2009 justifying it as a continuity of the bilateral efforts to fight narcotraffic and terrorism in the Andean region, as well as a necessary measure to face the removal of American troops from Manta military base in Ecuador. Regarding the initiative of the U.S. in Colombia, however, those initiatives were considered by the Brazilian government to be the main responsible for the militarization observed in the Andean region. Brazil, including Venezuela and other neighboring countries

with Colombia, concerned about that as a threat to regional stability, as it could cause the permanent presence of the US troops in the region (Villa; Viana, 2010, 104p).

As a consequence, the conflict increasingly spilled over from intense internal armed conflict to the Andean security dilemma. That dilemma resulted from the deterioration of the relations between Colombia and Venezuela, and the tension involved Colombia and Ecuador. The relation between Colombia and Venezuela has remained at odds also over the location of their boundary in the potentially oil-rich Gulf of Venezuela. In this context, the Andean countries split into two politically and ideologically opposed sides camps, viewing each other with apprehension and distrust and pursuing opposed geopolitical strategies. Additionally, some paramilitaries and guerrillas (FARC and ELN) persist and drug-trafficking continues near the borders with neighboring countries (shown in the map 2 below).

Map 2 – Zone of Activity of FARC-EP & ELN (in green/yellow dense color)



Source: Rippel, 2006.

“Colombia's armed conflict is at the heart of the current Andean security dilemma. Massive US military and counter-drug assistance through Colombia Plan and major Colombian military and other security efforts as well as the disarmament, demobilization and reintegration (DDR) of tens of thousands of irregular combatants have undoubtedly produced advances in the struggle against the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), National Liberation Army (ELN) and the paramilitaries. But new illegal armed groups (NIAGs) are springing up, some paramilitaries persist, the weakened guerrillas are adapting to the changing security environment and drug-trafficking continues” (Markus, 2009).

In the situation, the Colombian instability was not only transnational threats to territorial integrity, but also could give rise to bad obstacles and effects to the regional integration process in South America. Moreover, Brazil sharing the large boundary with

Colombia was stimulated with some concerns about the resulting scenario of offensive military operations led by Colombia's administration in the Amazon forest. Brazil particularly worried that guerrillas might use the Brazilian territory as a base for operations or temporal refuge to escape from Colombian army's offensive, as well as the possibility of drug traffic groups' use of Brazilian territory. In this regard, Brazil decided to promote joint operations with neighbor countries' police and armed forces to fight organized crime and such illicit activities in the Amazon borders (Villa, 2010,105p).

3.2.2 Non-traditional security threats: transnational security threats

Non-traditional security threats among the South American countries involve serious transnational security threats, like drug trafficking, illicit activity in border areas, organized crimes groups and guerrillas' activity related to narcotic traffic. Being transnational threats linked with urban violence and organized crime, public insecurity related to narcotics' trafficking remained a crucial problem as non-traditional security threats in South America. Moreover, the Amazon region has been more vulnerable to transnational organized crime activities, drug trafficking due to the difficulty of controlling the large border among Brazil, Colombia, Peru and Bolivia without effective security cooperation mechanism.

It was developed into the Brazilian military's project to build an extensive system of military posts and garrisons along the northern border of the Amazon, which is called as Calha Norte (Northern Head Waters). That project appeared related to the non-traditional threats - Colombian guerrillas activity, increasing organized crimes, and drug-traffickers crossing the country's border. The Calha Norte project was to fortify the Northern Amazon border as a major security initiative of Brazil.

That plan was announced in the fall of 1986 by the justification for national security and development in defense policy, and the connection between national security and development was established by the geopolitical and realist perspective of Brazil (Diamint; Herz, 2009). In that policy, guerrilla groups from neighboring countries, drug traffickers, and smugglers of other kinds were the principal threats to Brazil's security along the border. Due to the weak presence and authority of the state in that region, securing the border against the threats of the Amazon would have needed an increased military presence and cooperative security efforts.

Brazil's armed forces' physical presence and measures in the region were increased

to fortify border defenses, state control, and supervision. By the time of government under President Itamar Franco, the military tried to persuade the president to undertake a new project, SIPAM (*Sistema de Proteção da Amazônia*, in Portuguese, Amazon protection system). The SAE (*Secretaria de Assuntos Estratégicos*, in Portuguese, the secretariat for Strategic Affairs of the Presidency) of Brazil considered SIPAM not only for the security objective to identify illegal activities, such as drug trafficking, weapons smuggling, and the invasion of borders, but also for the sustainable development including environmental protection, supervision of occupation in Indian settlements, use of terrain, and disease control.

However, there has not been the common perception to deal with the non-traditional threats among the South American countries. The necessity of cooperative security efforts to address non-traditional threats was increased from the expanding regional integration. Even if governments understand the need to deal with the high rates of organized crime or narcotics' traffic as a common problem, they also have some differences concerning the institution involved in their activities. Although the transnational threats were not really new ones, governments have put more emphasis on those threats since the 9/11 attack in the U.S. In the war against terrorism and drug trafficking based on the U.S. concept of security and on the hemispheric security regime, like the OAS, the countries faced divergences in the perspective of collective security action in coordinating actions with the U.S., except for Colombia.

“the United States global strategy after September eleventh propelled a conceptual and material overlap between the war against narcotraffic and the war against terrorism was strongly supported by Alvaro Uribe administration. Therefore, from the conceptual and practical perspectives, the Colombian guerrilla, as well as the paramilitaries, became synonymous of terrorism” (Villa, 2007).

“Brazilian government and its diplomacy diverged from the Colombian and American approach towards guerrilla groups and decided not to consider these armed groups as terrorists, fearing this association could block any possibility of demobilization negotiations. Instead, Brazil offered to participate as a mediator of peace talks, if invited by the government of Colombia. However, this call was never made, so Brazil had no active participation in negotiation processes” (Hoffmeister, 2003).

A strong polemic debate on the roles of Armed Forces related to non-traditional threats took place throughout the region and diverged between the United States and Brazil on this issue since the 1990s. While the U.S. insisted that the armed forces of South American countries should primarily play an active role in combating narcotics' traffic and terrorism,

Brazil disagreed with the idea of the U.S. on the role of the armed forces. According to Villa (2010,18p), “the Sixth Conference of Ministers of Defense (2004), held in Quito (Ecuador), exposed the tensions between these two perspectives. Especially due to Brazilian pressure, the meeting, which aimed at formulating a type of security architecture for the continent, culminated with the rejection, by most of the participant countries, of the proposition that the Armed Forces were turned into a security agency, with Police functions. [...] Brazil’s reservation towards Plan Colombia are related to the emphasis of the U.S. on military strategy to solve the drug problem and the protracted conflict in the Andean country”.

In these aspects, the recent creation of the Council of Fight against Narcotic traffic (translation from “*o Conselho de Luta contra o Narcotráfico*”) underlines the seriousness of narcotic traffic as a regional security threat reinforcing regional security cooperation through the sub-organ of UNASUR. And Peru and Colombia recently made a new accord to combat terrorism, drug trafficking and organized crime. The ministries of foreign affairs of Peru, José Antonio García Belaunde and of Colombia, María Ángela Holguín, signed in Lima a multi-sectorial agreement to fight against terrorism, narcotraffic, and organized crime: They decided to strengthen the information exchange, the collaboration and mutual confidence in the security affairs. ⁸⁰

These security threats turned more relevant to Brazil, because they have spilled over diversely from the neighboring countries depending on those threats and borders shared with countries of the region. Brazil’s defense concerns were prioritized to the risk of the Amazon region as Brazil had relocated the army troops of the Southern frontier region to the Amazon regions to control the border. By suspecting the U.S. military presence in neighboring countries, especially in areas close to Brazilian borders in the Amazon region, Brazil also tried to avoid the spill-over effects of the threats to its own territory, which could result in the displacement of drug crops or the refining activities to Brazil’s territory (Hofmeister, 2003, p.51 in Villa, 2010).

“Since the late 1970s, but especially in the 1980s, Brazil has dismantled chances of conflict in the Southern Cone. Indeed, the threats they work with the Brazilian Armed Forces are moving from the Southern Cone to the Amazon. The main concern of Brazil is linked to the activities of narco-guerrillas and drug traffickers, as well as scenarios of asymmetric warfare against the great powers - according to some Brazilian military”. (ALSINA JR., 2006, p47)

⁸⁰ See: the internet news (Source: <http://www.inforel.org> , Access date: 30, Nov. 2010, translated by the author)

Hence, Brazil has increased a number of narcotic control agreements or similar arrangements with its South American neighbors, especially strengthening the cooperated operations in the border of the Amazon area due to the increase of drug trafficking. Brazil especially keeps up bilateral antidrug commissions (*Comisiones Mistas Antidrogas*) with other states of the subregion. These are founded on bilateral treaties for the common control of the drug problems, which have partially been signed since the 1980s. And Brazil has stressed the participation in the combat against transnational illicit activities in South America, including drugs or armed traffics⁸¹.

According to Brazil's newspaper⁸², *Correio Braziliense*, Brazil and Bolivia discussed joint programs against drug trafficking in La Paz in March 2011 at the official meeting. Bolivian Interior Minister and Brazilian Justice Minister met to discuss an agenda regarding the fight against drugs and the signing of agreements against narcotics trafficking. "Bolivia has 30,900 hectares of coca, of which only 12,000 are legal (this production is for chewing, infusion, and Andean religion rites). Brazilian Foreign Minister, Antonio Patriota, indicated on a visit to La Paz last weekend that his country intends to support Bolivia (the world's third-largest producer of cocaine after Peru and Colombia) in the fight against drug trafficking. A significant portion of the drugs Bolivia manufactures end up in Brazil, according to the Bolivian government. Brazil and Bolivia share a border 3,100 km long. Many border towns are centers of a free-flowing drug trade and the smuggling of weapons and stolen cars" (*Diálogo* internet journal⁸³).

Although Brazil has more important relations and fundamental role in the South America security complex since the Cardoso government in 1990s, it had maintained the low profile of institutional mechanism and bilateral ones in the regional security relations, accepting the hemispheric organization of TIAR (*Tratado Interamericano de Assistencia Reciproca*) or OAS (the Organization of American States⁸⁴). From the seriousness of transnational security threats and the instable Andean region, such as drug trafficking and Colombia's armed conflict, the regional security of South America increasingly required regional responses and Brazil's leadership efforts in security affairs. Brazil's leadership

⁸¹ See: Appendix #1, Message of national congress 2004.

⁸² Cf., *Correio Braziliense*. "Narcotráfico: Brasil e Bolívia se aliam". 28 Mar. 2011.

⁸³ Source: *Diálogo*. "Bolivia and Brazil Discuss Fight against Drug Trafficking in La Paz". www.dialogo-americas.com/en_GB/articles/.../feature-ex-203. 30 Mar. 2011.

⁸⁴ The OAS is a group of states in the Americas that adopted its charter in 1948, with the objective of strengthening peace and security in the western hemisphere. The general secretariat is in Washington, DC, USA.

efforts in facing non-traditional threat has been yet limitedly favored into bilateral cooperation. However, Brazil took the lead to coordinate the institutionalization of regional security cooperation mechanism through its defense policy.

3.3 Brazil's efforts to promote regional security cooperation

Brazil has increased the regional security cooperation that led more military-to-military contacts and combined exercises⁸⁵. Facing important new security challenges, such as high levels of transnational threats in the Amazon region, Brazil has promoted active supports and initiatives to tackle transnational security problems in the region, resolving cooperatively mainly through diverse bilateral security accords and treaties from the political dialogue and presidential summits, reaching multilateral security cooperation.

“The security cooperation between Argentina and Brazil began in the second half of the 1970s, has intensified at the end of military regimes in both countries and advanced with the return to democracy by the year of 2007, when the Bilateral Agreement of Cooperation in Defense Matters between both countries was promulgated. In addition to defense agreements with Argentina and MERCOSUR signed in the decade of 1980 and 1990, Brazil took a central position in the construction of an alleged regional leadership in security and defense affairs by signing and ratification of bilateral framework with Paraguay, Colombia, Peru and Ecuador.” (Elói Martins Senhoras, 2009, translated by the author)

In the South American summits held since the year of 2000, security cooperation agenda has been treated with major economic issues, infra-structure and trade. Brazil stressed cooperative efforts for regional security to become a more peaceful zone, and there has been gradual steps in the development of security cooperation. For example, Brazil has expanded counternarcotics assistance to Bolivia by donating decommissioned airplanes and helicopters, including Paraguay and Ecuador, and shared the SIVAM surveillance system data in the Amazon region since 2001 in order to control the border mutually.

3.3.1 Security cooperation efforts between Brazil and its neighbors

According to Monica Herz (2009, p13)⁸⁶, “the prospect for greater cooperation within the South American region has been receiving special attention. A reaction to American plans

⁸⁵ Detail information is available in *A Comparative Atlas of Defense in Latin America and Caribbean / 2010 Edition*, (Source: [http:// www.resdal.org](http://www.resdal.org)).

⁸⁶ See: Diamint and Herz, 2009.

for a review of the Inter American System or the acknowledgement of the limits of the Confidence Building Measures agenda has spurred the debate. The Declaration of Ushuaia, signed in July 1998, by the Presidents of Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay, brought the themes of security and defense to a regional integration negotiation table. The proposition put forward by the new Brazilian government for the integration of the Brazilian and Argentine national defense doctrines and defense accords with other countries are part of this scenario”.

Despite the fact that a systemized Brazilian defense policy for the development of regional security cooperation was never formulated, the South American subcontinent was regarded importantly as the regional environment in which Brazil is inserted for deepening its bonds of cooperation. It is important for Brazil to extend the regional defense and security cooperation to support the process of integrated and harmonious development with South American countries. In this perspective, the security cooperation was expanded from the MERCOSUR members to the northern South American countries.

Brazil has promoted security cooperation to make defense agreement accords in the region and to institutionalize regional security mechanism. Brazil has expanded various initiatives for cooperation in defense matters among South American states from SIVAM project, in 1991, to the proposal of the SADC, involving more actively towards regional security issues. It was also an ongoing practice in some countries of the region, which evolved prominently from Southern cone to the Andean region.

Along with that, the Brazilian Ministry of Defense has initiated bilateral working groups on defense policy with all countries of the extended MERCOSUR, except for Paraguay. In 1997, a Memorandum of Understanding was signed between the governments of Brazil and Argentina to establish ‘a permanent mechanism of consultation and coordination’, and its goal was to follow up defense and international security issues of mutual interest. In 1998, the two countries signed the Agreement for the Constitution of a Common Security System in order to promote, among other aspects, the improvement of military cooperation. That same year, the establishment of a permanent mechanism for planning and follow-up of security and defense issues of common interest to MERCOSUR countries (including Chile and Bolivia) was determined.

It is worth noting that, since 2001, annual Meetings of the Army Commanders of the Southern Cone have been held. In November 2004, the Defense Ministers of the MERCOSUR and associated countries (Brazil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia

and Peru) signed the first agreement for ‘the construction of a common intelligence and the implementation of joint operations’ to fight against terrorism and drug trafficking⁸⁷ after the ministerial meetings which was promoted by Brazilian government.

In this context, several operations have already taken place. Notably, the sharing/selling of data produced by the Amazon Surveillance System (SIVAM), a Brazilian surveillance project using satellite-connected radars and alarm units, favored the control of the drug entering with Colombia in the Amazon border. Additionally, there were some joint police operations⁸⁸ among the countries, notably Brazil, Colombia, Ecuador and Venezuela, along the boundaries nearby the Amazon forest in 2006 (Rafael, 2010).

Military cooperation in the region is realized bilaterally or sub-regionally in the regular conduct of combined exercises, where the goal is to enhance military interoperability among forces solidifying mutual trust and confidence between nations. Such exercises include military training, the conduct of natural disaster response drills, UN mandate, search and rescue situations, and combat of illicit trafficking, among others. In the case of “Argentina-Chile ‘Southern Cross’ (CRUZ DEL SUR) Combined Joint Peace Force in December 2005, the Ministers of Defense of the Republic of Argentina and of the Republic of Chile signed a bilateral agreement for the purpose of setting up the Argentine-Chilean Combined Peace Force ‘CRUZ DEL SUR’. This project comprised the creation of a rapid deployment force under the UNSAS (United Nations Standby Arrangement System) - with the capability to deploy within a 30/90 day period from the time the UN Security Council Resolution is passed until the deployment of a generic peacekeeping and stabilization mission; and with a self-sustaining capacity in the area for 90 days”.⁸⁹

In the Southern Cone, political dialogues on security and defense have evolved in regional integration mode since 1990s, based on the MERCOSUR structure, with agreements and memoranda regarding regional defense and joint military operations. In the more recent meetings between them, Joint military operations have also increased: for example, ‘Southern Cross Operation’ (*Operação Cruzeiro do Sul*, performed annually by the Brazilian, Argentinean, Paraguayan and Uruguayan armies), ‘Strong Tie Operation’ (*Operação Laço*

⁸⁷ Source: <http://www.ensino.eb.br/cee/publicacoes.htm>, Access date: 12 Jan. 2010.

⁸⁸ “There are COBRA and CRAF operations on the border with Colombia; PEBRE (Peru); VEBRA (Venezuela); Besides these, in the regions defined as a second priority, the operations performed were: GUIJU (Guyana and Suriname); BRABO (Bolivia); Ribeirinho, along all Amazon border; Alliance (Paraguay); and the Southern Cone (Argentina and Uruguay)” (Rafael, 2010, 102p).

⁸⁹ Cit. in A Comparative Atlas of Defense in Latin America and Caribbean /2010 Edition, Chapter 7, 95p (<http://www.resdal.org>, Access data: 12 Nov. 2010).

Forte’, performed annually by the Brazilian and Argentinean armies), ‘Silve II Operation’ (*Operação Prata II*, performed in 2004 by the Brazilian and Argentinean air forces) and ‘Bogatun Operation’ (*Operação Bogatun*, performed by the Brazilian and Chilean navies) took place since then.

Among Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay, some partnership of military integration was increased, which shared production of armaments for the common use of their armed forces. A concrete example of partnership is provided by the agreement between the Argentinean and the Brazilian Forces for the construction of air transportable vehicles for military use. In September 2004, the member-countries of the Amazon Cooperation Treaty Organization approved the 2004-2012 Strategic Plan, which agreed on a set of collective military actions with the purpose of minimizing the threats faced by the region.

A tripartite body among Brazil, Argentina and Paraguay was already established to coordinate security in the border triangle area, aimed especially at drugs, contraband and terrorism; and a further agreement also signed for closer cooperation in April 1996 (Hurrell, 1998). After the terrorist attacks of September 11th, 2001, there appeared serious differences between Brazil, South American countries and the United States as to the approach to terrorism. Despite the different approaches and priorities to terrorism and to the status of the FARC (*Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia*), Brazil has worked closely with the countries through “3 + 1 regional cooperation mechanism” (Argentina, Brazil and Paraguay plus the U.S.), which serves as a forum for counter-terrorism cooperation and prevention among the countries.

Map 3: The Border Triangle



(Source:<http://www.cnn.com/interactive/maps/world/dateline.terror.triborder/map.cu.terror.haven.jpg>)

“In the year of 2002, the 3+1 regional integration mechanism was created under the U.S. request as a forum for cooperation on the theme of fight against terrorism in the South American triple border region (among Argentina, Brazil and Paraguay). In the year of 2006, the regional intelligence center was created in Foz do Iguaço by the three South American countries. Joint declaration of President Lula and the president of the Republic of Colombia, *Álvaro Uribe* . *Bogotá*, December 14th, 2005.” (Elói Martins Senhoras, 2009, translated by the author)

In the Andean region, defense agreements and security cooperation accords were developed since late 1990s. Although measures were established to reduce tensions between them, including agreements between Colombia and Venezuela, they did not work well to be effective. In the more recent meetings between them, increased military cooperation accords were agreed.

The cooperation with Andean countries is likely to be boosted by the creation of UNASUR, as the development of security cooperation has expanded in South America in the context UNASUR. But there are not still concrete security cooperation mechanisms, which might effectively prevent conflicts, manage the crises, and resolve the regional security concern.

3.3.2 Brazil's efforts to develop a regional security organ

There were no Brazilian efforts to establish a regional common defense institution until the constitution of the recent SADC in the context of UNASUR. Brazil has preferred to mediate the interstate conflicts in South America based on the principle of peaceful solution and diplomatic negotiation as its security role in the dynamics of regional security. In contrast to the absence of a regional common defense institution, Brazil and its neighbors collaborated with each other for regional security through a series of bilateral agreements.

The construction of the regional defense forum or security organ should be based on the identification of common threats and vision to construct the coordinated solution and mechanism of institutions. However, in South America, there was lack of efforts to construct the regional solution in the security agenda. There had been just some organizations or mechanisms such as the Rio Group established in 1986.

The Rio Group was created in 1986 from ‘The permanent mechanism of political consultation and coordination (*O Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação Política*), which aimed at promoting inter-american political cooperation and dialogue. The members were expanded to Latin American countries with the whole members: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, and Venezuela. The security discussion and resolution in the Rio Group stimulated the local solution, mutual confidence building, and the stabilization of democratic institutions against regional common threats. But the Rio Group was limited into a political forum that the Latin American countries tried to deal with their own political problems more independently from the United States.

In the past, the OAS was also making itself one of prominent body as the Inter-American system by the U.S. policy, and it was considered to be a meaningful organization in hemispheric affairs after the Cold War. In 1991, the OAS member states gathered in Santiago, Chile, to establish new parameters for a renewed Inter-American system and to address security concerns renewing US-Latin American relations. But the OAS was regarded as the instrument of US Policy ill-equipped to deal with security issue in the region with no operational capabilities in South America. The meeting of hemispheric Defense ministers since 1995 was also often regarded as the Washington initiatives favoring the OAS system, in which the US pursued to determine the security agenda and redefine the military role of the American countries.

In this context, Brazil has shown resistant attitude toward more elaborate efforts within the OAS as it disagreed to the proposals of strengthening the military capabilities of the OAS (Hurrell, 1998, p.254). Instead, Brazil collaborated with its neighbors for regional security favoring bilateral forms series of agreements, without the effort to construct a collective regional body on security until the proposal of creating a South American Defense Council.

Therefore, due to the lack of regional common defense institution derived from the Brazilian policy for security, the constitution of the SADC was the new effort of Brazil related to regional stability. Brazil played the most active role for the establishment of both UNASUR and SADC, with a fine indication that the plan has been followed through. So Brazil’s policies and leadership acted fundamentally to institutionalize the South American Defense Council, which was new multilateral initiative of Brazil to redefine regional security agenda.

3.3.3 The process and the meaning of the SADC constitution

Security cooperation in the context of regional integration has developed with various new changes for regional stability, and it could facilitate the constitution of security cooperation mechanism and the institutionalization of the defense cooperation like the SADC in regional security order. Although it is early to prospect the future of SADC formation, it could make a new security arrangement in the region. For example, the statute to create Center for Strategic Defense Studies (CDS) was approved at the II CDS Ordinary Meeting held in May 2010 and its permanent office is located in Buenos Aires, Argentina. And the creation of the SADC could enhance the possibilities for the formation of a multilateral security cooperation mechanism in the region. The reason is because annual ordinary meeting of the ministers of defense and every six months executive meetings participated with Foreign relations and defense ministries officials would be held.

The creation of UNASUR and its SADC in 2008 can lead to the linking of the two sub-region, MERCOSUR (Southern Cone) and CAN (Community of Andean Nations in Northern region). In fact, UNASUR, as an economic and political union in shape of the European Union, was started by President Cardoso from the Meeting of South American Presidents in 2000. In the third meeting of South American Presidents, the South American Community of Nations (CASA) was created in Cusco, in 2004, which evolved into SADC at UNASUR from the gradual consensus on promoting coordination in security and defense affairs. Finally, the Council was ratified as a defense matters consultation, cooperation and coordination body, in December 2008, at the special UNASUR meeting in Brazil.

Box 1 – The Construction chronicle of the South American Defense Council

In 2008, the Brazilian Minister of Defence, Mr. Nelson Jobim, released weeks before the creation of UNASUR, the Brazilian proposal of the Regional Council of Defense through a series of official visits to other South American countries and the Inter-American Defense Joint linked to the Organization of American States (OAS). The visit meetings and the Brazilian consultation to South American authorities at the bilateral level were preparatory to establish the assumptions on security and defense for the UNASUR meeting which would happen in May 2008.

The proposition of the Defense Council released in South America on May 23th, 2008, is clearly inspired by the model of European integration, but with the establishment of less ambitious goals that are characterized by an essentially exploratory nature to create a

climate of mutual trust and transparency in the relationship between states.

As a result of this summit of UNASUR, Chilean President Michelle Bachelet called for the creation of a working group to study the proposal and to prepare the Brazilian proposal synthesis accepted by all twelve South American countries, since Colombia had not acceded to creation of the institution. The Chilean Minister of Defense met, on August 26th, a group of experts in security and defense to discuss and refine the drafting of the official document that would propose the creation of the South American Defense Council at the next summit of UNASUR.

In October 2008, discussions were resumed under the UNASUR on the formation of South American Defense Council buoyed by the tendency of minimal involvement in inter-state cooperative security that finally result in the creation of the institution. On the December 16th of 2008, the Heads of State and Government of UNASUR ratified in Brazil the creation of the South American Defense Council through the establishment of a separate status of the Council, and established the date for the first board meeting.

On March 9th, 2009, it took place the first meeting of the Regional Defense Council in Chile to establish roles, responsibilities, and work schedules with the presence of defense ministers from twelve South American countries - Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay and Venezuela. The action plan of the Defense Council for the period 2009 and 2010 defined four macro pivots : 1) defense policy, 2) military cooperation, humanitarian action and peacekeeping operations, 3) defense industry and technology, 4) formation and training - which will be developed in a series of specific initiatives based on democratic principles, cooperation, and defense of freedom, respecting the self determination of peoples (Martins, 2009, translated by the author).

The SADC was created under the common perception that coordinating security cooperation and defense policy between South American States could build mutual confidence and prevent conflict situations, like the Colombian military raid on a FARC guerrilla camp in Ecuador on March 1th, 2008. The document for confidence- and security-building measures was approved at the CDS II General Meeting in May 2010, with its main guidelines: information exchange and transparency (systems and defense spending), intra- and extra-territorial activities, security measures, assurances and compliance, and verification.

The formation of the South American Defense Council reflects the arrangements of regional security autonomy and the increasing necessity of regional security cooperation to prevent latent regional conflicts and to deal with the transnational security threats in the

context of regionalization of security after the end of the Cold War. Despite the development of security cooperation, South America lacked effective mechanisms and multilateral organs to resolve regional security problems which affect the region. In this sense, Mácio Azevedo Guimarães explained the constitution of South America Defense Council as a regional security system in the perspective of liberal institutionalism.⁹⁰

While there had existed just hemispheric arrangements of pan-Americanism like OAS and TIAR, those were lead by the U.S. And the OAS was perceived just as a tool of the U.S. to influence the region with asymmetric power. The divide between the US policies and priorities of Southern American concerns has grown larger. The presence of the U.S. militaries in the region was considered not only as a problem for regional integration but as a security concern. The UNASUR / SADC, thus, could be a watershed to deter the role and influence of the U.S. in the South American security affairs.

In the existed hemispheric arrangement of Pan-Americanism, like the OAS and TIAR, it was difficult to establish common strategy in hemispheric level from the difference of positions between the U.S. and South American countries, especially towards terrorism and drug trafficking. However, either one or the other arrangement was used by the U.S. in its Cold War policy of “trying the OAS first”. Dealing with security matters within the OAS may still mean going by the U.S. interests that has given such attention to the topic of terrorism, which was not a major concern to most other American countries, and that converted the civil war of Colombia into a “War on Terror”. This has been met with disinterest in the OAS meeting by South American States. In contrast, the development of UNASUR and SADC might increase a regional convergent consensus for the regional independent security system and regional stability from the Brazilian initiative.

Therefore, the development of the SADC / UNASUR could be interpreted as the formalization of a new security arrangement in the region to promote regional stability from a regional consensus and Brazil’s policies. The constitution of the SADC stemmed from Brazil’s policies and efforts could be analyzed with two meanings: the first initiative of multilateralism to resolve regional security problems and the formulation of the region’s own security organ to fill the lack of regional security institution.

The first one is the development of multilateralism from the consolidation of a zone democracy and peace. Despite being the low incidence of interstate warfare, or even civil war

⁹⁰ See: Guimarães, 2010.

in South America, there was one conventional war since the end of Cold War between Peru and Ecuador in 1995 and several political crises. The recent armed crisis of Colombian attack to a FARC camp inside Ecuador's territory in 2008, and the militarized tension between Colombia and Ecuador-Venezuela turned into an obstacle for the South American integration and peaceful zone.

It is evidently written in the Preamble of the Constitutive Treaty of UNASUR: "Certain that integration is a decisive step towards the strengthening of multilateralism and the rule of law in international relations in order to achieve a multipolar, balanced and just world, in which the sovereign equality of States and a culture of peace prevail and in a world free of nuclear weapons and of weapons of mass destruction".

Although the role of Brazil in regional security affairs has been increased especially since the Lula government, based on the bilateral relationship and the asymmetric power compared to other neighboring countries, the capacity of Brazil as regional mediator via diplomacy showed its limit in the case of Colombia. Therefore, the necessity to develop multilateralism from the consolidation of a zone of peace and democracy has been considered as a base to promote regional stability in South America.

The second one is the construction of the region's own security organ from developing regional integration process in South America. The necessity of cooperative security efforts to address common regional threats like drug trafficking, organized crime, and militarized interstate disputes was increased from the expansion of regional integration. Just in the issue of military role to resolve the drugs problems in the border, there is no convergence among the region's countries. Despite the instability element being increased during the process of regional integration, there are no regional common defense device and multilateral security cooperation mechanism for the regional autonomous security.

To reduce the possibility of conflicts in South America, recent security crisis started to be treated through a regional response via UNASUR. In the case of Bolivia crisis, involving Evo Morales' administration and indigenous groups, UNASUR resolved the internal uprising in Bolivia against President Morales, which threatened to trigger a conflict escalation and the destabilization of Bolivia, through its mediation supporting president Morales and the democracy of the country. In this context, constructing UNASUR / SADC should be related to those objectives for autonomous security formulating solutions through their own means in the region.

From linking security and development in the existing common paradigm, the

objective for defense industry integration, via SADC, also could be articulated with the National Defense Strategy of Brazil. The fact that both the strategy and the SADC were promulgated mostly in the same period also put more attention on the articulation. In addition, defense industry integration could also be enhanced in the framework of regional integration protecting its sovereignty. The regional integration of the defense industry could be one measure that might facilitate mutual development, the expansion of markets, and the strategic autonomy.

Brazil always gave an emphasis on protecting principles like national sovereignty and equality among nations. Brazil showed more specific interests in the preservation of independent production-capacity in strategic defense industry. In 2008, the National Strategy of Defense underscored the policies articulating Brazil's actual concern between enhancing independence in strategic national defense industry and strengthening the military industry cooperation with regions's countrites. Hence, the policy is attributing the connecting objective to conciliate security and development.

Along with that, regional integration efforts via UNASUR would be important steps to expand the influence of Brazil not only within South America as a regional leader, but also beyond that as a global actor, because Brazil has expanded partnership and contacts actively beyond the region together since the 1990's. Moreover, the newly created union could be also explained in realistic terms as a balancing behavior of Brazil to deter the U.S. interruption into the region with economic and military powers, in considering that these initiatives would have encompassed economic development with security matters.

As the consequential objective of multilateral security cooperation is to enhance mutual reassurance to prevent conflicts, there should be the important causes and development processes to build the organ with consensus and the gradual convergence of political agenda for common development. From the situation of regional instability like the tension of Colombia and trans-national threats, Brazil's foreign and defense policies acted as fundamental factors to institutionalize the South American Defense Council based on bilateral relationship between Brazil and other nations, and the interests of Brazil to be recognized as a regional leader and global actor.

Nevertheless, the level of multilateral security cooperation in the region still remains preliminary when compared to the level of cooperation in Europe or North America, which began in the late 1950s and early 1960s. For the cooperation in defense matters to effectively prevent and respond to any threats and crisis situations that might occur in the region, the

formation of SADC need to conform a multilateral security cooperation mechanism for promoting regional stability on the basis of Brazil's effort with the countries of the region.

In addition, the role of UNASUR and its defense council still has not clearly been defined to establish concrete regional security mechanism. Brazil's government just regards that "the South American Defense Council will establish a consultative mechanism that will allow preventing conflict situations and promoting regional military cooperation and the integration of the defense industrial bases" in the ongoing process of regional integration, as Brazil's national strategy of defense expressed below.

"This integration not only will contribute to the defense of Brazil, but it will also allow the country to promote regional military cooperation and the integration of the defense industrial bases. It will dissipate the spectrum of possible conflict situations in the region. Along with all the other countries, a move is being made towards the construction of a South-American unit. The South American Defense Council, under discussion in the region, will establish a consultative mechanism[...], in which no country external to the region should participate." (EDN, 17p)

The decision process, the institutional design, operations and strategic rationale of UNASUR/ SADC were in the process of debate without established norms and solutions. According to Cepik (2009), "all the norms of UNASUR will be adopted by consensus. However, any Member State may completely or partially refrain from implementing an approved policy, be it for a period defined beforehand, or for an indefinite period, without preventing it from later joining the total or partial implementation of that policy. In the case of institutions, organizations or programs which are created, any Member State may participate as an observer, or refrain from participating fully or partially for a definite or indefinite period. There is no specialized body for border dispute settlements, so any dispute that may emerge between the Member States will be settled through direct negotiations – in case of no solution, the dispute will be submitted to the consideration of the Council of Delegates and, in the case of no settlement; the dispute will be taken by the Council of Ministers of Foreign Affairs".

Therefore, the prospect of UNASUR/ SADC in security aspects was not definitively clear. The objective of the treaty to establish concrete measures for coordination among the member states' specialized agencies in order to strengthen the fight against narcotics' trafficking, transnational organized crime, and other threats could be limited to the level of the exchange of information and experiences in those matters, or to the bilateral forms of security cooperation.

3.4 Partial conclusion

Based on the perception of existing threats in the absence of military attacks by neighboring countries, Brazil's defense policy has demonstrated a deterrent strategic posture and defensive nature to any eventual interstate conflicts or threats, supporting the regional integration and consolidation towards a peace zone and a security community in South America. Although Brazil has its ambitions and demands beyond the South American regional level, South America is the closest maneuvering area of influence and of significant importance in security affairs to Brazil, considering the spill-over effects of the neighboring countries' conflicts or non-traditional threats in political and economic aspects.

In regard to the regional security threats, non-traditional threats such as drug trafficking, guerrillas, and organized crime related to urban violence have increasingly caused more damages and became serious transnational problems than traditional threats. To deal with those threats, sub-regional and regional cooperative efforts are more efficient and appropriate because those problems are circulating and influencing the region. These security threats in the region turned more relevant and common ones to Brazil and other countries, due to the spill-over effects of the threats.

Regarding the numbers or case of interstate conflicts in South America since the 1990s, there was no other interstate conflict without the case of Peru-Ecuador in 1995, only tensions in relation to Colombia, Venezuela, and Ecuador have existed. There have been tensions until August 2010 when new Colombian President Santos met with Venezuelan President Chávez and the two leaders agreed to reestablish diplomatic relations and to improve military patrols along their border. Before the bilateral statements between them, both countries showed so constant confrontation and high mistrust that diplomatic settlements were difficult to find pacific solutions. The possibility of armed conflicts in the region remained latently due to the tensions.

Brazil, which shares borders with most countries of the region, has played important roles in the South America security complex since the former president Cardoso government in 1990s. According to Folha de São Paulo newspaper, Brazil had just started to mediate Venezuela's tension with Colombia with new military cooperation proposition to monitor their common borders as the case between Colombia and Ecuador⁹¹. Therefore, Brazil's

⁹¹ Ana Flor. "Brasil quer pacto militar entre vizinhos". Folha de S. Paulo. 25 Jul. 2010.

"Brazil will reactivate the proposal of cooperation between Venezuelan and Colombian Armed Forces in order to monitor the borders of the two countries, as a form to definitely resolve the impasse between *Caracas and*

proposal involved the respective change into political dialogue and negotiation between them. In addition to that, UNASUR promulgated a new plan to enhance the transparency of defense spending information with its exchange channel of organ beginning 2011. According to that, all the countries of UNASUR should practically upload the information on the web site of UNASUR to be shared commonly and consulted freely.⁹²

The expansion of defense agreements and security cooperation accords in South America, which is presented as below figure 3, would be one indicator of enhancement in regional order since the 1990s. Military cooperation in the region is materialized bilaterally or sub-regionally in the regular conduct of combined exercises, where the goal is to enhance greater interoperability among forces contributing to the strengthening of confidence-building between nations. Such exercises include military training, the conduct of natural disaster response drills, multidimensional scenarios under UN mandate, search and rescue situations, and combat of illicit drug trafficking, among others.

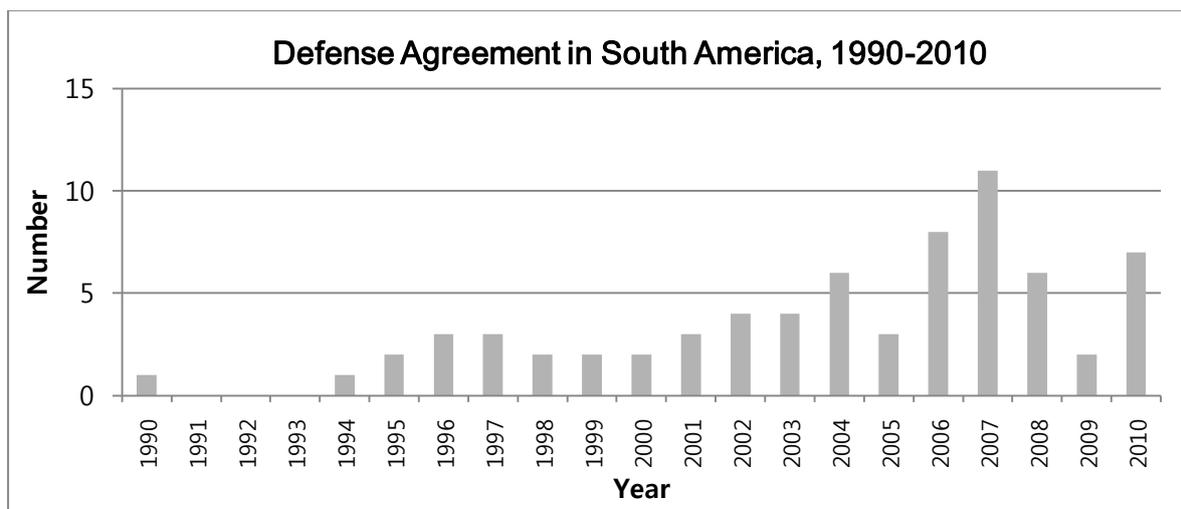


Figure 3 – Defense Agreement in South America, 1990-2010.

(The figure was made by the author based on the source: A Comparative Atlas of Defense in Latin America and Caribbean /2010 Edition, p78⁹³.)

Bogotá. In the interview with Folha newspaper, the special counselor for international affairs of the Brazilian presidency, *Marco Aurélio Garcia*, affirmed that effective collaboration between the two countries, similar to the way occurred between Colombia and Ecuador for joint monitoring their borders, should be addressed in future discussions under Brazil’s mediation. From that, the conflict rate would be eliminated, and the pact of non-aggression could go on.”(translated by the author)

⁹² “Unasur decided to adopt a methodology which will be applied exclusively to the region. Military budget of the region will be shared starting in March of 2011 and the countries which integrate the Union of South American Nations (Unasur) must put in practice the exchange of information and transparency of their military budgets. All the information will be published on the web site and consulted freely for research.” (Source: <http://www.inforel.org> , Access date: 07/12/2010, translated by author)

⁹³ Source: [http:// www.resdal.org/](http://www.resdal.org/), Access Date: 12 Nov. 2010.

There were another indicators of rapprochement in the Andean region through political dialogue. The tension and disputes among Ecuador, Colombia and Venezuela had been maintained for a long time and were also serious because of the presence of the U.S. militaries in Colombia to support the internal war of Colombia against organized crime, drug trafficking and the guerrillas. Recently, the president of Ecuador, Rafael Correa, announced the plan⁹⁴ to reestablish bilateral relation between Ecuador and Colombia in November 2010, broken since March of 2008 due to the bomb attack against the FARC camp in the Ecuadorian territory. The recent official announcement of the plan to reestablish diplomatic relationship from the political friction showed a significant progress for political trust and confidence building measure. This significant change was from the recent December summit of UNASUR, in Guinea (Guyana), to reduce the tension and establish political stability in atmosphere of trust.

With respect to the creation of SADC, that was a new multilateral initiative of Brazil's region's own security organ building effort, because it favored bilateral political agreement and sub-regional security cooperation rather than establishing a regional security institution. The possibility of armed conflicts in the region remained latently in the absence of effective concrete mechanism for conflict prevention. Hence, UNASUR and especially its Defense Council were recently created by the leadership of Brazil, and are now in the process of structuring regional collective security body and coordinating its defense efforts with the official objectives to consolidate South America as a 'Peace Zone' and to generate a South American identity and a consensus to reinforce regional cooperation in the area of defense⁹⁵. This was a great development in the region, which lacked regional security institutions and multilateral cooperation mechanisms.

There were already progressive steps taken in order to construct bilateral and sub-regional defense agreements and security cooperation accords in South America since the 1990s. Those agreements and accords have contributed not only to promote mutual confidence, but also to enhance regional stability. Nevertheless, the effectiveness of detailed defense agreements and security cooperation accords to enhance regional stability since

⁹⁴ See: The announcement (Source: <http://www.eltiempo.com/politica/restablecimiento-de-relaciones-entre-colombia-y-ecuador>, access: 26 Nov. 2010)

⁹⁵ See: Action PLAN of SADC in UNASUR 2009 – 2010, (Source: <http://www.SADCunasur.org/en/consejo-de-defensa-suramericano/official>, access: 25 Dec. 2009)

1990s in South America need to be studied more systematically. Along with that, the recent change for the new security relations, from the persistence of bilateral problems to the rapprochement between some of the Andean countries involving Ecuador and Colombia, or Venezuela and Colombia, could be added as the indicators of the enhancement of regional stability towards a security community.

Therefore, the increased indicators of defense agreements, the rapprochement between Colombia and Ecuador, and security cooperation accords in South America would mean enhanced regional order, as defense agreements and security cooperation accords have evolved into institution building efforts in various ways since 1990s. The institutionalization of multilateralism is also an important indicator for regional stability and the evolution of a security community.

Conclusion

The principal argument of this study could be resumed that Brazil's foreign and defense policies have contributed to promote regional stability in South America since the end of the Cold War from those evidences that the increased indicators of the enhancement of regional stability towards the existence of a security community in South America. South America is not a sort of a security community until now, where a group of state remains in a stable peace and has become integrated to the level of a real assurance not to fight each other physically and militarilly. However, there were sustained moves towards that, and the progressive processes were described from the rapprochement between Brazil and Argentina to the constitution of the South American Defense Council in 2008, promoting regional stability in the aspect of political stability, regional order, and the maintenance of peace.

Considering the regional security problems, including traditional, non-traditional threats and internal violence, South America could not be considered practically a peaceful zone, or a sort of 'security community'(Adler & Barnett, 1998; Cepik, 2009). The feature of South America's security in the 20th century was pointed out with the term of "violent peace" by David Mares (2001) due to continuous skirmish over territorial disputes between some countries. Although there was no major war in South America since the end of the Cold War, there were one territorial dispute in 1995 between Peru and Ecuador as well as other armed confrontations between Colombia and Venezuela as security concerns.

Regional security problems were connected among the countries in the region with the transnational threats which related to traditional, non-traditional threats and internal violence. According to Buzan and Weaver (2003), after the end of the Cold War, the regionalization trend in security matters was accelerated, and the theory of regional security complex was applied to explain the split of the sub-region of South America into two different security scenarios: one of confrontation in Andean region and the other of cooperation in Southern Cone region. Traditional threats regarding the tension between Venezuela and Colombia also has been linked with non-traditional threats, such as guerrillas, drug trafficks, and illegal activities. Colombian guerrillas, especially the FARC, were associated with the narcotics' traffick in the Amazon border area, and triggered not only Colombia's civil war, involving the U.S. military conter-drug assistance, but regional common threats due to the increasing drug circulations and the guerrillas' refuge to the territory of another country crossing the border with Colombia. It was the case of the

guerrillas' refuge when the FARC escaped temporarily from Colombian army's offensive, which resulted in Colombia's raid against the FARC camp in Ecuador's territory in March 2008. These regional security problems might have more spill-over effects on the South American countries, especially on Brazil, certainly posing difficulties for the possibility of a security community in South America, which lacked an effective regional security institution and mechanisms.

In this respect, Brazil's foreign policy has enhanced regional stability in South America through the rapprochement with neighboring countries, especially Argentina, and the progressive regional integration via MERCOSUR and UNASUR. In the process of consolidating into a zone of peace and democracy by UNASUR, Brazil became a central player towards regional stability and has been acting as a confidence maker or peace mediator with the leadership to promote the ends since the 1990s. In the case of conventional war between Peru and Ecuador in 1995, for example, Brazil played an important role to solve the regional problem as a peace-mediator, based on its regional integration policy and on the principle of peaceful solutions to conflict.

Supporting regional integration and the consolidation movements into a zone of peace in South America, Brazil's defense policy has demonstrated a dissuasive strategic posture and defensive nature to any eventual regional conflicts or threats. Based on that, security cooperation, arrangements and cooperation systems were expanded gradually from the MERCOSUR members to the Andean countries, which lead to the creation of the SADC at UNASUR.

Brazil has oriented security cooperation to stabilize regional security with various arrangements against the increasing transnational threats in Amazon border areas. It has also played significant roles recently in reducing the tension between Colombia and Venezuela after the Colombian raid against the FARC in Ecuador's territory in 2008. These efforts led to constitute the South American Defense Council in UNASUR. This council could improve more security and defense cooperations among the countries in the region and deter the role of the OAS influenced by the U.S.

Although regional integration has not been a straightforward process, there have been progressive steps to construct a more institutionalized regional integration and security cooperation order in South America by Brazil's foreign and defense policies. The bilateral confidence building measures between Brazil and Argentina had resolved previous points of disputes, promoting pacific bilateral relations for security enhancement and socioeconomic

development. The peaceful relation between Brazil and Argentina has expanded to the sub-region, the Southern Cone, where MERCOSUR has affected political stability, such as the resolution of the military coup attempt of Paraguay in 1997. A security community between Brazil and Argentina has emerged approaching firmly a security community through cooperative and desecuritization processes within MERCOSUR (Hurrell, 1998).

Including the recent rapprochement between some of the Andean countries and the expansion of security arrangements and military cooperation into the northern Andean region, South America showed significant progress in reducing inter-state conflicts. That might result from the attempt to stabilize conflicts in the region's countries by Brazil, MERCOSUR, and UNASUR. Considering the latent possibility of conflicts in South America, especially in the Andean region, there is a more worthy implication in the Brazil's recent initiative, the constitution of SADC / UNASUR.

There were important developments and meanings in the creation of SADC /UNASUR to constitute multilateral security cooperation mechanism and to consolidate South America from the split of the two sub-regions through identifying common regional security threats and efforts, where prevailed bilateral or sub-regional forms of security arrangements and the hemispheric arrangements such as the OAS. Those organizations could not only complement the lack of effective regional security institution against regional security threats, but promote regional stability through their autonomous security arrangements towards a security community.

Moreover, the indicators of the enhancement of regional stability since the end of the Cold War - the expansion of cooperative security and defense agreements from the Southern Cone to the Andean region in the context of regional integration, the constitution of multilateralism by the SADC/UNASUR, unfortified borders between Brazil and its neighbors, especially Argentina, common definition of the threat by the SADC about narcotics' traffic, and radical decrease of interstate conflicts since the 1990s - demonstrated also the increased indicators for the existence of a security community⁹⁶ in South America. The constitution of UNASUR/ SADC, reflecting a changing process in regional security, is an active step that will help move South America towards a security community, and the leadership of Brazil was indispensable in that process.

⁹⁶ According to Adler (1998), the indicators of the existence of security community were multilateralism, unfortified borders, changes in military planning, common definition of the threat, cooperative and collective security and a high level of military integration, etc.

Nevertheless, it is early to prospect clearly the future of UNASUR and its defense council regarding their actual functions and effectiveness, because those still remain in the low institutionalized status, preliminary level of multilateral security cooperation, and short of political converged will among the membering countries. The specific institutional design, operations, and decision processes of UNASUR/ SADC were not established by regional consensus without concrete crisis management system, such as specialized body for border dispute settlements. Brazil (the National Strategy of Defense) just expressed the will to establish a consultative mechanism to prevent conflict situations and to promote regional military cooperation and the integration of the defense industrial bases via the SADC in the ongoing process of regional integration in South America.

Brazil showed its limits also to solve the regional security problems, such as the crisis between Colombia and Ecuador in March 2008, which was diplomatically resolved by the deferred effort of OAS after Brazil's conciliatory attempt. The fact that the OAS ended the resolve without condemning Colombia's violation of Ecuadorian territory might have increased the need to create a regional security organ, the SADC in December 2008 by Brazil that had favored bilateral or sub-regional security agreements and cooperations. It is evident that there are much more possibilities for the SADC to enhance regional stability, depending on Brazil's leadership and regional cooperation, towards the existence of a security community in South America.

Referências Bibliográficas (Bibliography)

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (eds). *Security Communities*. Cambridge, UK:Cambridge University Press, 1998.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. A Framework for the Study of Security Communities, In: ADLER, E.; BARNETT, M. *Security Communities*. New York: Cambridge University Press, 1998.

ALSINA Jr, João Paulo Soares. *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese Imperfeita*. Brasília: the Congress Deputies, Center for Documentation and Information, Department of Publications (Câmara dos deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações), 2006.

ALSINA Jr, João Paulo Soares. *Política Externa e Poder militar no Brasil: universo paralelo*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009.

BERTAZZO, Juliana. New regionalism and Leadership in Brazilian Security and Defense Policy, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Universidade Estadual de Campinas, 2009.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício. *Concertação Múltipla: Inserção Internacional de Segurança do Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BUZAN, Barry. *People, State and Fear*. London: Harvester, 1983.

BUZAN, Barry; Waever, Olé; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. London (RU) e Boulder, Colorado (EUA): Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; Waever, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CEPIK, Marco. Regional security and Integration in South America: What UNASUR could learn from the OSCE and the Shanghai Organization. KANET, Roger(ed.). The United States and Europe in a changing world. Republic of the Letters. The Netherlands/ St. Louis, 2009.

CHILLER, Gastón; FREEMAN, Laurie. O conceito novo de segurança hemisférica da OEA: uma ameaça potencial. Informe Especial do WOLA. Julho de 2005.

CHOHFI, Osmar V. Gerenciamento de Crises: A questão fronteiriça Peru-Ecuador. In: *Política Externa*, vol.11, No. 2, Dez/Jan/Fev, 2002/2003.

COELHO, Pedro Motta Pinto, Relações Brasil-Argentina e o Mercosul: uma visão geoeconômica da integração, *Política Externa. Paz e Terra*, USP- Política Internacional e Comparada, vol. 7, n. 1, junho de 1998, p. 32.

DIAMINT, Rut; HERZ Monica. Thinking Security in Brazil and Argentina. 2009.
(Source: http://www.allacademic.com/meta/p74459_index.html, Access date: 30/11/2009)

DEUTSCH, Karl W. Security Communities, in: Rosenau, James (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, New York, 1961, pp. 143-193.

FLEMES, D. Institution building in Mercosul's defense-and security sector(II): the containment of transnational security threats. (Working Paper n.22.) Hamburg (Germany): Institute for Iberoamerican Studies, 2004.

GRATIUS, Susanne. Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?. *Working Paper*, FRIDE, 2007, pp. 17-23.

GUIMARÃES, M. A. O Conselho Regional de Defesa da América do Sul e a Conformação de um Sistema de Segurança Regional. Anais do III Seminário Internacional Organizações e Sociedade. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

GUIMARÃES, M. A. O Conselho Sul-Americano de defesa e a política externa Brasileira: Efeitos sobre a segurança regional. Working paper, ABED, 2010.

HERZ, John. *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*. World Politics, vol. 2, 1950.

HERZ, Mónica; Nogueira, João Pontes. *Ecuador vs. Peru : peacemaking amid rivalry*. London (UK), Colorado (US): Lynne Rienner Publishers, 2002.

HERZ, Mónica. Latin America Security Perspectiva. Paper presented at the Second Global International Studies Conference, Ljubljana, Slovenia, 23-26 July of 2006.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America?, In: ADLER, E.; BARNETT, M. *Security Communities*. New York: Cambridge University Press, 1998.

HURRELL, Andrew. *Security in Latin América*. In: *International Affairs*. Vol. 74, n° 3, July of 1998.

LAFER, Celso. Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present and Future. *Daedalus*, 129 (2), 2000.

LUNDGREN, Ronaldo Pierre Cavalcanti. Uma estratégia de segurança para o Brasil. *A Defesa Nacional*. N° 794, 3° quadrimestre de 2002, pp. 98-123.

MARES, David R. *Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press, 2001.

MARKUS, Schultze-Kraft. South America's Power Puzzle. International Relations and Security Network. January 7, 2009. (Source: <http://www.crisisgroup.org>, Access date: 5 Oct. 2009)

MARTINS-FILHO, João Roberto. *A Visão militar sobre as "novas ameaças" no cenário da Amazônia brasileira*. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, Washington, DC, 6 a 8 de setembro de 2001.

MARTINS Senhoras, Eloi. O Conselho Sul-Americano de Defesa e as Percepções da Construção da Segurança Cooperativa no Complexo Regional da América do Sul. Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa, 2009.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de e ONUKI, Janaina. *Brasil, MERCOSUL e a Segurança regional*. In: Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI. Brasília:IBRI, ano 43, n° 2, 2000, pp. 108-129.

PAGLIARI, Graciela de Conti. *Segurança Regional e Política Externa Brasileira: As relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006*. Doctor thesis in International Relations, Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

PEREIRA, A. C. J. O Brasil e os entendimentos em Defesa e Segurança na América do Sul. Anais do XVII Encontro Regional de História. Campinas: UNICAMP, 2004.

RABELO, L. Conselho Sul Americano de Defesa. Conjuntura Internacional, julho. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. (Source: <http://www.pucminas.br/conjuntura>, access date: 02 Jan. 2009).

RAMSBOTHAM, Oliver; WOOD-HOUSE, Tom and MIALL, Hugh. *Contemporary conflict resolution*. 2 ed. Cambridge, UK: Polity Press, 2005, pp. 55-67.

RIPPEL, Márcio Pereira. O Plano Colômbia como Instrumento da Política Norte- Americana para a América Latina e suas conseqüências. IN: Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, n. 07, p. 83 – 112, Jun. 2006.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and. In: *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*. Brasília:IBRI, ano 53, n° 2, 2010.

SIBILLA, Gustavo. Running the Arms Race?. *RESDAL 2010 Edition*. Chapter 3, p56. (Source: <http://www.resdal.org>, access date: 07 Dec. 2010)

VELLOZO Jr, Joelson. DINÂMICAS DE (IN)SEGURANÇA REGIONAL NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: Uma perspectiva brasileira para a América do Sul, Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Política de Defesa e Segurança do Brasil para o Século XXI: Soberania, Questão Amazônica e Integração Sul-Americana. In: REBELO, Aldo & FERNANDES, Luís (Orgs.) Seminário Política de Defesa para o Século XXI. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003, p. 255-279.

VIGEVANI, T. and RAMANZINI JR, H, Haroldo, Regional Integration and Relations with Argentina: Bases of the Brazilian Thought. Paper presented in Joint International Meeting. Diversity and inequality in world politics. Rio de Janeiro, ABRI/ISA, 22-24/jul.2009, 2009.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. Brasil: Política externa e a agenda democrática na América do Sul. Paper presented in seminar. Encontro Nacional da ABCP, Rio de Janeiro, 21-24-jul.-2004.

VILLA, Rafael antonio Duarte. Quatro teses sobre a politica de seguranur dos Estados Unidos par a Ammma A do Sul. Tese de livre docce do apresentada . Universidade de Sao Paulo para obter o grau de livre docente. Sao Paulo. 2007.

VILLA, Rafael antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. In: *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI. Brasília:IBRI, ano 53, nº 2, 2010.

<Internet Source>

Defesanet: <http://www.defesanet.com.br>

Diálogo :www.dialogo-americas.com/en_GB/articles/.../feature-ex-203.

EL TIEMPO: <http://www.nytimes.com/library/world/americas/082500colombia>

IIRSA: <http://www.iirsa.org>

Inforel internet news: <http://www.inforel.org>

Latin American Center of Social Ecology: <http://www.integracionsur.com/>

MERCOSUR: <http://www.MERCOSUR.gov.br>

MERLN – Military Education Research Library Network: <http://merln.ndu.edu>

Ministério das Relações Exteriores Brasil – MRE: <http://www.mre.gov.br>

Ministério da Defesa Brasil: <http://www.mindefensa.gov.co>, <http://www.defesa.gov.br>,

RESDAL - Red de Seguridad y Defensa de América Latina: <http://www.resdal.org>

Latin American Center of Social Ecology: <http://www.integracionsur.com/>

Apêndice #1. (Appendix)

Tabela 1- Prioridades sub-regionais das percepções de ameaça

MERCOSUL PAÍSES	ANDINOS
narcotráfico	narcotráfico
terrorismo	terrorismo
tráfico de armas	pobreza e carências
Crime organizado	guerrilha e grupos subversivos
meio ambiente e desastres naturais	tráfico de armas
pobreza e carências sociais	Crime organizado
guerrilha e grupos subversivos	meio ambiente e desastres naturais

(Fonte: conforme Pagliari (2008, p.130), elaborado com base nos discursos dos Ministros de Defesa na sua V Conferência, em 2002, e nas respostas dos países enviadas à CSH da OEA em resposta aos novos enfoques sobre a segurança.)

Tabela 1- Sub-Regional Priority of Threats Perception

MERCOSUR	Andean Countries
Narcotraffic	Narcotraffic
Terrorism	Terrorism
Traffic of Arms	Poverty and Social Short
Organized Crime	Guerrilla and Armed Groups
Environment and Natural disaster	Traffic of Arms
Poverty and Social Short	Organized Crime
Guerrilla and Armed Groups	Environment and Natural disaster

(Source: Translated and edited by author from Pagliari (2008, p.130), which was based on the Conference V of Ministries of Defense in CSH of OAS in 2002)

Mensagem ao Congresso Nacional em 2004 - Abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura – Presidente Luiz Inácio Lula da Silva - Brasília – 2008. Disponível no site <http://www.presidencia.gov.br/noticias/publicacoes>.

A América do Sul oferece-nos um entorno de estabilidade e de paz, afastado dos principais eixos de tensão mundial. Com baixos índices de despesas militares, os países sul-americanos conduzem um bem-sucedido processo de integração regional, impulsionado pelo Mercosul e pela Comunidade Andina, e buscam a consolidação da democracia e o desenvolvimento econômico e social. Tais aspectos reduzem a níveis toleráveis a possibilidade de conflito entre Estados na região, que está, no entanto, exposta a ações clandestinas de caráter transnacional que geram necessidades adicionais de proteção das fronteiras, vigilância do espaço aéreo e patrulhamento marítimo e fluvial.

A política externa terá como prioridade a construção da América do Sul politicamente estável, próspera e unida, baseada na democracia e na justiça social. A solidariedade ativa com os países vizinhos, respeitado o princípio básico de não-ingerência, estará no centro das atenções da política externa.

O Brasil reforçará sua participação no combate aos ilícitos transnacionais, em todas as suas manifestações, inclusive o tráfico de drogas e delitos conexos, o tráfico de armas, a lavagem de dinheiro, a corrupção, o tráfico de seres humanos e o terrorismo. As prioridades são combater o tráfico de entorpecentes dentro das fronteiras e praticar uma política de estreita cooperação com outros países. Concluiremos entendimentos na área de lavagem de dinheiro e acordos para o controle dos precursores químicos e do tráfego de aeronaves suspeitas de envolvimento em atividades ilícitas. Na região da Tríplice Fronteira, o Brasil manterá intensa colaboração com os países vizinhos na prevenção e na repressão de atividades ilícitas.

(Translation by author)

Message to Congress 2004 - Opening of the 1st Ordinary Session of the 52nd Legislature - President Luiz Inacio Lula da Silva - Brasília - 2008. Available at <http://www.presidencia.gov.br/noticias/publicacoes>.

South America offers us an environment of stability and peace, away from the main axes of global tension. With low levels of military spending, the South American countries lead a successful process of integration, driven by MERCOSUR and the Andean Community, and seek the consolidation of democracy, economic and social development. Those aspects reduced to tolerable levels to the possibility of conflict between states in the region, which is, however, exposed to the illegal actions of transnational character that generate additional demands of protection of borders, air space surveillance and marine patrol.

The foreign policy will focus on the construction of South America politically stable, prosperous and united, based on democracy and social justice. Active solidarity with its neighbors, respecting the basic principle of non-interference, will be in the center of interests of foreign policy.

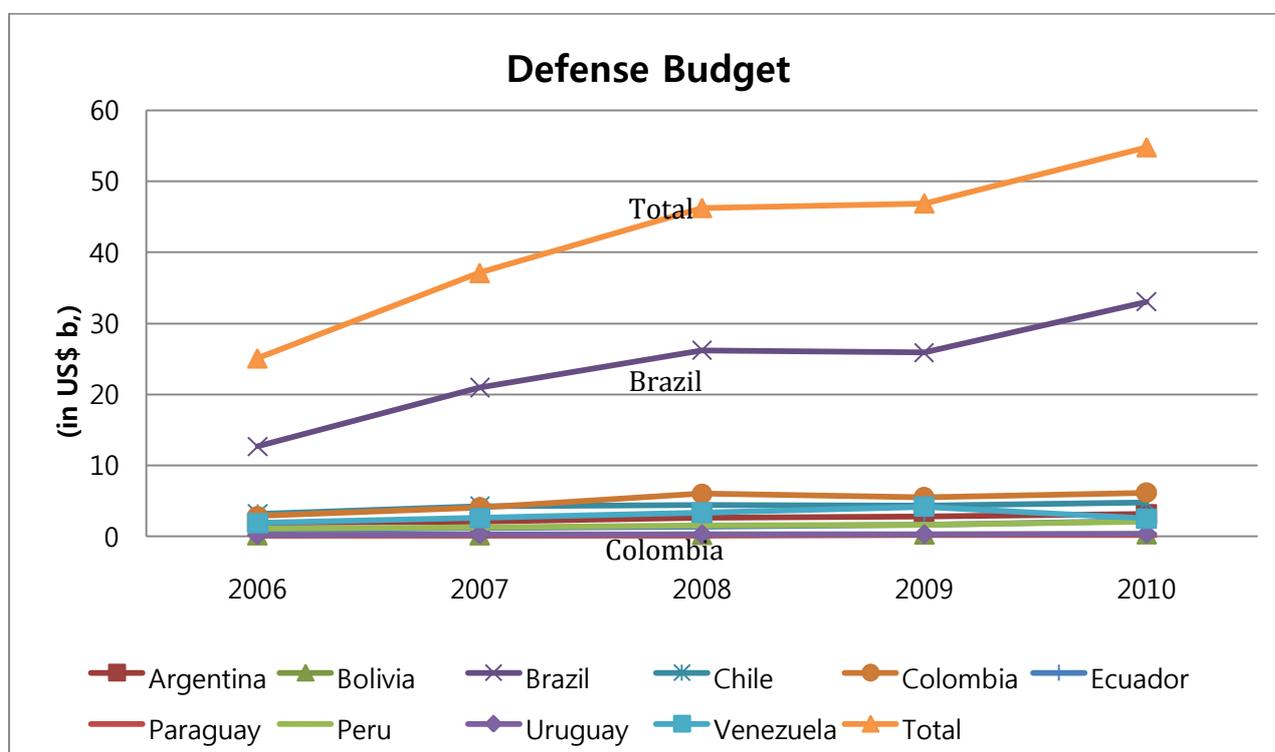
Brazil will strengthen its participation in combating transnational crimes in all their manifestations, including drug trafficking and organized crimes, arms trafficking, money laundering, corruption, human trafficking, and terrorism. The priorities are to combat drug trafficking within its borders and pursue a policy of close cooperation with other countries. It would be concluded the understandings in the area of money laundering and arrangements for the control of chemical precursors and suspected aircraft traffic involved in illicit activities. In the Triple Frontier, Brazil will maintain close cooperation with its neighboring countries in the prevention and repression of illicit activities.

Table 2- Orçamento de defesa na América do Sul (2006-2010)

(Defense Budget, in US\$)

Country	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	1,952,165,821	2,120,829,805	2,628,157,098	2,849,654,256	3,138,200,705
Bolivia	197,291,177	193,405,756	254,520,509	307,478,493	336,894,359
Brazil	12,692,057,669	20,973,055,774	26,202,709,813	25,911,333,511	33,055,029,481
Chile	3,177,404,842	4,276,790,277	4,459,645,809	4,353,450,717	4,778,329,754
Colombia	2,872,392,573	4,105,180,855	6,004,957,107	5,534,277,720	6,178,261,917
Ecuador	953,125,534	1,168,229,152	1,389,330,906	1,679,073,897	2,156,832,116
Paraguay	95,572,924	126,711,873	149,580,691	176,769,687	227,582,002
Peru	1,086,270,304	1,252,580,042	1,515,727,130	1,600,023,237	2,067,397,486
Uruguay	215,709,213	290,335,815	316,844,107	322,261,459	375,059,540
Venezuela	1,867,024,633	2,612,441,958	3,351,756,259	4,185,502,812	2,501,244,477
Total	25,109,014,690	37,119,561,307	46,273,229,429	46,919,825,789	54,814,831,837

Gráfico 1- Orçamento de defesa na América do Sul (2006-2010)



(Fonte: Elaborado deste autor, com significativa dados: A Comparative Atlas of Defense in Latin America and Caribbean / 2010 Edition, p52).

(Source: The Table and Graph were made and edited by the author based on the data: A Comparative Atlas of Defense in Latin America and Caribbean / 2010 Edition, p52, which is available in [http:// www.resdal.org/](http://www.resdal.org/), Access Date: 12 Nov. 2010).

Apêndice #2

Mensagem ao Congresso Nacional 2007 - Abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura – Presidente Luiz Inácio Lula da Silva - Brasília – 2008. Disponível no site <http://www.presidencia.gov.br/noticias/publicacoes>.

A prioridade da política externa brasileira em 2006 continuou sendo a integração da América do Sul. Para fortalecer a vigilância da fronteira amazônica, visando combater o narcotráfico, foram adquiridas as aeronaves A-29 Super-Tucano, fabricadas pela Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), que deverão equipar três Unidades Aéreas estrategicamente sediadas nas cidades de Boa Vista, Porto Velho e Campo Grande. Até o final de 2006 foram recebidas 38 aeronaves, de um total de 99 previstas em contrato.

(Translation by author)

Message to Congress 2007 - Opening of the 1st Ordinary Session of the 53rd Legislature - President Luiz Inacio Lula da Silva - Brasília - 2008. Available at <http://www.presidencia.gov.br/noticias/publicacoes>.

The priority of Brazilian foreign policy in 2006 continued to be the integration of South America. To strengthen surveillance of the Amazon border in order to combat drug trafficking, aircrafts A-29 Super Tucano were acquired, which were manufactured by Empresa Brasileira de Aeronautica (Embraer), which will equip three strategically located Air Units in the cities of Boa Vista, Porto Velho, and Campo Grande. By the end of 2006, 38 aircraft were received, as a total of 99 expected in the contract.

Mensagem ao Congresso Nacional 2004 - Abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura – Presidente Luiz Inácio Lula da Silva - Brasília – 2008. Disponível no site <http://www.presidencia.gov.br/noticias/publicacoes>.

Na América do Sul, o Brasil se dedicou a contribuir para a condução pacífica da situação política na Venezuela, tendo proposto a criação do Grupo de Amigos da Venezuela; para o encaminhamento de uma solução pacífica para a complexa situação colombiana; para a transição democrática na Bolívia, sempre com pleno respeito aos princípios da autodeterminação, à não-intervenção, igualdade soberana dos estados e solução pacífica de controvérsias, inscritos na Constituição.

Por meio da assinatura de acordos com países vizinhos foi estabelecida cooperação para a vigilância das fronteiras comuns e para o controle do espaço aéreo. A incorporação prevista de parceiros sul-americanos ao Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) trará significativos dividendos no combate aos delitos transnacionais. Esta é mais uma medida que fortalece a crescente integração do subcontinente.

O governo promoveu, em abril, a primeira reunião de ministros da Defesa no âmbito específico da América do Sul. Na reunião, reiterou-se a importância atribuída à cooperação entre as Forças Armadas do subcontinente. Consolidou-se a percepção de que essa cooperação é fundamental para que se estreitem os laços de confiança entre os agentes

militares da região. Em setembro, ocorreu, em Santiago do Chile, nova reunião de ministros da Defesa sul-americanos, numa demonstração de que a iniciativa brasileira está sedimentando, na América do Sul, um espaço de defesa adequadamente coordenado.

O governo tem procurado promover a integração das indústrias de defesa sul-americanas, visando a modernização de equipamentos de emprego militar, numa demonstração salutar de atuação conjunta dos governos da América do Sul – tanto como compradores e importadores quanto como produtores e exportadores. Agindo dessa forma, os países do subcontinente – com suas respectivas indústrias – serão capazes de alcançar coerência e escala econômica própria a um aproveitamento mais racional dos recursos disponíveis. Ademais, a integração de indústrias de defesa constitui uma medida adicional de reforço de confiança mútua.

(Translation by author)

Message to Congress 2004 - Opening of the 2nd Ordinary Session of the 52nd Legislature - President Luiz Inacio Lula da Silva - Brasília - 2008. Available at <http://www.presidencia.gov.br/noticias/publicacoes>.

In South America, Brazil dedicated to contributing to the peaceful conduct of the political situation in Venezuela, proposing the creation of the Friends of Venezuela Group; for the progress of a peaceful solution for the complex situation in Colombia; for the democratic transition in Bolivia; always with full respect for the principles of self-determination, nonintervention, sovereign equality of states and peaceful solution to disputes, described in the Constitution.

By signing agreements with neighboring countries, cooperation for common border surveillance and control of airspace was established. The planned incorporation of South American partners in the Amazon Surveillance System (Sivam) will bring significant results in the fight against transnational crimes. This is another measure that strengthens the growing subcontinent integration.

In April, the government promoted the first meeting of defense ministers in the specific context of South America. In the meeting, the importance attached to the cooperation between the Armed Forces of the subcontinent was reiterated. The perception that such cooperation is crucial in order to strengthen their bonds of trust among military personnel in the region was consolidated. In September, in Santiago, Chile, another meeting of South American defense ministers occurred in a demonstration that the Brazilian initiative is solidifying a properly coordinated defense area in South America.

The government has sought to promote the integration of South American defense industries, to modernize equipment for military use, in an important demonstration of the joint action of governments in South America – both, as buyers and importers, and as producers and exporters. Acting this way, the countries of the subcontinent, with their respective industries, will be able to achieve economic coherence and scale proper to practice a more rational use of available resources. Moreover, the integration of defense industries constitutes a further measure to enhance mutual trust.

Acknowledgement

I really appreciate this moment to be able to understand a little what I have studied and how it was done through my academic studies at IREL of UnB. It was a difficult intellectual journey and an unforgettable challenge, resulting in this thesis with the support of South Korea Defense Ministry and many people of UnB to whom I am so thankful.

Especially, I sincerely acknowledge that I could finish my thesis with the orientation of my thesis academic advisor, Professor Antônio Jorge Ramalho da Rocha, who has provided me with good suggestions, insightful comments and valuable data which were fundamental to develop this study.

I would also like to thank professor Alcidez Costa Vaz for his thoughtful remarks and analysis on my thesis, recording my special gratitude to professor Virgilio Caixeta Arraes for his gentle opinion and participation. In addition, Dr. Lee Hyeng-Joo has sended me intelectual interests and stimulus to motivate my study in South Korea.

Finally, I should like to express my deep gratitude and love to my family, especially my wife Choi Ha-Na and my son Jeong Se-Jin. I could maintain my study due to their help and existence in Brasilia. I would like to dedicate my thesis to my parents and parents-in law waiting for my return silently in expectation.

I am very much grateful to the South Korean Army for this valuable opportunity and to my other professors and friends of UnB for the kindness during the study.

AGRADECIMENTOS

Nesse momento, agradeço sinceramente ser capaz de entender um pouco do que tenho estudado e das formas como foram conduzidos os meus estudos acadêmicos no IREL da Universidade de Brasília. Foi uma jornada intelectual difícil e um desafio inesquecível, resultando nesta dissertação com o apoio do Ministério da Defesa da Coreia do Sul e de muitas pessoas da UnB, a quem agradeço muito .

Especialmente, eu agradeço a conclusão de minha dissertação à orientação acadêmica do meu professor, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, que me proporcionou boas sugestões, comentários inteligentes e dados valiosos que foram fundamentais para o desenvolvimento deste estudo.

Gostaria também de agradecer ao professor Alcidez Costa Vaz, por suas observações e análises valorosas sobre meu estudo, e aos professores Virgílio Caixeta Arraes e Antônio Carlos Lessa que participaram da minha comissão examinadora. Além disso, agradeço ao Dr. Lee Joo-Hyeng na Coreia do Sul que sempre me incentivou intelectualmente aprofundar os meus estudos.

Finalmente, gostaria de expressar minha profunda gratidão e amor à minha família, especialmente a minha esposa Choi Ha-Na e a meu filho Jeong Se-Jin. Eu só pude manter o meu estudo devido a sua ajuda e a sua existência em Brasília. Eu gostaria de dedicar minha dissertação a meus pais e sogros que esperam meu retorno ansiosamente em silêncio.

Eu sou muito grato por esta valiosa oportunidade ao Exército sul-coreano e aos meus professores e amigos da UnB pela a gentileza durante o estudo, especialmente Diego Trindade, Giovanni Hideki Chinaglia, Matías Franchini e Rogerio Makino.