

## CAPÍTULO SEXTO

# LA EMERGENCIA DEL BRASIL COMO ACTOR GLOBAL Y LA SEGURIDAD

*Hector Luis Saint-Pierre*

«Há um descompasso entre a crescente influência internacional brasileira e nossa capacidade de respaldá-la no plano da Defesa. Um não será sustentá-los a outro.»

Celso Amorim

**RESUMEN:**

Es evidente que el Brasil es hoy un país emergente, que además se ha convertido en un actor internacional, aunque debe atender también a su desarrollo social interno.

**Palabras clave:**

Países emergentes, estabilidad social y económica, estrategias adecuadas.

**ABSTRACT:**

It is evident that the Brazil today is an emerging country, which also has become an international actor, although it should also cater to their domestic social development.

**Key words:**

Emerging countries, social and economic stability, appropriate strategies.

## ■ UN POCO DE HISTORIA

### ■ La diferencia del origen de Brasil en América Latina

El proceso de constitución de la República Federativa del Brasil presenta algunas diferencias históricas con relación a los otros países latinoamericanos que deben ser llevadas en cuenta al analizar la política externa brasileña y sus problemas de seguridad. El Congreso de Viena de 1815 cerró en Europa el capítulo napoleónico y propició la emergencia de una sociedad internacional, eminentemente europea, mas con propensión a la universalización por medio de normas y reglas que condicionarían el comportamiento de los Estados durante el siglo XIX. La misma crisis que en Europa concluyó en ese congreso, en América facilitó el ejercicio político de emancipación que culminaría con la creación de las nuevas naciones. Sin embargo, mientras las colonias españolas de las Américas aprovecharon la confusión de la metrópoli, ante la invasión napoleónica, para conquistar su independencia –facilitada por, en la palabra de Amado Cervo, «la posición funcional a la que fue destinada América en la expansión del capitalismo» (Cervo, 2008, p. 122)–, a su vez, la colonia portuguesa de esa región recibía a la familia imperial para transformarse en sede del Imperio portugués. Junto con los emperadores llegaron a estas playas las burocracias militar y diplomática, con su formación eminentemente europea y su reflexión y perspectiva orientada por y para Europa.

La temprana independencia del Brasil, el 7 de septiembre de 1822, no significó una ruptura de régimen, como producto de un enfrentamiento con la metrópoli, mas una ausencia del emperador portugués aprovechada por su hijo que se erige emperador del Brasil. Por eso, con relación a los procesos que culminaron con las independencias de la mayoría de los países latinoamericanos, la presidenta Dilma Rousseff reconocía que «es verdad que el Brasil tuvo un proceso que ocurrió, de cierta forma, por otros caminos»<sup>(1)</sup>. Pero el encaminarse por esos «otros caminos» fue lo que permitió que se mantuviese la matriz nobiliaria imperial como criterio de acceso y ascenso dentro de las burocracias militar y diplomática, aunque con nuevos problemas internacionales<sup>(2)</sup>. Separada de la metrópoli, América se concentró en la búsqueda de las identidades nacionales y en la delimitación de las respectivas soberanías. En el caso de Brasil, los problemas de la seguridad,

<sup>(1)</sup> Intervención de la presidenta de la República, Dilma Rousseff, durante la primera sesión plenaria de la III Cúpula de Jefes de Estado y de Gobierno de la América Latina y del Caribe y la I Cúpula de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Caracas, Venezuela: 02/12/2011. En <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/intervencao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-primeira-sessao-plenaria-da-iii-cupula-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-america-latina-e-do-caribe-e-i-cupula-da-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos-caracas-venezuela> Consultado el 26/02/2012.

<sup>(2)</sup> Recientemente el 26-09-1842 se reglamentó la Secretaria de Estado dos Negocios Estrangeiros y se estableció el concurso publico para el ingreso a la carrera diplomática. Ver CERVO y BUENO 2002, p. 54.

durante la primera mitad del siglo XIX, se caracterizaron por dos objetivos: 1) la solución de la heredada discusión de límites de la proyección en América de los imperios español y portugués, que ahora debían ser resueltos con las nuevas naciones y 2) conseguir mantener la unidad nacional en un heterogéneo territorio de magnitud continental (Cervo, 2008, p. 123).

La guerra da Triple Alianza contra el Paraguay fue el primer test internacional de la fuerza militar brasileña que, aunque victoriosa en aquella confrontación, la retirada de las tropas del territorio paraguayo en 1876 fue seguido de reflexión y crítica a la matriz nobiliaria de la oficialidad que será cuestionada desde una renovación positivista. Después de esa guerra fue retomado el eje de proyección estratégica con la Argentina, transformada en potencia regional. Esa disputa por la hegemonía regional marcará pendularmente la historia de los dos países en la configuración del subsistema platino de las relaciones internacionales hasta recientemente.

La declaración de la República, el 15 de noviembre de 1889, fue dirigida por los militares positivistas, con un aire de modernización industrialista, contra los barones del azúcar y como movimiento antimonárquico. Pretendiendo disminuir el dominio inglés sobre el Brasil, la política externa brasileña de esta época es orientada hacia los Estados Unidos de América, país que no solo es visto como modelo, sino como alternativa antiimperialista (Topik, 2009, pp. 104-5). Establecidos los límites territoriales no por el uso de la fuerza, sino de la diplomacia pragmática del barón de Rio Branco, pero aún temeroso de la política bilateral pendular de distensión y tensión con la Argentina, la estrategia de seguridad se encaminó hacia la subordinación a la hegemonía norteamericana. El apoyo pragmático a esa alianza tácita le permitió llevar adelante una política externa regional activa, con la cual solucionó algunos litigios limítrofes y condujo pacíficamente su disputa con la Argentina. Esa tranquilidad diplomática le permitió al Brasil, en la opinión de Amado Cervo, bajo el mando del canciller Rio Branco, forjar el concepto de América del Sur como una unidad estratégica protegida de la injerencia de las grandes potencias europeas bajo un manto de seguridad liderado por el Brasil con el beneplácito tácito y protector de los Estados Unidos, lo que colocó al Brasil en una ambivalente situación de autonomía y subordinación que definirá buena parte de la historia reciente (Cervo, 2008, pp. 126-7). La ingeniería diplomática de Rio Branco estaba asentada en su hipótesis de que, «la doctrina Monroe y el respeto mezclado con el temor, que por sus nuevos procesos los Estados Unidos inspiran en las grandes potencias de Europa, han servido para impedir, desde hace muchos años, que ellas piensen en violencias y conquistas en nuestro continente»<sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Rio Branco, Apud. CERVO y BUENO 2002, p. 178.

Pero las cosas nunca son tan simples y gratuitas. En las relaciones internacionales se aplica la máxima de Carl Schmitt<sup>(4)</sup>: «el *protego ergo obligo* es el *cogito ergo sum* del Estado». Fue así que la doctrina Monroe, formulada en 1823 como una doctrina de protección y no injerencia, en la alborada del siglo xx fue interpretada por Theodore Roosevelt como protección continental contra la conquista europea. Asumiendo esa responsabilidad consentida por los países del continente, en el mensaje al Congreso norteamericano el 6 de diciembre de 1904, Roosevelt concilia monrroismo con intervencionismo, definiendo un subsistema internacional en el que Brasil (y los países americanos) se debaten desde entonces.

### ■ Los desafíos del siglo xx para el Brasil

La participación de Brasil en la Primera Guerra Mundial, único país latinoamericano en hacerlo, sellará militarmente el acuerdo tácito de representante subregional de la hegemonía continental. Pero también le garantizó un asiento en la Conferencia de Paz, así como una participación activa como miembro electo en la organización de la Liga o Sociedad de Naciones y posteriormente en su Consejo Ejecutivo (abandonaría la Liga, junto con España, excluidos ambos del Consejo, en 1928). Esta actuación conirió al Brasil un prestigio internacional por su actuación diplomática<sup>(5)</sup>.

La crisis económica de los años 30 lleva al Brasil a reforzar el pragmatismo en su política externa orientada por el desarrollo nacional. Hay un consenso en la historiografía sobre un cierto «juego doble» entre Alemania y los Estados Unidos en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial para conseguir implantar una siderúrgica, considerada condición de posibilidad del desarrollo industrial (Cervo, 2008, p. 128). Para Cervo y Bueno, «la ‘opción’ brasileña a favor de los Estados Unidos, es decir, el abandono de la ‘equidistancia pragmática’ no se dio en la década de 1940, sino en el final de la de 1930», no por falta de pragmatismo, mas porque el III Reich no presentaba las condiciones objetivas que el Brasil precisaba para impulsar su desarrollo (Cervo e Bueno, 2002, pp. 234-5).

Subregionalmente, el ascenso de Getulio Vargas a la presidencia del Brasil mejoraron las relaciones con la Argentina, sobre todo las militares. Prueba de esta mejoría fue la firma del Tratado Antibélico de No Agresión e Conciliación el 10 de octubre de 1933, también lo fue el trabajo diplomático conjunto en la mediación de la guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia, que culminó en Buenos Aires el 12 de mayo de 1935 con la firma de los cancilleres de los países beligerantes del «Protocolo sobre la Convocación

---

(4) SCHMITT, Carl. *El concepto de lo político*. Buenos Aires: Folios Ediciones, 1984, p. 84.

(5) Como prueba de este creciente prestigio por su buen comportamiento durante la guerra y la firma de la paz, sus representaciones diplomáticas fueron elevadas a nivel de embajadas por los Gobiernos de Inglaterra, Italia y Francia.

de la Conferencia de la Paz, relativa al Conflicto del Chaco», por medio del cual se daba por terminado el conflicto armado.

Ante la inminencia de la Segunda Guerra Mundial, la diplomacia brasileña evaluó que sería difícil mantenerse al margen de la misma en caso de que se generalizase. De todos modos, cuando se inicia, en 1939, el Gobierno declaró la neutralidad, que poco a poco fue deslizándose hacia una posición pro Inglaterra y Francia. En 1941 se firma un acuerdo con los Estados Unidos comprometiendo la exclusividad de ese país como destino de los minerales estratégicos brasileños. Posteriormente, Brasil comienza la modernización de los aeropuertos nordestinos, estratégicos para la logística norteamericana en la guerra. Finalmente, como en la Primera Guerra Mundial, el Brasil participará activamente en la Segunda Guerra enviando tropas y facilitando a las tropas norteamericanas el nordeste del país como escala para el escenario bélico.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, la estrategia brasileña centrará su reflexión sobre la seguridad en el dilema de construir o no los medios de una potencia para su defensa y disuasión.

*«Las limitaciones de la seguridad colectiva en el contexto de la Guerra Fría, la percepción del congelamiento nocivo del poder mundial en manos de pocas potencias y la ilusión de un orden internacional norteada por la utopía kantiana harán a la diplomacia brasilera pendular entre aquellas alternativas durante la segunda mitad del siglo xx» (Cervo, 2008, p. 128).*

Durante la Guerra Fría se impuso la *pax americana* sobre América Latina, un orden de libre circulación de mercaderías norteamericanas y un compulsivo combate al comunismo internacional y a las inestabilidades políticas nacionales que pudieran colocar en riesgo aquel orden. El alineamiento incondicional, por un lado, y la búsqueda de la autonomía, por otro, balizarán los sucesivos posicionamientos de la política externa brasileña durante este período, destacando para el golpe de Estado militar, el 31 de marzo de 1964, estimulado y apoyado por los Estados Unidos y la errática dictadura militar que, en un arrobamiento nacionalista, reafirmará su autonomía pragmática buscando auxilio tecnológico nuclear en Alemania y reconociendo la revolución socialista en Angola.

Con la transición a la democracia se consolida el proceso de desmonte de la desconfianza con la Argentina y se inicia la construcción de medidas de confianza mutua. Se avanza en la construcción de foros multilaterales subregionales y regionales, pero, en todos los casos, es la informalidad que reina soberana mientras que se posterga la institucionalización de esos avances con la consecuente frustración de los vecinos. En las últimas dé-

---

casas el Brasil asume un perfil diplomático más proactivo con el ejercicio de la «diplomacia presidencial» buscando ampliar y diversificar mercados, desde el punto de vista económico, y ocupando espacio en los diferentes foros multilaterales para ganar influencia en las decisiones internacionales.

Conclusión: Desde el inicio de la existencia de una política externa independiente, esta se pautó por algunos principios: su carácter pacífico y pacificador, la permanente búsqueda de la decisión soberana, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la defensa de la multilateralidad como foro privilegiado de negociación internacional y de la multipolaridad de las relaciones de fuerza globales. La característica intrínseca que balizará esos principios hasta la actualidad es la existencia de las dos burocracias específicas del ejercicio de la política externa, a saber, los diplomáticos y los militares que, en el Brasil –tal vez por su origen heredado, como expusimos más arriba–, tratan de mantener corporativamente sus esferas autónomas del Gobierno y de otras instancias funcionales. De la armonización y complementariedad de ambas burocracias depende fundamentalmente el análisis, la formulación y buen desempeño de la política externa. Sin embargo, la diplomacia y la estrategia sufrieron en el Brasil lo que llamé «el destino de las paralelas»<sup>(6)</sup>. Este destino consiste en que, dependiendo de la ideología del sector burocrático que se encuentre en el comando de cada una de esas corporaciones, pueda haber o no coincidencia entre los objetivos que intentan imprimir la orientación de la política externa. De la voluntad política del Ejecutivo, especialmente del ímpetu de su carisma sobre aquellas estructuras burocráticas, dependerá el ordenamiento, la coherencia y la consistencia de objetivos de la política externa. En caso de antagonismo valorativo entre las esferas burocráticas y la representación política, normalmente deberá prevalecer la indicación del Ejecutivo, aunque luchando duramente con la inercia corporativa de las burocracias inconformadas. Tal vez esta situación de resistencia burocrática sea la que ha prevalecido en las iniciativas presidenciales de la política externa desde Fernando Henrique Cardoso (es decir, desde que comenzó a destacarse la «diplomacia presidencial») y la clave explicativa del por qué la fuerza de las iniciativas internacionales brasileñas, tanto en el área diplomática cuanto de la defensa, muchas veces haya sido seguida por la laxitud operativa en el momento de la formalización institucional, lo que ha exasperado a sus vecinos. Otra alternativa de coordinación entre ambas burocracias es la subordinación de una a la otra. Es lo que aconteció, según Amado Cervo, desde la década de los noventa, cuando «el Itamaraty

---

<sup>(6)</sup> SAINT-PIERRE, H.L. «Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas» Preparado para discutir en 2006. *Meeting of the Latin American Studies Association*. San Juan, Puerto Rico: marzo 15-18, 2006. Con este artículo tratamos de mostrar, a través de un estudio empírico de la historia brasileña reciente, la relación de autonomía que mantienen las esferas diplomáticas y de la defensa en el Brasil. Ver sobre este tema SOARES ALSINA Jr., João P. *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: síntese impenfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2006.

asumió la responsabilidad de definir la política de seguridad, sustrayendo de las Fuerzas Armadas una incumbencia que habían ejercido en el pasado» (Cervo, 2008, p. 145). Con este movimiento, la estrategia de las relaciones exteriores subordinó la política de seguridad al proceso de integración regional tanto como refuerzo material como reforzando el poder nacional para operar con mayor autonomía en un ambiente de interdependencia compleja. Tal vez haya sido por ese comando diplomático y para buscar estabilidad subregional, funcional al desarrollo nacional, conforme la opinión de Sorj y Fausto<sup>(7)</sup>, cuando en los últimos tiempos el Brasil comenzó a buscar institucionalizar las relaciones subregionales.

De todos modos, aquella búsqueda de la garantía de autonomía decisoria del Brasil en su espacio de interés, siendo que este espacio está signado por la indiscutida presencia hegemónica de los Estados Unidos, configurará el principal desafío a los formuladores de la proyección estratégica de Brasil contemporáneo: la búsqueda de autonomía decisoria sin confrontar con el poder hegemónico regional. Estos desafíos colocados en la formulación estratégica de la política externa brasileña, en la perspectiva de Pinheiro Guimarães,

«se caracterizarán como desafíos de conflicto/cooperación en la medida en que el Brasil, en la busca de sus intereses estratégicos, pudiese chocar con los países que tienen intereses o visiones conflictivos y en que sea capaz de articular la cooperación con aquellos países que comparten la visión y los intereses brasileños» (Pinheiro Guimarães, 2001, p. 144).

## ■ EL BRASIL Y EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

Es consenso entre los latinoamericanistas que la superación de los ejes definidores de la Guerra Fría, como factor internacional, y los procesos transicionales de dictaduras de base militar hacia la democracia, nacionalmente, fueron los principales factores que dieron lugar a la distensión en las relaciones de los países sudamericanos. Esa distensión permitió una aproximación, principalmente entre Brasil y Argentina, como fruto de una iniciativa fundamentalmente política, nacida inclusive antes del desmonte de la era bipolar<sup>(8)</sup>. Fue esa aproximación la que permitió, en el ámbito de la defensa y seguridad subregional, que esos países no solo olvidasen anti-

<sup>(7)</sup> SORJ, Bernardo e FAUSTO, Sergio. «O papel do Brasil na América do sul: estratégias e percepções mútuas», en *Política Externa*, vol. 20 n.º 2, set/out/nov 2011.

<sup>(8)</sup> El destrabe de la tensión entre Argentina y Brasil es registrado historiográficamente con la firma del *Acuerdo Brasil-Paraguay-Argentina sobre cooperación Técnico-operativa Itaipú-Corpus*, firmado el 19/oct/1979. (BRASIL. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, número 23. DF: Ministério das Relações Exteriores, 1979, p. 139). Sobre este episodio ver un detenido estudio sobre las relaciones Argentina-Brasil en la tesis doctoral de WINAND, Érica. *Diplomacia e Defesa nagestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e Conjuntura na análise das relações com a Argentina*. (Defendida el 27/09/2010).

guas desavenencias y desconfianzas, sino que también comenzasen a intentar compatibilizar posiciones en relación al futuro de proyectos militares. Fue ese intento el que permitió que se ampliase el entendimiento entre sus cuerpos militares, mediante ejercicios y maniobras comunes, así como con el intercambio de alumnos en cursos de altos estudios, en las escuelas de comando y en el ámbito de la inteligencia, entre otros aspectos.

Es posible ver esta mudanza de perspectivas tanto hemisféricamente, por los conceptos, resoluciones y recomendaciones emitidos por las organizaciones internacionales, cuanto regionalmente, por los acuerdos y tratados bilaterales. Sin embargo, la institucionalización consagrada en este período no refleja ni la profundidad ni el alcance logrado en la informalidad del contacto directo entre las Fuerzas Armadas de los países de la región. La eficacia de los mecanismos de confianza mutua aplicados en la región, así como la consolidación de la confianza alcanzada entre los países sudamericanos, no fueron fielmente contemplados en el ámbito formal con la institucionalidad esperada. América del Sur tendría que esperar hasta la constitución de la UNASUR y, en su interior, el Consejo de Defensa Suramericano para tener finalmente, aunque de forma aún incipiente, la primera institucionalización de acuerdos regionales. Podemos ver esos procesos en el ámbito hemisférico y en el subregional.

#### ■ En el ámbito hemisférico

A partir del fin de la Guerra Fría, y del diseño de una geometría de fuerzas bipolar, los organismos internacionales, particularmente las comisiones ocupadas de la seguridad internacional, comenzaron a discutir los conceptos tradicionales de seguridad buscando una aproximación conceptual a la fisonomía de las nuevas amenazas que erizaban la epidermis política del mundo. En el hemisferio, este proceso puede ser notado por la preocupación, en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), por la deliberación para formular una nueva agenda de seguridad, la creación de una comisión especial para tratar este tema y la discusión sobre la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Colegio Interamericano de Defensa (CID). La preocupación de la OEA por la seguridad hemisférica –tal vez por considerar insuficiente el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), diseñado para las exigencias propias de la Guerra Fría y debilitado en la guerra de las Malvinas– quedó de manifiesto cuando su Asamblea General, realizada en Santiago de Chile en 1991, emitió la *Declaración de Santiago*, creando un grupo de trabajo que inició consultas sobre la cuestión de la seguridad hemisférica. La Asamblea General de 1992 sustituyó ese grupo por la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, que se tornaría permanente en 1995, con el nombre de Comisión de Seguridad Hemisférica.

---

En la Asamblea General de 1991, en Santiago de Chile, los estados miembros adoptaron el compromiso de iniciar un proceso de consultas sobre seguridad hemisférica, a la luz de las nuevas circunstancias regionales y mundiales, desde una perspectiva actualizada e integral de la seguridad y el desarme. En un documento de 1993<sup>(9)</sup>, el embajador Hernán M. Patiño Mayer, presidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, criticó la visión «militarizada» y «estática» que caracterizaba, hasta ese momento, los conceptos de seguridad y propone definirla como la «situación que en cualquier ámbito posibilita el ejercicio de las propias capacidades, a pesar de la existencia de acciones o situaciones antagónicas». Más adelante, en el mismo documento, caracteriza la defensa por su carácter dinámico, como «un conjunto de medidas y acciones destinadas a enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgos potenciales o efectivos o a reducir la vulnerabilidad ante las mismas». Patiño Mayer rechaza la limitación del concepto de seguridad al factor militar<sup>(10)</sup> y acepta su ampliación a cuestiones como la extrema pobreza, el crecimiento desenfrenado de la población, la desigual distribución de la riqueza, las barreras al libre comercio, la proliferación de armas de destrucción en masa, etc. Sin embargo, limita el empleo del componente militar a aquellas áreas que, por su naturaleza, puedan exigir el uso de la fuerza o el aprovechamiento de sus capacidades técnicas y logísticas. Para él, el concepto «seguridad cooperativa» (que propone para sustituir el de «seguridad colectiva») significa que la seguridad de cada miembro es garantizada por todos —«todos por uno»—. Esta noción implica: a) valores e intereses compartidos; b) la decisión común de protegerlos, y c) la voluntad política de enfrentar colectivamente las situaciones antagónicas y las agresiones que puedan afectarlos. Diferentemente de la seguridad colectiva que prevé la respuesta a la agresión y su derrota, la seguridad cooperativa, para Patiño Mayer, aspira a la indefinida prevención de la misma. El secretario general de la OEA, César Gaviria, sostuvo que una doctrina para las Américas debería sustentarse en el principio de la seguridad cooperativa, «cuyo objetivo principal es la creación de condiciones de seguridad cuya estabilidad dependa de la confianza mutua, de la regulación de la capacidad militar y de la predictibilidad de las acciones de todos los participantes»<sup>(11)</sup>.

El último y tal vez más concluyente, esclarecedor y breve documento aprobado durante el trigésimo segundo período ordinario de la OEA por los ministros de Relaciones Exteriores y jefes de delegación es la Declaración de Bridgetown. En ella, los ministros recuperan los principios contenidos

<sup>(9)</sup> «Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica – Seguridad Cooperativa», documento preparado por el presidente de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos, embajador Hernán M. PATIÑO MAYER, mayo de 1993

<sup>(10)</sup> Todos los documentos emitidos por la OEA coincidirán en este punto.

<sup>(11)</sup> Embaixador César GAVIRIA. «Conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad», 1995.

en la conferencia de Patiño Mayer analizada más arriba. Ellos reconocen la multidimensionalidad de las amenazas, preocupaciones y desafíos, incluyendo aspectos políticos, económicos, de salud y ambientales; que muchos de ellos son de carácter transnacional requiriendo una cooperación adecuada; que esa multidimensionalidad exige respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, y, finalmente, reconoce que la percepción de las amenazas responde a diferencias y características regionales<sup>(12)</sup>. Los ministros acaban concordando en que

*«los estados miembros deben intentar fortalecer y, cuando corresponda, desenvolver mecanismos apropiados y pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la seguridad hemisférica»<sup>(13)</sup>.*

En 2003, con la Declaración sobre Seguridad en las Américas<sup>(14)</sup>, es asumida continentalmente tanto la diversidad de los desafíos, preocupaciones y amenazas cuanto la «multidimensionalidad» de su alcance. Con esto último, entiendo que se quiere indicar que los desafíos, preocupaciones y amenazas alcanzan diferentes ámbitos y aspectos estatales. Sin embargo, muchas de esas preocupaciones y desafíos, como los ambientales, los políticos, económicos, la pobreza extrema<sup>(15)</sup>, no parecen amenazar la soberanía ni el monopolio legítimo de la violencia que la garantice. En realidad, muchos de ellos, más que amenazas a la soberanía nacional o a la democracia, son claros indicios de soberanías incompletas y consecuencias indeseadas de democracias deficientes. No obstante, para los signatarios del documento, ellas «han determinado que la seguridad tenga un carácter multidimensional».

Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) prometían la creación de un foro específico para discutir las cuestiones relativas a la defensa del hemisferio democráticamente. Desde la primera reunión de Williamsburg quedó claro que era la instrumentalización del

---

<sup>(12)</sup> Trabajamos en esta dirección, discutiendo la particularidad perceptiva de las amenazas, en el artículo «Una reconceptualización de las 'Nuevas amenazas': de la subjetividad de la percepción a la Seguridad Cooperativa», en LÓPEZ, Ernesto y SAIN, Marcelo (comp.). «Nuevas Amenazas». *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2004.

<sup>(13)</sup> AG/DEC.27(XXXII-O/02). *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica* (aprobada en la cuarta sección plenaria celebrada el 4 de junio de 2002).

<sup>(14)</sup> *Declaración sobre seguridad en las Américas* (aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003) OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec. 1/03 rev. 1, 28 octubre 2003.

<sup>(15)</sup> A menos que, como ironiza Ernesto López, « 'pobres extremos' puedan devenir 'pobres extremistas' y amenazar la paz social y/o política de una región o país», en LÓPEZ, E. y SAIN, M. (coompiladores). «Nuevas Amenazas»... *Op. cit.* p. 57.

interés norteamericano en restablecer el control estratégico del hemisferio después de finalizada la Guerra Fría. En la discusión de las amenazas continentales se intentó imponer una agenda única para el hemisferio definida por un conjunto de temas del interés específico de la potencia hegemónica. A cada versión de las CMDA se incluían nuevas amenazas tornado el límite del concepto de «defensa» cada vez mas vago y nebuloso. En realidad, cualquier dificultad ante la cual podría encontrarse la administración de los países del hemisferio podía ser considerada una «amenaza» y, en cuanto tal, objeto de deliberación del área de la defensa. Por otro lado, fueron quedando claro, en la medida en que las CMDA se sucedieron, las posiciones de los países ante las divergencias de entendimiento conceptual. En las definiciones que motivaron esos posicionamientos fue consolidándose la interpretación compartida de los países de América del Sur que, considero, en su diferencia con las interpretaciones de los demás países del hemisferio, constituyó una de las fuentes que alimentó la iniciativa subregional de UNASUR y del CDS, configurando la buscada «identidad estratégica» de América del Sur.

#### ■ En el ámbito regional

La integración regional se inició en los comienzos de la década pasada a partir de un proceso de distensión marcado por la desarticulación de las percepciones de amenazas militares mutuas entre los países de la región, particularmente entre la Argentina y el Brasil. Contribuyó a este proceso la aceptación de instancias de resolución pacífica y negociada de los conflictos y tensiones existentes, específicamente de la concurrencia estratégica entre aquellos dos países. Este camino permitió desactivar antiguos contenciosos y cuestiones conflictivas de larga data. Se trató de un prolongado y elaborado proceso de desmonte de tradicionales cuestiones que provocaban situaciones y percepciones de confrontación. Desde entonces, la región no presentó más disputas o conflictos que exigiesen resolución militar o en los cuales el factor castrense configurase una instancia de resolución viable. Por el contrario, se profundizó la integración económica y comercial e, inclusive, ambos países definieron un Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y su área de influencia como un espacio estratégico clave de sus políticas exteriores y de defensa.

El proceso de aproximación, nacido por las iniciativas para la formación del MERCOSUR, auxilió a derrumbar barreras de enemistad que mantenían en frentes opuestas estos países. Las medidas de aproximación tuvieron un ritmo diferente para cada área. Así, en los años 90, se producen avances significativos en las políticas educativas –reformas legales para validación de títulos y diplomas–, culturales y comerciales, estas últimas con algunos reveses momentáneos, pero todas sujetas al humor de los go-

---

biernos. En la esfera de la defensa y seguridad los pasos fueron más lentos y parsimoniosos que en cualquier otra y no podía ser de otra manera, pues una vez iniciado el proceso las posibilidades de retroceso, diferentemente de lo que pasa en las otras áreas, son menores. Tal vez por eso los cambios de gobierno y la desaceleración comercial del MERCOSUR no afectaron de la misma forma el área militar, que continúa en el camino de la cooperación. Volveremos a tratar de la relación de Brasil con la subregión más adelante.

### ■ PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL: EN LA CONTRAMANO DE LAS EXPLICACIONES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Son perceptibles algunos indicadores claros que parecen anunciar la emergencia de un mundo para el cual la formalización de las relaciones internacionales a la que estábamos acostumbrados ya no satisface. Entre esos indicadores, y como los más visibles, podemos citar: el fin de la Guerra Fría y de la bipolaridad; el aumento de la interdependencia intrarregional e interregional; el creciente papel de los países emergentes que, con redimensionado peso económico y político, exigen alteraciones institucionales que reflejen el nuevo orden internacional; la crisis económica de 2008 que amenaza la consistencia de la zona del euro; los fracasos estratégicos de la superpotencia en todos los teatros en que participó, en los que transformó vanas victorias militares en rotundos fracasos políticos y, también, su propia crisis económica, que la obliga a cierta reclusión en los límites nacionales, y, por último, el fracaso de las intervenciones unilaterales que colocaron en jaque el papel de las organizaciones internacionales. Pero sobre todo, el descrédito que se abatió sobre el arbitrario unilateralismo reclamado por los Estados Unidos, que fue dando lugar a la búsqueda de nuevas fórmulas de procesos decisorios que ofreciesen mayor legitimidad y estabilidad a las relaciones internacionales. Esa búsqueda de legitimidad y estabilidad acabó transfiriendo un mayor peso político a los foros multilaterales que, de forma natural y en defensa de intereses comunes, fueron nucleando grupos de países para operar en los diferentes campos del ámbito internacional y en los que las potencias emergentes podían aspirar a un mayor ejercicio político sobre las decisiones de trascendencia global.

Ese ambiente, configurado por la multipolaridad de las correlaciones de fuerzas y la multilateralidad de foros con capacidad de decisión sobre las políticas en los diferentes campos de los intereses globales, es el terreno más adecuado a las particularidades y capacidades de la política externa brasileña. Sin embargo, durante mucho tiempo, cierta parálisis de la política externa brasileña parecía indicar, para algunos analistas, que, por jugar

en diferentes tableros y niveles de las relaciones internacionales, cerrar una jugada en un tablero podía colocar en riesgo las negociaciones en otro. Es decir, la percepción, por parte de los formuladores brasileños, de que, por ejemplo, una jugada en el tablero del MERCOSUR podría colocar en riesgo el juego en el regional, o que un acuerdo en un tablero multilateral podría perjudicar el juego en el tablero del MERCOSUR y así en todos los tableros, llevaría a un atolladero deliberativo del proceso de decisión y la parálisis decisoria de la política externa. Sin embargo, en un determinado momento, las jugadas comienzan a destrabarse y los tableros parecen coordinarse en todos los niveles, de manera que el éxito en un juego colabora en las jugadas de todos los tableros. Pude discutirse si la diplomacia presidencial, particularmente conducida carismáticamente por el presidente Lula, fue la llave que abrió este proceso, o si debe atribuirse a la capacidad de conducción diplomática brasileña, o si fueron las circunstancias de la coyuntura sistémica, o, todavía, si fue la combinación de todos esos factores. En lo que todos los analistas coinciden es en que todos los tableros se activaron y las jugadas comenzaron a ser cerradas positivamente.

Si bien el Brasil siempre buscó una proyección como actor global de las relaciones internacionales, solo recientemente pensó en su entorno inmediato no únicamente como dificultades y amenazas, sino por su funcionalidad para su proyecto de alcanzar su objetivo global. En efecto, algunos analistas defienden la tesis de que para que el Brasil consiguiese una reconocida influencia global, primero debería mostrar, como condición de posibilidad, el ejercicio de un liderazgo en su esfera de intereses inmediatos de manera incontestada. ¿Cómo podría –opinan ellos– un país ser reconocido como líder global si antes no consigue mostrar su liderazgo regionalmente entre sus vecinos? Sin embargo, contrariando las teorías de las relaciones internacionales corrientes, a partir de los últimos dos años del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, pero de manera claramente incisiva durante los dos mandatos de Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, el Brasil fue proyectando, de manera decidida y nítida, su perfil de actor global con influencia real en varios foros multilaterales internacionales, sin todavía ejercer decidido y reconocido liderazgo regional.

Otra tesis bastante consagrada entre los internacionalistas, especialmente entre aquellos moldeados por la matriz realista de las teorías de las relaciones internacionales, es la que afirma que el relacionamiento entre los sujetos de las relaciones internacionales (en nuestra época los Estados)<sup>(16)</sup>

<sup>(16)</sup> Varios autores defienden que, no obstante sean varios los actores de las relaciones internacionales (Iglesia, sindicatos, partidos políticos, organizaciones internacionales –OI–, organizaciones no gubernamentales –ONG–, opinión pública, etc.), el único «sujeto» de las relaciones internacionales, el único sujeto pleno de derecho, capaz de declarar la guerra o firmar la paz, es la unidad política, en nuestra época el Estado. Ver, entre otros, SEITENFUS, R. *Relações Internacionais*. São Paulo: Manole, 2004; MINGST, K. *Essentials of International Relations*. Norton & Company, Inc., 2004.

está pautada por una jerarquía determinada por el acúmulo de fuerzas, que constituye la potencia de cada uno y la capacidad que estos posean para proyectarla en su espacio de interés. Los elementos que componen esa potencia, tanto en su naturaleza cuanto en su cantidad, que serán llevados en cuenta como variables a la hora de calcular el peso de la proyección de cada Estado, varía en las consideraciones de un autor a otro. La extensión territorial, las riquezas naturales, la población y la composición étnica de la misma, el abastecimiento energético, su desarrollo en ciencia y tecnología, su índice de bienestar social, su infraestructura son algunas de las variables, consideradas con mayor o menos peso por cada uno de esos especialistas en el momento de calcular el poder de un estado. No obstante ello, todos son unánimes al considerar el acúmulo de fuerza militar y la capacidad para ser desplegada letalmente (o amenazadoramente) en los distintos escenarios internacionales como la variable más significativa para revelar la capacidad de liderar de un estado. Esta variable, que los internacionalistas conocen técnicamente como *hard power*, constituiría el respaldo material de los intereses, las intensiones y ambiciones de las potencias en el ámbito internacional (Morgenthau, 2001, especialmente el cap. 8). Esta variable representaría la capacidad de influenciar directamente en la política internacional. Diferentemente de la política externa que todos los países realizan en su relacionamiento con sus pares, en la política internacional solo tienen influencia aquellos cuyo *hard power* se los permite.

Sin embargo, desde los últimos años del Gobierno de Fernando H. Cardoso de manera incipiente e, inequívocamente, con el ascenso de Lula da Silva al ejecutivo nacional, particularmente en su segundo mandato, el Brasil fue proyectando una imagen cada vez más propositiva y actuante en el escenario internacional. De una política externa básicamente defensiva, particularmente durante la dictadura militar<sup>(17)</sup>, Brasil fue asumiendo una actitud cada vez más proactiva en los foros multilaterales y grupos de influencia internacional hasta convertirse en un *global payer* reconocido por sus pares como tal. Esta mudanza en su imagen, que supo proyectar al mundo por medio de su política externa y que lo llevó a una posición destacada en el escenario internacional, no fue construida ni garantizada por la «construcción de la potencia»<sup>(18)</sup> (como pretendía el régimen militar)

<sup>(17)</sup> Fundamentalmente por el desarrollo de los programas nucleares paralelos, ejecutados por cada una de las fuerzas, que pretendía dotar al Brasil de autonomía en el dominio del ciclo nuclear. Este proyecto nuclear no contó con el apoyo norteamericano que se negó a transferir tecnología, por lo que, rompiendo con la histórica subordinación a la superpotencia, los militares brasileños buscaron subsidios en Alemania para la construcción de sus primeras centrales nucleares. La política externa de este período del Gobierno del gral. Médici (1969-74) fue llamada por Paulo Vinentini de «des-alineamiento sin confrontación». Sobre este tema consultar VIZENTINI 1998, pp. 131-195; CERVO E BUENO 2002, pp. 406-415. CERVO 2008, pp. 131-35.

<sup>(18)</sup> Sobre el tema, ver de CAVAGNARI, Geraldo L. «Introdução ao estudo de uma potência média». Campinas: *Premissas*, 1994 y MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas: Papyrus, 1992.

ni por la consolidación de su *hard power*. En efecto, la capacidad militar nacional no coincide ni siquiera con el tamaño de Brasil para su entorno regional; después de todo, no es secreto que buena parte del parque bélico brasileño está obsoleto y que las compras que permitirían en alguna medida su recomposición fueron postergadas, con lo cual, parte de su capacidad naval y aeronáutica están inoperantes y la que opera lo hace con limitaciones<sup>(19)</sup>. Por lo tanto, es en otras variables esgrimidas por la política externa donde se procesó el cambio de imagen y el incremento de la capacidad brasileña de influir en la política internacional.

Para explicar la transformación del Brasil en un actor global algunos se apoyan en la proverbial calidad de la diplomacia del Itamaraty, otros reconocen en la cultura pacífica y negociadora de su pueblo un vector importante, muchos ven en el carisma de Lula la verdadera palanca de la transformación, otros mencionan las políticas sociales, medioambientales y energéticas como siendo la punta de lanza de la nueva política externa más agresiva; hay quien defiende que el desarrollo, objetivo histórico junto con la autonomía de la política externa brasileña, hoy es instrumentalizado como medio de aquella frente a la crisis económica internacional que se abate con especial saña contra Europa. Tal vez una combinación de todas estas variables y aspectos ayude a construir una explicación satisfactoria de la proyección del Brasil en el escenario internacional como *global player*. De todas formas, esos elementos no son variables específicas de lo que se conoce como *hard power*, sino lo que se dio en llamar *soft power*, un vector cada vez más considerado en la jerarquización de los Estados dentro de las relaciones internacionales.

De todos modos, la constante que balizó esa proyección continuó siendo la precaución de que la búsqueda por influenciar las decisiones globales pudiese colocar en riesgo la afirmación de la autonomía decisoria y la soberanía de Brasil, la defensa de la no intervención en los asuntos internos de los Estados y de la resolución pacífica de los conflictos, de la multilateralidad de las negociaciones y de la multipolaridad de las relaciones de fuerzas en el ámbito de la seguridad internacional. Estos principios, defendidos en el ambiente internacional, constituyen el escenario en el cual aquellas virtudes de *soft power*, características de la política externa brasileña adquieren mayor relevancia en su desempeño estratégico. Como declaró Tom Shannon, el embajador norteamericano en Brasilia, «el país (Brasil) es uno de los pocos en apostar de forma eficaz su futuro en la sabia aplicación del *soft power* –la diplomacia, la palanca económica e intereses comunes–»<sup>(20)</sup>.

<sup>(19)</sup> Ver artículo del periódico *Folha de S. Paulo* «Metade dos equipamentos das Forças Armadas está indisponível». En <http://www1.folha.uol.com.br/poder/887906-metade-dos-equipamentos-das-forcas-armadas-esta-indisponivel.shtml>

<sup>(20)</sup> Citado por David ROTHKOPF en «Brazil's New Swagger», en *Foreign Policy*, febrero 28 2012. Ver en [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/28/brazil\\_s\\_new\\_swagger](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/28/brazil_s_new_swagger)

## ■ LA INFLUENCIA BRASILEÑA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN AMERICANOS

Dentro de las propuestas de «comunidades de seguridad»<sup>(21)</sup>, los Estados pueden operar conjuntamente a partir de la coincidencia de intereses y valores buscando las semejanzas o complementariedades de sus capacidades defensivas para elaborar sistemas de seguridad cooperativa y cooperar en la defensa (Flemes, 2006). Si, por un lado, no es posible considerar amenazas comunes para todo el hemisferio (por la naturaleza perceptiva y, por lo tanto, psicológica de las amenazas)<sup>(22)</sup>, por otro lado, existe la percepción compartida de las amenazas que se ciernen sobre regiones limitadas, con características semejantes y capacidades defensivas más o menos equiparables.

Entre la percepción de intereses y condiciones comunes hasta llegar a la elaboración de un proyecto común que lleve a algún tipo de comunidad de seguridad, el continente debió pasar por un largo proceso aún inconcluso y menesteroso de consolidación. En primer lugar, el continente presenció una etapa de democratización interna en los Estados: la mayor parte de los países del continente pasaron por prolongadas dictaduras de base militar que confrontaron a las sociedades con sus Fuerzas Armadas. Hoy, la aplicación de la Carta Democrática de la OEA es una exigencia *sine qua non* en todos los procesos integrativos del continente (exigencia que no acontece en la ONU). Por otro lado, fueron resolviéndose los viejos contenciosos, disminuyéndose las tensiones, reduciéndose las desconfianzas mutuas y construyéndose parsimoniosamente la confianza, aumentando las colaboraciones bilaterales para llegar a las multilaterales cada vez más profundas y extensas<sup>(23)</sup>.

No hay fórmulas globales que conduzcan mágicamente de históricas desconfianzas y viejos contenciosos a la conformación y consolidación de comunidades de paz y seguridad, sin embargo, Europa lo consiguió. A pesar de la creciente interdependencia recíproca, de la tendencia internacional de articulación de los países en bloques de intereses y de las recomendaciones de la ONU y de la OEA sobre la conveniencia de la cooperación en defensa, parece que no hay otra forma de procesar esta tendencia integrativa, inclusive en el ámbito de la seguridad internacional y de la defensa, a no ser partiendo de los espacios geopolíticos en los que cada país está

<sup>(21)</sup> No obstante algunas actualizaciones, reconocemos que el concepto de «comunidades de seguridad» fue fundamentado por los estudios de Karl DEUTSCH en su *Análisis das relações internacionais*. Brasilia: UnB, 1982.

<sup>(22)</sup> Discutimos esto detenidamente en «Una reconceptualización de las 'Nuevas amenazas': de la subjetividad de la percepción a la Seguridad Cooperativa», en LÓPEZ y SAIN 2004.

<sup>(23)</sup> Ver sobre este aspecto ROJAS ARAVENA, Francisco. «Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos», en *Seguridad en las Américas*, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, *Briefing Paper*, mayo 2004, p. 2.

insertado. En primero lugar, la proximidad geográfica, la historia muchas veces escrita en conjunto, un idioma en común, la pertenencia a una región con fronteras compartidas y, por lo tanto, problemas en común es uno de los aspectos más importante para establecer acuerdos que involucren la presencia o el uso de la fuerza. Por otro lado, esos acuerdos implican la aceptación de un marco normativo y regulativo que establezca reglas, obligaciones y procedimientos aceptados de manera unánime y consensual por todos los países que se dispongan a participar del acuerdo, lo que normalmente puede ser logrado con mas facilidad por pequeños grupos de pocos países pertenecientes a la misma región, con características geográficas, culturales, lingüísticas e históricas comunes.

En este sentido, y reconociendo la distribución geográfica de nuestro continente, podríamos hablar de un área del norte, que incluiría a los Estados Unidos de Norte América, Canadá y México, una región centroamericana y caribeña y una región sudamericana compuesta de tres áreas (el MERCOSUR, más Bolivia y Chile; el área amazónica –con todos los países que comparten la región– y el área andina –Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela–). En las tres regiones se desarrollan, con diferentes resultados, esfuerzos para la creación de comunidades de seguridad que, con diferentes estados de desarrollo, obedecen más o menos a las necesidades y particularidades de cada región. Las llamadas «nuevas amenazas» afectan a cada región de manera específica y por diferentes vectores. Por ejemplo, la comunidad del norte se resiente especialmente por el tráfico de drogas, la migración y más recientemente por el terrorismo. A pesar de que estas amenazas no están ausentes en las demás regiones del continente, como particularidad regional la región de Centroamérica y el Caribe padece todavía la existencia de algunos santuarios de autonomía militar, del narcotráfico, del impacto migratorio y, sobre todo, de desastres naturales<sup>(24)</sup>.

América del Sur presenta un escenario bastante heterogéneo entre los Estados que la componen, sea por sus características geopolíticas o por sus condiciones socio-económicas. No obstante, la pertenencia a un área de seguridad compartida implica el mutuo reconocimiento de las proyecciones estratégicas de los vecinos, lo que significa la transparencia en la elaboración y formulación de las políticas de defensa de cada uno de esos países. A su vez, esas políticas nacionales de defensa pueden ser orientadas por la posibilidad de operar cooperativamente dentro de su comunidad de defensa. Consideramos que en esta perspectiva se puede analizar más detenidamente la construcción de una comunidad de defensa para América del Sur y el peso específico de la iniciativa y buenos oficios brasileños en el diseño de esa arquitectura.

---

<sup>(24)</sup> Ver de BALDIZÓN NAVASCUÉS, I. y SOLÍS RIVERA L. G. «América Central y el multilateralismo», en ROJAS ARAVENA, F. (editor). *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*. Santiago de Chile: ed. Nueva Sociedad, 2000.

## ■ CONTEXTOS Y DECISIONES EN LOS ANILLOS DE INTERÉS DEL BRASIL

Existe cierta concordancia entre los estudiosos de la política externa brasileña sobre la percepción de las esferas de proyección del interés del Brasil en ámbitos diferentes que son vistos, por algunos analistas, como la «teoría de los anillos concéntricos». Conforme a ella, Brasil proyectaría su influencia y realizaría sus intereses en esferas concéntricas sucesivas, desde la más próxima e inmediata, su entorno subregional, hasta los foros de alcance global. La primera esfera, correspondiente al anillo más próximo de inserción, sería su vecindario inmediato, el MERCOSUR político y el Cono Sur estratégico. El próximo anillo abrazaría la subregión y sus foros específicos, la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano como ámbito de las discusiones de Seguridad subregional. La proyección de su interés en el tercer anillo es su inserción regional, coincidente geográficamente con el continente americano y sus foros específicos, como la Organización de Estados Americanos (OEA), en ese ambiente la Junta Interamericana de Defensa (JID), las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), las Cumbres de Presidentes y la recién creada Comunidad de Estados Latino Americanos y Caribeños (CELAC). Finalmente los intereses globales brasileños se ven reflejados en su participación activa en varios grupos de Estados que se constituyen en importantes foros de decisión e influencia global (como los BRICS, el G-20, el GATT, IBSA, OMC, FMI), en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus varias comisiones y consejos, particularmente su histórica pretensión de conseguir un lugar para integrar el Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) como miembro permanente y que coincide con el último anillo de esfera de proyección, que sería global.

### ■ El anillo más estrecho

A pesar de la confluencia de intereses ocurrida entre sus miembros en los últimos tiempos, no existe, en el sentido estricto del término, un proyecto de seguridad único para la región. Es más, podríamos decir que en el MERCOSUR todavía no existe univocidad conceptual en los términos aplicados a la seguridad, aún no se trabaja con definiciones consensuales e inequívocas en este ámbito ni se comparten metodologías y muchas veces los resultados no son publicados. Como confiesa el ministro de la Defensa del Brasil, «ninguna formulación pasó a ser considerada como una definición acabada y exacta, exenta de cualquier crítica, de lo que venga a ser ‘defensa’ y ‘seguridad’»<sup>(25)</sup>.

<sup>(25)</sup> Conferencia del ministro de Estado de la Defensa, José ViegasFilho, en el Curso de Gestión de Recursos de la Defensa, organizado por la Escuela Superior de Guerra (ESG) y por la Secretaría de la Organización Institucional del Ministerio de la Defensa, que ocurrió en Brasilia, el 21 de octubre de 2003. Disponible en <http://www.defesa.gov.br>

A pesar de que el objetivo principal fue el establecimiento de un mercado común, existe un MERCOSUR político. Este surgió «con el propósito de ampliar y sistematizar la cooperación política entre los países miembros, examinar cuestiones internacionales de especial interés y considerar asuntos de interés político común»<sup>(26)</sup>. Con ese objetivo fueron firmadas las primeras declaraciones presidenciales que establecieron el Mecanismo de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR (MCCP)<sup>(27)</sup>. El MERCOSUR político también comprende las áreas de coordinación de políticas externas, de cooperación en materia de seguridad internacional y en materia de seguridad interna, entre otros<sup>(28)</sup>.

Para identificar coincidencias y divergencias en los proyectos de coordinación de políticas de seguridad analizamos los comunicados conjuntos, declaraciones presidenciales, actas de reuniones conjuntas y resoluciones parlamentares. En ellos constatamos la convergencia respecto de las «nuevas amenazas». O sea, la seguridad, como es percibida por los países del MERCOSUR, depende fundamentalmente del control del narcotráfico, del terrorismo, de la proliferación de armamentos, de la equidad social, del medio ambiente sostenido, de los derechos humanos y de la garantía de la democracia. Esa última aparece enfatizada en diversos documentos gubernamentales. Los países miembros reiteran los principios contenidos en el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático, el valor de las instituciones democráticas y la forma republicana de gobierno como condiciones fundamentales para el desarrollo del proceso de integración y marco de seguridad y estabilidad<sup>(29)</sup>.

Las otras cuestiones referentes a las nuevas amenazas surgen en la mayoría de los documentos analizados, inclusive en resoluciones que aprueban la cooperación entre los Estados en el control de actividades ilícitas, como tráfico de drogas, lavado de dinero y el terrorismo. También se prevé la cooperación y coordinación recíproca en el control de ilícitos ambienta-

<sup>(26)</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, en <http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul> Consultado 22/02/2012.

<sup>(27)</sup> Ver la *Declaración Presidencial sobre Dialogo Político entre los Estados Partes*. San Luis, Argentina: junio de 1997, y también la *Declaración Presidencial sobre Consulta y Concertación Política de los Estados Parte del MERCOSUR*. Asunción: junio de 1997.

<sup>(28)</sup> O MERCOSUR político. Disponible en <http://www.mercosul.gov.br/textos>.

<sup>(29)</sup> *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile*. XVIII Reunión Cumbre Presidencial del MERCOSUR. Buenos Aires: 30 de junio de 2000. Disponible en <http://www.emarg.gov.br> La cláusula sobre democracia también fue referida en el *Comunicado de Brasilia*, elaborado en ocasión de la Reunión de Presidentes de la América del Sur. También alude a la democracia el *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR* realizado en recurrencia con la XVIII Reunión del Consejo del MERCOSUR, que dice que los países reafirman su adhesión a los principios e instituciones democráticas como uno de los pilares en que se sustenta el Tratado de Asunción. Hay aún otra declaración política del bloque que declara a la región como «Zona de Paz y Cooperación, libre de armas de destrucción en masa».

les y del tráfico de material nuclear e intercambio de informaciones sobre seguridad<sup>(30)</sup>. No obstante, la mayoría no son resoluciones exclusivas del MERCOSUR, sino que ya fueron aprobadas por organismos multilaterales, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Agencia de Energía Atómica (AIEA). Esto nos lleva a concluir que uno de los primeros pasos hacia la cooperación bilateral o multilateral consiste en ajustar los criterios nacionales a los preceptos de organizaciones internacionales que los países cooperantes ya hayan ratificado.

En el *Comunicado Conjunto de los Presidentes de MERCOSUR, Bolivia y Chile*, escrito durante la reunión extraordinaria del 18 de febrero de 2002 en Los Olivos, los Estados decidieron crear el «Grupo de Trabajo Permanente del MERCOSUR, Bolivia y Chile contra el terrorismo», aprovechando para «Reafirmar su compromiso con la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, comprometiéndose a proseguir con el apoyo en el ámbito de la OEA, a los trabajos del Comité Interamericano contra el terrorismo (CICTE)»<sup>(31)</sup>. Otro documento prevé la cooperación entre las fuerzas policiales, de seguridad y organismos competentes de los países de la región, para controlar actividades delictuosas, especialmente las ligadas al narcotráfico, al terrorismo, al tráfico de armas, municiones y explosivos y al lavado de dinero<sup>(32)</sup>. De acuerdo con este documento, «la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada impone una acción conjunta, coordinada y acordada en el MERCOSUR, en la República de Bolivia y en la República de Chile».

La relación convergente entre Brasil y Argentina tal vez sea la mayor expresión de la unificación de una visión en torno de la seguridad regional. El encuentro brasileño-argentino que aconteció en 2003 en la ciudad de Calafate confirma el interés mutuo por una alianza estratégica<sup>(33)</sup>. En una

---

<sup>(30)</sup> Ver: MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 10/00. Complementación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en materia de Ilícitos Ambientales; MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 12/00. Complementación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en materia de Tráfico Ilícito de Material Nuclear y/o Radioactivo entre los Estados Partes del MERCOSUR. MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 18/00. Complementación de la Definición y Configuración del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad entre los Estados Partes del MERCOSUR. Disponible en [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

<sup>(31)</sup> Disponible en [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

<sup>(32)</sup> *Entendimiento relativo a la cooperación y asistencia recíproca para la seguridad regionales el MERCOSUR, en la República de Bolivia y en la República de Chile*. 4 de diciembre de 2003. Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Representación Brasileña. Resultado de la Reunión, pauta n.º 10/2003. Disponible en [//http://www.camara.gov.br/mercosur](http://www.camara.gov.br/mercosur)

<sup>(33)</sup> Durante el Encuentro del Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación sobre Temas de Defensa e Seguridad, ver *Comunicado Conjunto de Prensa de los Presidentes de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva y de la República Argentina, Néstor Kirchner*. Brasilia: 11 de junio de 2003. Disponible en [www.emabarg.br](http://www.emabarg.br)

declaración conjunta de los presidentes<sup>(34)</sup> fue reforzada la idea de consolidar la asociación estratégica entre ambos países en un ámbito de amistad, confianza y previsibilidad. En aquella ocasión firmaron el «Memorando de Entendimiento de un mecanismo de intercambio de información sobre la circulación de tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y materiales explosivos». Además, los presidentes acordaron establecer un procedimiento especial de cooperación y trabajo conjunto en el ámbito del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Aún antes de esa declaración, un documento instituía que Brasil y Argentina deberían presentar mutuamente informes sobre los avances en cooperación nuclear, sobre el desarrollo de proyectos aeroespaciales conjuntos y las consultas para la aprobación del material aeronáutico. En el mismo documento también quedó manifiesto el interés mutuo en el desarrollo de vehículos lanzadores de satélites y en contribuir con las capacidades específicas necesarias para el uso de la Base de Alcántara (Maranhão, Brasil) y de realizar una misión vía satélite conjunta con el objetivo de observación de los territorios de Brasil, Argentina y países de la región<sup>(35)</sup>. Conforme el Consenso de Buenos Aires, firmado en la misma ocasión, los países se comprometían a tratar de acabar con el desempleo y la pobreza, en reafirmar el papel de la ONU y del Consejo de Seguridad en las relaciones internacionales como instrumento universal para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. También resaltaron la importancia de la Carta de la ONU y la necesidad de combatir las amenazas a la paz y a la seguridad internacional y de contener las actividades terroristas.

No obstante la falta de unidad estratégica entre Brasil y Argentina, estos países han mostrado clara disposición en esa dirección en los diversos mecanismos firmados y en las declaraciones de ambos presidentes y de sus ministros de Defensa. Hasta este momento, apenas se constata la consolidación de la confianza mutua que puede, en un futuro próximo, conducir a una efectiva cooperación en las áreas de defensa y seguridad. Sin embargo, debemos reconocer que fue en el ámbito político y de la defensa donde, aunque tímidos y con baja institucionalidad, se dieron los pasos más firmes en el camino de integración. Por eso concordamos con que «mientras que en el MERCOSUR persiste un conjunto de trabas en la agenda de negociaciones comerciales del bloque, la diplomacia brasileña mostró proactivismo en la (...) UNASUR, y la posterior creación del Consejo de Defensa Sudamericano» (Hirst; Soares de Lima; Pinheiro, 2010).

<sup>(34)</sup> *Declaración Conjunta de los Presidentes de la República Federativa del Brasil e de la República Argentina*, firmada en Buenos Aires el día 16 de octubre de 2003.

<sup>(35)</sup> Firmado por los presidentes de las Cámaras de Diputados de ambos países el 15 de agosto de 2003, siete días antes del accidente que envolvió la explosión del vehículo lanzador de satélites (VLS) en la base de Alcántara.

Ante el pesimismo de algunos sectores en cuanto a las perspectivas del MERCOSUR, el actual ministro de Relaciones Exteriores brasileño, el diplomático Antonio Aguiar Patriota, fue enfático al afirmar los éxitos alcanzados por el proceso integrativo. Ante las opiniones pesimistas que defienden que el MERCOSUR está en crisis Patriota es contundente:

*«No estoy de acuerdo en absoluto. MERCOSUR es una gran historia de éxito, y hoy se beneficia de una convergencia política muy importante. Los cuatro dirigentes emanan del mismo tipo de trayectoria política, de lucha por los derechos de los menos favorecidos, de los sectores más pobres de las sociedades. Pepe (El presidente del Uruguay, José Alberto Mújica Cordano) Mújica es un símbolo de la lucha contra la dictadura en Uruguay. Lo mismo Dilma Rousseff, y el presidente (Fernando) Lugo a su manera, y la presidenta (Cristina Fernández) Kirchner también. En términos comerciales, la multiplicación es impresionante. En veinte años pasamos de cuatro a más de cuarenta mil millones de dólares en el comercio entre los cuatro miembros»<sup>(36)</sup>.*

#### ■ El segundo anillo: América del Sur y la estrategia brasileña

La política externa brasileña inicia el siglo XXI con la identificación de América del Sur como la subregión estratégica de su inserción internacional. Esta orientación no se explica solamente por la preferencia presidencial, claramente expresada tanto durante su campaña como en sus primeros discursos como primer mandatario del presidente Lula. Creemos que la elección de este recorte de área de inserción preferencial facilitaba la realización de los principios y objetivos históricos del Brasil, sumado a la posibilidad concreta de consolidar la preeminencia como líder regional de manera consensuada por sus vecinos. Nuestra hipótesis es que, por un lado, el anillo más estrecho del MERCOSUR, emperrado por cuestiones comerciales arrastradas desde su nacimiento, dificultaba la posibilidad de institucionalizar otras instancias en el área de la defensa y la seguridad internacional sin condicionar la autonomía brasileña para acordar con otros países latinoamericanos<sup>(37)</sup>. Por otro, la demora en las respuestas, o

<sup>(36)</sup> Ver «Sudamérica es nuestro escenario privilegiado de cooperación», entrevista del canciller Antonio de Aguiar Patriota ofrecida a Apuntes Internacionales el 06/02/2012. En [www.apuntesinternacionales.cl/blog/2799-sudamerica-es-nuestro-escenario-privilegiado-de-cooperacion%E2%80%9D-entrevista-con-el-canciller-antonio-de-aguiar-patriota/](http://www.apuntesinternacionales.cl/blog/2799-sudamerica-es-nuestro-escenario-privilegiado-de-cooperacion%E2%80%9D-entrevista-con-el-canciller-antonio-de-aguiar-patriota/)

<sup>(37)</sup> Mi hipótesis es que el principal elemento que dificultó la institucionalización de la mayoría de las iniciativas presidenciales en el área de la defensa y la seguridad internacional fue el principio de autonomía decisoria y el de la soberanía irrestricta, tanto del Ministerio de Relaciones Exteriores cuanto del Ministerio de Defensa. Creo que esa contradicción explica en parte el porqué de muchos importantes avances informales en el área de la construcción de la confianza mutua no se vieron coronados por la institucionalización de los mismos que los vecinos esperaban. Creo que esa contradicción entre la irrestricta cooperación informal y la impermeabilidad institucional es lo que ha frustrado a los vecinos y aumentado la incredulidad en cuanto a la capacidad de Brasil como líder regional.

la frustración ante ellas, por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) en relación a algunas de las crisis que se abatieron sobre el continente (como el intento de golpe militar en Venezuela, la crisis separatista de Pando en Bolivia, el conflicto entre Ecuador y Colombia, el golpe de Estado en Honduras) llevó a cierto desencanto con la capacidad de esta organización. Como dijo el embajador Pinto Gama:

*«Las dificultades enfrentadas por la OEA en la promoción del dialogo y el entendimiento entre los países de las Américas no llegan a sorprender. Las divergencias entre sus estados miembros sobre la readmisión de Cuba en el sistema interamericano, el déficit de derechos humanos en algunos países de la región y las crisis políticas mas recientes (especialmente las de Bolivia y de Honduras en 2009) parecen confirmar los análisis de que la OEA no logró deshacerse de conceptos pertenecientes a la lógica de la Guerra Fría. A pesar del papel positivo desempeñado en la transición de regímenes militares a democracias representativas en América Latina en los años 70 y 80, la Organización viene perdiendo relevancia frente a nuevas geometrías de poder en las Américas»<sup>(38)</sup>.*

Finalmente, el proyecto norteamericano de imponer una agenda de seguridad unívoca al continente, instrumentalizando para ello a las CMDA, fue dejando claro con el pasar del tiempo, por un lado, las profundas divergencias de las percepciones de amenazas por parte de los países americanos, que incidían en la conceptualización del propio concepto de «defensa»<sup>(39)</sup>, pero, por otro lado, los debates fueron consolidando algunas posiciones en común asumidas por grupos de países y que anunciaban la posibilidad de buscar una «identidad estratégica» subregional<sup>(40)</sup>. Ante la heterogeneidad estratégica de la región americana, las subregiones fueron constituyéndose en foros adecuados y eficientes recaudadores de recursos para la búsqueda de posiciones consensuadas y soluciones estratégicas plausibles. El ajuste político del foco para identificar el ámbito más adecuado a las necesida-

<sup>(38)</sup> GAMA, Marcos Vinicus Pinto. *O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade*. Palestra proferida na FIESP, cidade de São Paulo, em 05/05/2010.

<sup>(39)</sup> Mientras algunos países enfatizaban la diferencia entre «defensa» y «seguridad» otros incluían en la agenda todas las preocupaciones del Estado en el ámbito de un concepto muy ampliado de «seguridad». Temas como migraciones, huracanes, maremotos, HIV, maras, crimen organizado, hasta el campeonato mundial de críquet fueron considerado tema de discusión de una reunión de ministros de Defensa. Sin embargo, para algunos países esos temas escapaban a la competencia de sus ministros de Defensa, recayendo en otros ministerios (Justicia, Salud Pública, Seguridad, Medio Ambiente, Interior, etc.) no representados en esas reuniones.

<sup>(40)</sup> No obstante contase con la iniciativa brasileña, creemos que fue la consciencia de esa identidad estratégica «encontrada» que está en la base de la construcción del CDS. Si los sudamericanos mostraron desacuerdos cada vez que intentaron discutir economía o comercio, fue rápidamente que encontraron las coincidencias (aunque puntuales fundamentales) de posiciones frente a los temas de defensa que facilitó la reflexión sobre una «identidad subregional».

des de la proyección de la política externa brasileña fue expresado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en su balance de la política externa de 2003 a 2010:

*«Por un lado, se consideró que la integración no podía quedar restringida al MERCOSUR, tanto por su alcance geográfico limitado a la bacía del Plata como por su carácter principalmente comercial. Por otro lado, la integración latinoamericana y caribeña, a pesar de ser importante, fue percibida por el gran número de países involucrados como siendo más compleja y, por lo tanto, con objetivos necesariamente más modestos. Se prefirió priorizar la región sudamericana, entendida como el entorno geográfico inmediato al territorio brasileño, en que la coordinación política y los proyectos concretos de integración eran más viables.» (En: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.3-america-do-sul-integracao-sul-americana/view> Consultado el 15/02/2012).*

La diplomacia manifiesta la decisión brasileña por medio de la cual fueron siendo colocados los pesos estratégicos de su proyección en América del Sur, impulsando la institucionalización de UNASUR y dentro de este, como instrumento específico de la defensa que pretende conformar una comunidad de seguridad regional, el Consejo de Defensa Suramericano.

En la segunda mitad de 2007 Brasil, por iniciativa de su presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, comenzó a impulsar la creación de lo que finalmente se conocería como Consejo de Defensa Suramericano (CDS). La inexistencia de detalles levantó sospechas, entre analistas y especialistas, sobre la forma en que se articulaba políticamente ese proyecto. En marzo de 2008, superado el punto más álgido de la crisis entre Colombia y Ecuador, la idea del CDS asumió natural notoriedad. Los discursos del ministro de Defensa brasileño, en aquel momento Nelson Jobim, en los Estados Unidos indicaban la necesidad de crear un organismo sudamericano para actuar en las cuestiones internacionales «con una posición relevante y no pura y simplemente manipulados por otras circunstancias y otros intereses»<sup>(41)</sup>. El proyecto del CDS fue presentado a las delegaciones de los países sudamericanos durante la reunión que llevó a la firma del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, el 23 de mayo de 2008. Dicho tratado<sup>(42)</sup> señala como uno de los objetivos de la UNASUR el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa. Sin embargo, los representantes sudamericanos, principalmente por la oposición del presidente colombiano, no lograron un acuerdo para colocar en votación la creación del CDS. Se acordó la constitución de un grupo de estudio sobre el Consejo de Defensa, con dos representantes de cada país (uno del área de defensa y otro de relaciones exteriores) que contaba con un plazo de 90 días para expedir una propuesta final de

---

<sup>(41)</sup> «Ministro quer criar conselho sul-americano». *Folha de S. Paulo*, 21/03/2008.

<sup>(42)</sup> En su artículo 3 «Objetivos Específicos», inciso S.

Consejo. Frente a lo que parecía un fácil consenso subregional, Colombia rechazaba la creación del Consejo –aunque, afirmaría Uribe, «hemos aceptado la formación de un grupo de trabajo»<sup>(43)</sup>– por las divergencias con sus vecinos en torno de la clasificación de grupos armados como «terroristas».

Ante la firmeza de Uribe, el presidente brasileño, Lula da Silva, afirmó que «Precisamos contar con nuestro sector de defensa pensado conjuntamente. Eso solamente será posible si creamos el instrumento, que es el Consejo». La presidenta chilena Michelle Bachelet defendió la creación del CDS con el argumento de que el órgano tendrá condiciones de normatizar acciones, como la intervención militar en Haití, «Vamos a combinar las capacidades. Hay elementos que cada país considera como oportuno. Queremos cerrar el grupo de trabajo con tarea concreta»<sup>(44)</sup> y agregó que el proyecto hubiese «fracasado» si no hubiese sido propuesto. Finalmente, en la Cúpula Extraordinaria de la UNASUL, realizada en la Costa do Sauípe, Bahía, el 16 de diciembre de 2008, los presidentes y presidentas de América del Sur deciden el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.

El progreso del CDS siguió los necesariamente parsimoniosos pasos iniciales en la búsqueda de posiciones comunes en el área de defensa. Su recorte geopolítico no fue caprichoso, obedeció al reconocimiento de las particularidades, identidades y diferencias latinoamericanas. Las percepciones compartidas justifican un mecanismo específico que permita reforzar, anticipar e intensificar los instrumentos hemisféricos que históricamente se mostraron inadecuados, morosos, omisos o simplemente inútiles. Contra los pronósticos más pesimistas con relación al futuro del CDS, su inauguración excedió las expectativas. Basta mencionar que dos de los motivos que convocaron su reunión fueron casos limítrofes de alcance regional y político de la organización: El primero –un conflicto «interno» relacionado con las fronteras y soberanía nacional– fue la situación explosiva de Pando, que se resolvió de manera satisfactoria ante la posibilidad de arrastrar a la región a un conflicto no deseado. El segundo, una situación casi «extrarregional», fue la decisión del ejecutivo colombiano de permitir la instalación de tropas norteamericanas en sus bases militares, por la cual fue convocada la reunión de mandatarios en Bariloche<sup>(45)</sup> que restableció la tranquilidad en la subregión.

<sup>(43)</sup> «Colombia pide que América del Sur considere terroristas a las FARC». En [http://www.rpp.com.pe/detalle\\_125856.html](http://www.rpp.com.pe/detalle_125856.html)

<sup>(44)</sup> «Lula nega fracasso em Conselho de Defesa, mas presidentes adiamdiscussão». *Folha de S. Paulo*, 23/05/2008.

<sup>(45)</sup> Sobre esta reunión, el ministro Antonio Patriota confesó que «Hubo un momento de UNASUR en el que surgieron tensiones entre los países de centroizquierda y los de centroderecha, o los más cercanos a EE. UU. En esa reunión, en Argentina, en 2010, lo que se escuchó fue una manifestación, un deseo de integración por encima de todo. Y en ese encuentro, tanto el presidente Chávez como Sebastián Piñera defendieron la misma línea de pensamiento». «Sudamérica es nuestro escenario privilegiado de cooperación». Entrevista al canciller Antonio de Aguiar Patriota. Publicación citada.

En un ambiente poco proclive a la institucionalización, como es América del Sur y en buena medida por la práctica de la diplomacia brasileña, el CDS representa el comienzo formal de un importante instrumento para la cooperación en Defensa subregional. Sin embargo, a pesar de la inercia que las instituciones imponen a la dirección de los procesos, el ritmo y la velocidad de estos depende de quien se encuentre en el vértice decisorio de la pirámide institucional. En el caso del CDS, después de un período de mucha actividad bajo la presidencia *pro tempore* del ministro de Defensa del Ecuador, Javier Ponce, la institución se mantuvo en las actividades burocráticas normales, impulsada por las comisiones instauradas en el período anterior. Desde septiembre de 2010 la presidencia del CDS quedó a cargo de Perú, que cambió de ministro de Defensa en 2011, y, consecuentemente, también la presidencia *pro tempore* del CDS. Es destacable en este período la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), el 26 de mayo de 2011, en Buenos Aires, Argentina<sup>(46)</sup> y la realización del «IV Taller sobre Metodología de Medición del Gasto de la Defensa» el 28 y 29 de julio de 2011, en La Paz<sup>(47)</sup>, ambos eventos ya previstos en el «Plano de Acción 2010-2011». Recientemente, el 19 de diciembre de 2011, la presidencia *pro tempore* pasó a los cuidados del general de brigada (R) Catalino Luis Roy Ortiz, ministro de Defensa de la República del Paraguay, ratificando el fortalecimiento de Suramérica como zona de paz «así como la cooperación regional y multilateral, visando siempre en la necesidad de seguir avanzando en el dialogo y la confianza para la concreción de la cooperación y definición de una visión conjunta en materia de defensa regional»<sup>(48)</sup>.

Poco empleados en situaciones para las que fueron creados, los instrumentos de seguridad hemisféricos se mostraron ineficientes, morosos y a veces políticamente anulados para los desafíos colocados en el escenario pos Guerra Fría. El TIAR naufragó en el archipiélago del Atlántico Sur, cuando la hiperpotencia prefirió mantenerse al lado de su aliado de la OTAN a respetar su compromiso hemisférico. El bombardeo colombiano al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano también maculó la OEA como mecanismo regional de resolución de conflictos. El entonces presidente G. W. Bush justificó como «defensa preventiva» el inaceptable atropello al principio basilar de la soberanía de los Estados y con su voto aislado impidió la condena que el resto del continente aprobara.

<sup>(46)</sup> Ver [http://www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=384%3Aministro-de-defensa-del-peru-inaugura-centro-de-estudios-estrategicos-de-unasur-en-buenos-aires&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=384%3Aministro-de-defensa-del-peru-inaugura-centro-de-estudios-estrategicos-de-unasur-en-buenos-aires&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt) (consultado el 22/02/2012)

<sup>(47)</sup> En [http://www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=403%3Ase-realizo-cuarto-taller-sobre-metodologia-de-medicion-del-gasto-de-defensa&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=403%3Ase-realizo-cuarto-taller-sobre-metodologia-de-medicion-del-gasto-de-defensa&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt) Consultado el 22/02/2012.

<sup>(48)</sup> En <http://www.unasurcds.org/index.php?lang=es>

Así surgió, naturalmente, un proyecto de subregionalización política con la UNASUR y de una comunidad de seguridad subregional con el CDS. A las diferencias continentales se contrapusieron las concordancias subregionales, ante la demora hemisférica la celeridad suramericana, frente a la abismal asimetría de fuerzas con el norte la relativa simetría del sur y así fue tornándose visible la identidad estratégica subregional. Aunque es prematuro imaginar el futuro de este organismo, su capacidad para institucionalizar instancias de integración y cooperación muestran que está en el camino de la consolidación, independientemente de las oscilaciones de las políticas nacionales. El CDS ocupa un espacio político-estratégico de la subregión como foro adecuado para discutir los problemas de seguridad sudamericanos y diseñar los caminos de su solución por los auspicios exclusivamente sudamericanos. Diferentemente de lo que pensaba el exministro de Defensa de Lula, José Viegas Filho, creemos que los acuerdos y consensos sobre las cuestiones políticas, entre ellas y «principalmente» las relativas a la defensa, no constituyen el techo de la integración<sup>(49)</sup>, sino los cimientos y vigas que le darán perennidad.

La importancia conferida a estas instancias no se alteró con la llegada al poder del Gobierno Dilma. Al contrario, el actual ministro de la Defensa del Gobierno Dilma y excanciller del Gobierno Lula, Celso Amorim, identificó la coyuntura como un proceso de desconcentración del poder mundial en una transición hacia una nueva geometría que polarizaría las relaciones de fuerzas internacionales. En ese proceso, Amorim prevé la creación de «un cinturón de buena voluntad entre Brasil y sus vecinos de América del Sur», cinturón este que, de acuerdo con el ministro, el Brasil debe extender, en un esfuerzo conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, hasta África, en el espíritu propuesto por la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. En su discurso de toma de posesión el ministro fue enfático al firmar que «Atentos al ecumenismo que caracteriza la inserción del Brasil contemporáneo, debemos valorizar el Consejo de Defensa Suramericano e intensificar la cooperación entre los países de la región»<sup>(50)</sup>. Por lo tanto, la preferencia estratégica por el recorte geográfico de América del Sur como arquitectura cooperativa de defensa no solo se mantiene con el nuevo ministro de la Defensa, sino que Amorim

<sup>(49)</sup> No obstante contar con una moneda común, los europeos aún no consiguieron llegar a ese techo y, ante cada conflicto externo, aparecen las divergencias que el comercio y la economía ya no consiguen ocultar. Sin embargo, si partieron de intereses económicos y no de acuerdos políticos no fue por una elección teórica, sino por una posibilidad práctica ante la específica coyuntura de su propia historia. Quizás no demore el día en que Europa pueda tener su política externa y de defensa comunes. En cuanto acontecimiento histórico, todo proceso es irreproducible. Pretender importar el éxito europeo para América del Sur puede resultar en una comedia. Estudiar aquel proceso es una obligación académica, tornarlo como paradigma es desconocer los rigores de la historia con el tiempo y el espacio.

<sup>(50)</sup> En <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454519-08082011-defesa-integra-do-discurso-do-ministro-celso-amorim-ao-tomar-posse-como-ministro-da-defesa.html> Consultado el 26/02/2012.

lo percibe también con una dimensión de defensa externa de la subregión al diseñarlo como una «comunidad de seguridad» cooperativa para dentro y disuasoria para el exterior extrarregional<sup>(51)</sup>:

*«Lo que deseamos –y buscamos con empeño– es la constitución de una comunidad de seguridad sudamericana, susceptible de eliminar definitivamente el conflicto armado entre los países de la región. Esa estrategia cooperativa pretende fomentar relaciones políticas intensas entre los países de América del Sur, que sirvan, ellas mismas, como elemento de disuasión extrarregional»<sup>(52)</sup>.*

La propuesta «dura» para la infraestructura de la comunidad de seguridad subregional es la formación de cadenas de producción para la defensa compartidas por los países de América del Sur. La realización de esta propuesta configuraría un paso extremadamente importante para fortalecer la comunidad de seguridad cooperativa por varios motivos, entre ellos: a) brindaría los medios de la defensa para los países de la región incentivando la producción, el empleo y el desarrollo; b) la interdependencia de todos y cada uno de los eslabones para que la cadena funcione, torna esta propuesta una eficaz medida de consolidación de la confianza mutua; c) la sustitución de los medios para la defensa importados de países extrarregionales por aquellos producidos cooperativamente en la región, aumentaría la autonomía decisoria de la UNASUR.

El Gobierno brasileño, a través del Ministerio de Defensa, ha tratado de estimular a los empresarios brasileños a ver en esta área una oportunidad de negocios. No obstante la poderosa Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) haya creado recientemente una Secretaría de Defensa, aún permanece tímida su inversión en el área. Los incentivos crediticios ofrecidos por el Ministerio de Economía y la reciente (29/02/2012) Ley sancionada por el Senado Nacional que estipula el «Régimen Tributario Especial para la industria de la Defensa»<sup>(53)</sup> todavía no incidieron para aumentar significativamente la participación de la iniciativa privada en la producción para la defensa. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores va tejiendo una red subregional, a través de convenios y acuerdos bilaterales, para estimular la producción de insumos para la defensa.

<sup>(51)</sup> Defendimos este modelo como el adecuado para el CDS en la conferencia «As Forças Armadas Sul-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil» proferida en el 4.º Seminário: A Defesa e o Instrumento Militar «A Atuação das Forças Armadas no século XXI: segurança e desenvolvimento, el 30/06/2011, en Recife, Pernambuco. Ver la grabación de la misma en <http://www.rsinc.com.br/livrobranco/pe.php>

<sup>(52)</sup> Discurso del ministro Celso Amorim en ocasión de la visita a Argentina en la Escuela de Defensa Nacional. Buenos Aires: 06/09/2011. Ver el discurso completo en <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454578-06092011-defesa-celso-amorim-defende-ampliacao-da-cooperacao-entre-paises-sul-americanos-na-area-de-defesa.html> Consultado el 26/02/2012

<sup>(53)</sup> Ley del 29 de febrero de 2012.

Todas estas iniciativas muestran que, aunque el camino no sea fácil ni corto, ya está siendo transitado y, aparentemente, lo que dependa de la voluntad de los gobiernos de la región, la senda de la cooperación regional será completada con satisfacción para todos los países de América del Sur.

### ■ El anillo continental

La emergencia del Brasil como potencia regional vino aparejada de mayores demandas para sus capacidades diplomáticas y la habilidad política en el relacionamiento con países de la región. El buen ejercicio de esas capacidades y habilidades, al mismo tiempo que lo proyectaron en la escena regional, le obligan a asumir las responsabilidades inherentes a esa posición. Es verdad que, «la presencia brasilera en América Latina ha sido asociada al papel mediador en contextos de crisis locales, entre las cuales se destacan los casos de Venezuela (2003), Bolivia (2003 y 2006), Ecuador (2004), Honduras (2009) y Haití (2003)» (Hirst; Soares de Lima; Pinheiro, 2010), pero justamente es ese desempeño el que ha generado crecientes expectativas sobre la participación del Brasil en la mediación de conflictos en la región. Por otro lado, es una muestra inequívoca del activismo diplomático que el Brasil viene asumiendo en su proyección internacional.

No obstante la pérdida de importancia de las instituciones hemisféricas —o precisamente por ello—, el Brasil incentivó la creación de nuevas instituciones continentales, como la Comisión de los Estados Latino Americanos y Caribeños (CELAC). Esta fue instituida por una decisión de los jefes de Estado, considerada histórica por el Itamaraty<sup>(54)</sup>, durante la Cúpula de la Unidad de la América Latina y del Caribe<sup>(55)</sup> en febrero de 2010, en la Rivera Maya (México). En esta reunión los mandatarios consensuaron en establecer un mecanismo de concertación política e integración que reuniría los 33 países de América del Sur, Central y Caribe. El Itamaraty considera que, para el Brasil,

«la CELAC deberá contribuir para la ampliación tanto del diálogo político como de los proyectos de cooperación en América Latina y el Caribe. El nuevo mecanismo también facilitará la conformación de una identidad propia regional y de posiciones latinoamericanas y caribeñas comunes sobre integración y desarrollo». (En: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac> Consultado el 28/02/2012).

Varios especialistas coinciden en que el Brasil esta llamado a asumir un papel de «líder natural» en esta organización. Papel protagonista que, en el

<sup>(54)</sup> En <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac> Consultado el 28/02/2012.

<sup>(55)</sup> Esta cúpula comprendió la II Cúpula de la América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y la XXI Cúpula del Grupo de Río.

hemisferio, antes el Brasil compartía con México, pero que, sin embargo, por la creciente participación internacional de aquel y el tropiezo en una incierta «guerra contra las drogas» de este, se abrió un lapso entre el prestigio de ambos. Para Mark Weisbrot, el liderazgo brasileño en América Latina se justifica porque «el Brasil es una potencia regional, ha sido (protagonista) de un ejercicio prodemocracia y en defensa de la independencia regional en América Latina. Debe ayudar a desempeñar este papel (de líder) dentro de la CELAC»<sup>(56)</sup>. En el discurso de apertura de la CELAC, el 2 de diciembre de 2011, en su primera reunión en Venezuela, la presidenta Dilma fue enfática sobre la importancia de esta organización, no solamente para América Latina y el Caribe, mas también para el Brasil. En ese importante discurso, en el que reconoce que, erróneamente, el Brasil solo miró para si mismo y para Europa durante siglos se nota también el deseo brasileño por asumir el liderazgo que su protagonismo parece ofrecerle:

*«Para nosotros, esta (la prosperidad del Brasil en conjunto con los países de la región) es una cuestión estratégica de la misma importancia que le damos a la necesidad de desarrollar y de retirar millones (de ciudadanos) de la pobreza y de la miseria. Porque estamos percibiendo que asociar nuestro desarrollo al desarrollo de América Latina, además de un imperativo ético, es también la condición de la sustentabilidad del propio desarrollo. El Brasil es, de hecho, un país grande, pero solo será un gran país si fuese capaz de construir con sus vecinos, sus socios de América Latina y del Caribe, una integración que transforme nuestra región en las potencialidades que hoy ella tiene, que garantice que esas potencialidades se realicen tanto en lo que se refiere a los aspectos económicos como a los aspectos sociales»<sup>(57)</sup>.*

La importancia de la CELAC para Brasil es que se constituye en una institución con un alcance geográfico que prácticamente coincide con el de la OEA, pero que desde el punto de vista político excluye a los Estados Unidos de las decisiones de alcance hemisférico. Sobre esta exclusión, el presidente Ecuatoriano, Rafael Correa, unos días antes del encuentro justificó que «no es posible que los conflictos latinoamericanos tengan que ser tratados en Washington» y agregó que esperaba «que más temprano que tarde (la CELAC) pueda sustituir a la OEA, que históricamente ha

<sup>(56)</sup> En materia de la BBC «Presidentes latino-americanos criam novo bloco regional e deixam EUA de fora». Consultado el 19/02/2012 En [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/12/111201\\_celac\\_desafios\\_cj.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/12/111201_celac_desafios_cj.shtml)

<sup>(57)</sup> Discurso de la presidenta Dilma Rousseff en la abertura de la reunión de CELAC: Caracas, Venezuela: 12/2011. En <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/intervencao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-primeira-sessao-plenaria-da-iii-cupula-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-america-latina-e-do-caribe-e-i-cupula-da-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos-caracas-venezuela>

tenido grandes distorsiones»<sup>(58)</sup>. En el caso de que esta sustitución se concrete, los latinoamericanos habrán logrado construir un ambiente en el que los problemas regionales puedan aspirar a soluciones alcanzadas por la búsqueda de un consenso democrático sin la intervención de Washington. Estará constituido el escenario propicio para la consolidación del liderazgo brasileño.

### ■ El anillo global

Lo que ha llamado más la atención a los analistas internacionales fue el rápido crecimiento de la estatura del Brasil como *global player*. Se percibe, en la última década, un cambio en la estrategia de inserción del país globalmente, que pasó a asumir una actitud cada vez más proactiva e incisiva en todos los espacios multilaterales. Como si aquel «gigante en su cuna espléndida»<sup>(59)</sup> se hubiese despertado para comenzar a ocupar políticamente todos los espacios abiertos o que consiguiese abrir. Una de las novedades que nutre esa percepción fue su participación activa en las negociaciones financieras al ocupar un espacio en el G-20 financiero desde 2008. Con su participación en los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) asumió una posición crítica a las normativas liberales y como grupo «enfataron la reglamentación financiera, la coordinación del Estado, la seguridad económica, la primacía del desarrollo y de la inclusión social» (Hirst; Soares de Lima; Pinheiro, 2010) y avanzaron en el intento de la reforma institucional y la revisión de las cuotas del FMI. En la declaración final de la reunión de ministros de Economía del G-20 en México, que acabó el 25 de febrero del 2012, exigen que Europa refuerce sus medidas anticrisis antes de recibir más recursos del FMI<sup>(60)</sup>. En esa oportunidad, el ministro de Economía brasileño, Guido Mantega, agregó que, además de aquellos resguardos la ayuda dependía de que «los países en desarrollo tuviesen mayor participación en el FMI»<sup>(61)</sup>, es decir, si los emergentes pudiesen influenciar en la política financiera global.

En el sistema de seguridad internacional el Brasil ocupó un lugar importante entre los países en desarrollo. Su participación activa en las dos guerras mundiales y su ejercicio diplomático le dieron las credenciales para ello. Salvo el interregno de veinte años (1968-1988), en que el Brasil se mantuvo alejado del Consejo de Seguridad de la ONU (CSUN), puede

<sup>(58)</sup> En materia de la BBC «Presidentes latino-americanos criannovo bloco regional e deixam EUA de fora». *Op. cit.*

<sup>(59)</sup> Frase del Himno Nacional del Brasil que hace referencia a la geografía del propio país, que hunde sus pies en el Plata y su cabellera en el Caribe.

<sup>(60)</sup> Ver materia «G20 pede medidas anticrise à Europa antes de ajuda do FMI». Consultado en [http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jSufZnukhO2bNQNH4gZ4\\_4Hsj9iA?docId=CNG.c9da17c1597e54dc0e6a684698835cdd.31](http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jSufZnukhO2bNQNH4gZ4_4Hsj9iA?docId=CNG.c9da17c1597e54dc0e6a684698835cdd.31) el 29/02/2012.

<sup>(61)</sup> <http://www.economiasc.com.br/index.php?cmd=mundo-corporativo&id=10114> Consultado el 29/02/2012.

decirse que su participación fue muy activa. Entre 1945 y 2010 integró ese Consejo en diez oportunidades, lo que, junto con el Japón, lo coloca como el país con más mandatos electivos en el CS durante ese período (Patriota, A. A., 1998, p. 190; Costa Vargas, 2010, pp. 85 y ss.). Su posición con relación al CSUN ha sido la propuesta de una reforma institucional que amplíe el Consejo para abarcar una representatividad que refleje la multipolaridad del mundo que surge con el fin de la Guerra Fría. Como diría Celso Amorim en 1993, esa ampliación sería el mejor camino para «democratizar» el CS, «garantizando su mayor representatividad» y así su legitimidad y eficacia, «de tal forma que no se agrave el desequilibrio entre países desarrollados y en desarrollo en el proceso decisorio de las Naciones Unidas»<sup>(62)</sup>. Muchos consideran que en el fondo de la ampliación propuesta por el Brasil subyace su deseo de ocupar una de las sillas que se incorporen con la reforma. En efecto, la aspiración a ocupar un asiento permanente en el CSUN constituye una de las constantes de la política externa brasileña en lo relativo a la seguridad internacional que ha sobrevivido a los cambios de gobierno.

Tal vez sea esa pretensión brasileña la que promueva su participación creciente con tropas en las Misiones de Paz de la ONU, cuyo ápice fue el comando de la MINUSTAH, asumido en el 2004. No obstante Brasil haya participado en misiones de paz desde 1933<sup>(63)</sup>, en esta oportunidad, su participación exigió un acalorado debate parlamentario, ya que por impedimento constitucional las Fuerzas Armadas brasileñas no pueden ser usadas fuera del país o en actitud ofensiva (lo que estaría configurado por el cap. VII de la Carta de San Francisco). En la oportunidad, el ministro Amorim aseguró al Congreso brasileño que la operación era contemplada por el cap. VI de la Carta, una media verdad (se llegó a hablar de cap. VI y ½), pero que finalmente le otorgó la aprobación de los parlamentarios por mayoría.

Además de la aportación de tropas en misiones de paz bajo mandato de la ONU, el Brasil participa de la seguridad internacional ofreciendo sus oficios diplomáticos en crisis que puedan colocar en riesgo la estabilidad internacional. Uno de esos ejercicios fue en la negociación con Irán cuando, articulado con Turquía, consiguieron que Irán aceptase las condiciones norteamericanas para limitar el desarrollo de su programa nuclear. Muchos analistas consideraron que esta iniciativa brasileña era un indicio de que el Brasil había dado un paso mayor al alcance de sus piernas. Sin embargo, no es la evaluación de Patriota:

---

<sup>(62)</sup> Discurso del ministro de Relaciones Exteriores Celso AMORIM, en la XLVIII Sección Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27/09/93. En CORRÊA, S. 2007, pp. 569-578. A cita se encuentra en la p. 574.

<sup>(63)</sup> Fue en América del Sur, más exactamente en el litigio de Leticia, entre noviembre de 1933 y febrero de 1934. Sobre las participaciones de Brasil en misiones de paz, ver TARRISSE DA FONTOURA, Paulo Roberto 2005. El caso citado se encuentra en la p. 46.

*«El acuerdo de Teherán seguía puntos y parámetros que habían sido objeto de manifestaciones por escrito del presidente estadounidense hacia Brasil y Turquía. Sin embargo, en el momento, circunstancias políticas distintas y evaluaciones que no eran las nuestras llevaron a otra política. La motivación era auténticamente la de disminuir tensiones por la vía del diálogo y examinar las alternativas, que demostraron que no eran mejores. Después de las sanciones, estamos peor de lo que estábamos en mayo de 2010»<sup>(64)</sup>.*

Finalmente, en el ambiente de la Seguridad Global, la presidenta Dilma pronunció un discurso importantísimo frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>(65)</sup>, el 21 de septiembre de 2011, en el que colocó las semillas para discutir ampliamente el complicado y comprometedor concepto de «responsabilidad de proteger», argumento con el que se justifican intervenciones militares. Haciendo una crítica a las intervenciones militares justificadas por ese principio lamentó las «dolorosas consecuencias de intervenciones que agravan los conflictos, posibilitando la infiltración del terrorismo donde no existía, inaugurando nuevos ciclos de violencia, multiplicando los números de víctimas civiles», para concluir afirmando que «mucho se habla sobre la responsabilidad de proteger, poco se habla sobre la responsabilidad al proteger».

A partir de este discurso se fueron articulando posiciones hasta que se consiguió una reunión informal para debatir la idea de «responsabilidad al proteger». En esa reunión del 21 de febrero de 2012, el ministro Patriota advirtió que el hecho de que el principio de responsabilidad de proteger «sea utilizado con el objetivo de proteger civiles no hace de las víctimas colaterales o de la desestabilización involuntaria eventos menos trágicos». Para él, una misión para proteger civiles no puede causar mayores daños que aquellos que justificaron la misión, por eso, sugiere que los conceptos «responsabilidad de proteger» y «responsabilidad al proteger» deben evolucionar juntos «con base en un conjunto acordado de principios fundamentales», entre los cuales cita: 1) la prevención es siempre la mejor política; 2) se deben agotar los medios pacíficos disponibles; 3) cuando es inevitable, el uso de la fuerza debe ocasionar el mínimo de violencia y de inestabilidad; 4) cuando se emplee la fuerza, la acción debe ser prudente, proporcional y limitada a los objetivos designados por la ONU, y 5) son necesarios procedimientos precisos en el CS para monitorear y evaluar la

<sup>(64)</sup> En <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/nuestra-influencia-es-creciente-y-tenemos-capacidad-para-ejercerla-en-todos-los-grandes-temas-jornal-el-mercurio-chile-29-01-2012/print-nota> Consultado el 29/02/2012.

<sup>(65)</sup> <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua> Consultado el 20/02/2012.

interpretación y aplicación de las resoluciones para garantizar la responsabilidad al proteger.

Con la propuesta de estos procedimientos y el inicio de los análisis y debates la idea de la «responsabilidad al proteger» puede llegarse a un principio que reglamente procedimientos precisos de interpretación y evaluación de aquellas resoluciones de la ONU que impliquen en el uso de la fuerza. Esto significaría un gran avance en uno de los capítulos que más desgaste ha provocado a la imagen de la Organización e intranquilidad a la sociedad, que observa aterrorizada la arbitrariedad cuando esas intervenciones son deliberadas.

## ■ CONCLUSIONES

En las últimas décadas el Brasil consiguió proyectar una imagen de actor global de las relaciones internacionales consistente –por lo menos para el exterior–<sup>(66)</sup>. Supo ocupar los espacios políticos de influencia en las decisiones de política internacional en áreas como el comercio, las finanzas, la salud, la energía y la alimentación. Su relación con los vecinos de América del Sur se mantiene en un consolidado proceso de integración que lidera, como lideró la iniciativa de creación, tanto del UNASUR como del Consejo de Defensa Suramericano en el tema de Seguridad Internacional. Ambas iniciativas confirieron una inédita situación de estabilidad política e institucional a la región que permite augurar un futuro de progresivo desarrollo en armonía y seguridad. Desde que el Ministerio de Relaciones Internacionales, o su estructura funcional, el Itamaraty, llamó para sí la responsabilidad sobre el área de Seguridad, reforzó su participación como miembro electivo en el CSUN y aumentó el número de tropas en Misiones de Paz de la ONU actuando en un número mayor de misiones simultáneamente. Asumió el comando de la MINUSTAH y de la primera misión de paz, específicamente naval, en el Mediterráneo frente a la costa de Libia, la Fuerza Terrestre Marítima de la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (FTM-UNIFIL)<sup>(67)</sup>. Promueve el debate por una reforma democratizante del CSUN que refleje con mayor fidelidad la realidad internacional y, más recientemente, propuso una discusión profunda sobre el concepto de «responsabilidad de proteger» que debería evolucionar junto con el de «responsabilidad al proteger» propuesto por la Presidenta Dilma.

---

<sup>(66)</sup> No son pocas las críticas que apuntan que, aunque ha disminuido considerablemente la miseria en el Brasil, se mantienen abismales las diferencias sociales; que mientras exhala internacionalmente un aire de democracia racial, el racismo corre suelto por las ciudades brasileñas; que mientras exige transparencia en el trato internacional, nacionalmente es corroida por la corrupción y la impunidad.

<sup>(67)</sup> Ver en <https://www.mar.mil.br/nomaronline/index.html?id=12>

La pregunta que cabe hacerse es si la incuestionable influencia que el Brasil ha ganado en los últimos años en varias áreas de las relaciones internacionales a nivel global, soportada básicamente por su capacidad de ejercer su *soft power*, coloca al país en una posición estable como una «potencia global». Ante ese interrogante, el presidente del Council on Foreign Relation desde 2003, Richard Haass, parece no tener dudas de que «económicamente, el Brasil ya es una potencia mundial. Diplomáticamente ha asumido un papel mayor. Militarmente, aún es modesto, y tiene que decidir (...) qué papel desea desempeñar», y advierte: «A veces la economía y la diplomacia son suficientes, pero a veces ninguna de las dos funciona y se debe usar la fuerza militar»<sup>(68)</sup>. De hecho, el crecimiento de Brasil en el terreno internacional no fue acompañado por un fortalecimiento de su poder militar acorde, sobre todo, desde el punto de vista realista de las relaciones internacionales. Dicho de otro modo, el estatus político internacional conquistado por el Brasil y reconocido globalmente no está, hasta el momento, amparado por una estatura estratégica acorde. Finalmente, lo que el tiempo permitirá evaluar es si la falta de esa musculatura estratégica puede ser significativa para liderar una situación en un mundo que está desmoronándose ante los fracasos estratégicos de las grandes potencias militares.

## ■ BIBLIOGRAFÍA

BOTELHO, A. y SCHAWRCZ, L. M. (orgs.). *Un enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BRASIL. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n.º 23. DF: Ministério das Relações Exteriores, 1979.

CAVAGNARI, Geraldo L. «Introdução ao estudo de uma potência média». Campinas: *Premissas*, 1994.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Armando Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CORRÊA, Luiz F. de Seixas (org.): *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

<sup>(68)</sup> En la entrevista «Brasil deve aumentar seu poderio militar, diz americano», ver: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1056692-brasil-deve-aumentar-seu-poderio-militar-diz-americano.shtml> Consultado el 04/03/2012.

- COSTA VARGAS, João A. *Campanha Permanente: O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro: FGV editor, 2010.
- COSTA, S. y otros (orgs.). *O Brasil na América Latina*. São Paulo: Anna-blume, 2007.
- FLEMES, Daniel. *Brazil's cooperative leadership in Southern Latin America's security policies*. Berlín: dissertation.de, 2006.
- FREIXO, Adriano y otros (orgs.). *A Política Externa brasileira na era Lula: umbalço*. Río de Janeiro: Apicuri, 2011.
- GAVIRIA, César. «Conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, 1995.
- HIRST, Mónica, SOARES DE LIMA, Maria R. y PINHEIRO, Letícia: «A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios». Río de Janeiro: *Análise de Conjuntura*, n.º 12, dez. 2010, OPEP. Consultado el 12/12/2012. En [http://www.opsa.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13&Itemid=13](http://www.opsa.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=13)
- LÓPEZ, Ernesto y SAIN, Marcelo (comp.). «*Nuevas Amenazas*». *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2004.
- MATHIAS, Suzeley, K., *A militarização da burocracia. A participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação 1963-1990*. São Paulo: ed. Unesp, 2003.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas: Papi-rus, 1992.
- MORGENTHAU, Hans J. *Escritos sobre política internacional*. 2.<sup>a</sup> edi. Madrid: Tecnos, 2001.
- OEA. *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, AG/DEC.27(XXXII-O/02) (aprobada en la cuarta sección plenaria celebrada el 4 de junio de 2002).
- OEA. *Declaración sobre seguridad en las Américas* (aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003). OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec. 1/03 rev. 1, 28 octubre 2003.
-

PATIÑO MAYER, Hernán «*Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica – Seguridad Cooperativa*», documento preparado por el presidente de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos, mayo de 1993.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. *Quinhentos anos de periferia*. 3.<sup>a</sup> ed. Río de Janeiro: ed. Universidade/UFRGS/Contraponto, 2001. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Río de Janeiro: Contraponto, 2006.

REBELO, Aldo y otros (orgs.). Seminario *Política Externa do Brasil para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

SAINT-PIERRE, H. L. (organizador). *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: ed. Unesp, 2007

Secretaria de assuntos estratégicos. Brasil 2022. Brasília: Presidencia de la República-SAE, 2010.

SOARES ALSINA Jr., João P. *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados-Coordenação de Publicações, 2006.

SORJ, Bernarndo y FAUSTO, Sergio. «O papel do Brasil na América do sul: estratégias e percepções mútuas», en *Política Externa*, vol. 20 n.º 2 set/out/nov 2011.

TARRISSE DA FONTOURA, Paulo R. C. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

TOKATLIAN, Juan (compilador). *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007.

TOPIK, Steven C. *Comércio e canhoneiras*. Brasil e Estados Unidos na Era dos Impérios (1889-97). São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

VIZENTINI, Paulo F. *A política externa do regime militar brasileiro*. Rio Grande do Sul: ed. Universidade/UFRGS, 1998.

---

WINAND, Érica, *Diplomacia e Defesa nagestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e Conjuntura na análise das relaçõescom a Argentina*. Tesis doctoral defendida el 27/09/2010 en Franca, São Paulo. Ver en [http://www.athena.biblioteca.unesp.br/F/LIKEKIHBEJQ645LTA-87SUBBCX2UV6YVHRR7D2A4D4CG95E8RHR-27637?func=full-set-set&set\\_number=003038&set\\_entry=000017&format=999](http://www.athena.biblioteca.unesp.br/F/LIKEKIHBEJQ645LTA-87SUBBCX2UV6YVHRR7D2A4D4CG95E8RHR-27637?func=full-set-set&set_number=003038&set_entry=000017&format=999)