

Capítulo quinto

El lugar de Brasil en la nueva agenda latinoamericana de seguridad y defensa

Antonio Jorge Ramalho da Rocha

Resumen

Brasil percibe los retos de seguridad y defensa regional relacionados con los principales procesos geopolíticos y geoeconómicos globales. Flujos de ideas, personas, riquezas e informaciones vinculan las regiones del globo en una interdependencia que genera grandes inseguridades en términos demográficos, geopolíticos, económicos y humanos, desafiando a la comunidad internacional a establecer sistemas de gobernabilidad que protejan a la vez a los individuos y a las comunidades políticas. En ese contexto, Brasil desarrolla un papel de puente entre los flujos globales y las dinámicas suramericanas, más que latinoamericanas, de seguridad, con tres prioridades: (1) promover la cooperación regional en materia de defensa; (2) fortalecer instituciones que amplíen la protección de Suramérica contra amenazas y riesgos foráneos; y (3) contribuir a ampliar la estabilidad en materia de seguridad en el ámbito global.

Palabras clave

Seguridad internacional y defensa, cooperación internacional, América del Sur, UNASUR.

Abstract

Brazil perceives the challenges of regional security and defense related to major global geopolitical and geoeconomic processes. Flows of ideas, persons, wealth and information weave all regions in the globe, producing an interdependence that generates huge insecurities in demographic, geopolitical, economic and human terms. This process challenges the international community to establish systems of governance to protect both individuals and political communities. In this context, Brazil builds bridges between global processes and South American, rather than Latin-American, processes, with three priorities: (1) Enhance regional cooperation on defense; (2) Improve regional institutions that help protect South America from alien risks & threats; and (3) Contribute to promote greater stability in the field of security at the global level.

Key words

International security & defense, International cooperation, South America, UNASUR.

Introducción

Este texto examina el papel de Brasil en la agenda contemporánea de seguridad y defensa latinoamericana. Su argumento principal es que el país desarrolla un rol estabilizador en las principales dimensiones de seguridad regional, por dos razones principales. La primera es que el país tradicionalmente concibe y define sus desafíos de política exterior y de defensa en el marco de una visión global y de largo plazo de la seguridad internacional. Brasil no se ve apenas a sí mismo en el ambiente global, ni en temas de política exterior, ni en temas de seguridad y defensa. Sus posiciones son siempre las de un país en desarrollo, en búsqueda de mayor autonomía, siempre a ser posible en armonía con sus vecinos; sus propuestas tienen en cuenta el fortalecimiento de instituciones y normas internacionales que contribuyan a construir en el ambiente internacional un orden más justo, legítimo y representativo. Brasil considera necesario administrar las relaciones internacionales de manera estable y duradera¹. En ese sentido, hay más continuidad

¹ CERVO, A. L. & BUENO, C.: *História da Política Exterior do Brasil*. Ed. UnB, Brasília, 2002 y LAFER, C.: «Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future» in *Daedalus* 129, n.º. 2 (Spring 2000), págs. 207–238 examinan la identidad de Brasil en el escenario internacional. LAMBERT, R.: «Le Brésil dans la cour des Grands». *L'Atlas Le Monde Diplomatique*. La Librarie Vulbert, París, 2012 discute la emergencia del país a una condición de mayor influencia. HIRST, M., LIMA, M.R.S., e PINHEIRO, L.: «A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios», *Revista Nueva Sociedad*. Especial em português, 2010. Disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/p6-2_1.pdf>. Fecha de la consulta: 12/07/2015, corroboran esa interpretación. Para un debate sobre la búsqueda de autonomía, ver MOURA, G.: *Autonomia na Dependência. A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*, Ed. Nova Fronteira, Río de Janeiro, 1980. A. J. Hurrel: *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985*. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2013. J. H. Rodrigues & R. Seidenfus: *Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945*, Civilização Brasileira Río de Janeiro, 1995, y T. Vigevani e G. A. Cepaluni: «Política externa de Lula: a autonomia pela diversificação». In *Contexto Internacional*. Río de Janeiro, v. 29, julho/dezembro de 2007, págs. 273-335. Fecha de la consulta: 06/27/2016. L.C.V.G. Santos: *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2014, examina la identidad suramericana en el discurso diplomático brasileño, mientras R. Ricupero: «A sombra de De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Lula (2003-2010)», 2010. Disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a03n87.pdf>>. Fecha de la consulta: 06/25/2016. M. G. Saraiva: «As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007», in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n.º. 2, Dec. 2007. Disponible em <www.scielo.br/scielo>. Fecha de la consulta 20/03/2016. L. F. Seixas Corrêa: «A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006». Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2007, reúne la palabra oficial de la diplomacia brasileña desde la fundación de la ONU. H. Trinkunas: «Brazil's Rise: Seeking Influence on Global Governance». Report. Disponible en <<http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/04/24-brazils-rise-trinkunas/trinkunas-brazils-rise.pdf>>. Fecha de la consulta: 20/03/2016. C. Amorim: *A Grande Estratégia do Brasil. Discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. FUNAG Brasília, e UNESP Sao Paulo, 2016 y S. Burgess: «Brazil as Bridge between Old and New Powers» in *International Affairs* 89, n.º. 3, 2013: págs. 577–594. Fecha de la consulta: 21/04/2016,

que cambios en el papel de Brasil frente a los retos de la seguridad y defensa regional.

La segunda razón es que tanto en su narrativa cuanto en su actuación internacional, el país ha mostrado conciencia de su rol regional y de su capacidad de contribuir, compartiendo responsabilidades con sus vecinos, a la construcción de instituciones que consoliden una posición conjunta de América del Sur frente a los desafíos globales de seguridad y defensa. Esa es la prioridad en el largo plazo.

Lo que distingue el lugar de Brasil en esa construcción colectiva es el propósito de mantener Suramérica ajena a conflictos internacionales, consolidándola como un polo de estabilidad en pro de la seguridad internacional. Es una posición histórica, formadora de la propia identidad nacional. Se trata de algo más que mantener una zona de paz y cooperación; se trata también de promover el desarrollo inclusivo de las naciones suramericanas, potencializando su capacidad de proporcionar alimentos y fuentes de energía a un mundo en expansión demográfica². Si eso se confirma, Suramérica ampliará su capacidad de influenciar positivamente en la gobernabilidad global utilizando la cooperación regional, además, como medida de disuasión de posibles amenazas externas en el futuro. Y, por su posición destacada en la región, Brasil también se tornará más influyente.

El razonamiento es simple: de un lado, Suramérica es una región rica en recursos naturales, relativamente poco habitada, con cerca de 6% de la población mundial y carente de poder militar. De otro lado, históricamente situaciones de escasez de agua, alimentos y fuentes de energía precipitarán conflictos entre grupos humanos o intentos de conquista. En un mundo que se torna cada vez más inestable y peligroso, no hay razón para esperar que la región se mantenga libre de intentos semejantes en el futuro. Hay que mantener Suramérica en condición singular de «ser una entidad de carácter autosuficiente en términos de su patrimonio natural»³. Un patrimonio común, cada vez más relevante cuando se consideran retos como la evolución

discuten la visión contemporánea de una grande estrategia brasileña y las perspectivas de su afirmación, cuestionada de modo contundente por A. Malamud: «A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy» in *Latin American Politics and Society* 53, n.º. 3, 2011, págs. 1–24.

² La población mundial hoy está en poco más de 7.300 millones de personas y deberá llegar a 8.500 millones en 2030 y a 9.700 millones en 2050, de acuerdo a las estimativas más recientes del UN DESA (2015). Hasta el fin del siglo, seremos 11.200 millones de seres humanos con una expectativa de vida cada vez más larga –se espera que la cantidad de personas con más de 60 años triplique hasta el fin del siglo–. En América Latina y Caribe, esa parcela de la población deberá saltar de algo entre 11% a 12% ahora para poco más de 25% en 2050. Ver UN DESA (2015).

³ CEED: *Estudio Prospectivo Suramérica 2025*, primera parte, noviembre 2015, pág. 10. Disponible en <<http://www.ceedcads.org.ar/Espanol/09-Downloads/RRNN2025-NOV-2015-WEB.pdf>>. Fecha de la consulta: 05/04/2016.

tecnológica y sus implicaciones para la valoración de los recursos naturales, las tendencias demográficas, los estándares de consumo de la creciente clase media global y los desafíos impuestos por los cambios climáticos, temas que el mencionado estudio del CEED adecuadamente incorpora en una visión estratégica, construida colectivamente, de los aspectos geopolíticos y geoeconómicos de Suramérica en el escenario global de seguridad.

Algunas estadísticas soportan esa precaución. En América del Sur se encuentra aproximadamente 28% del agua dulce del mundo, con alto índice de reposición. La región posee autonomía en la producción de alimentos, siendo una gran exportadora a terceros mercados y concentra recursos energéticos (19,6% del petróleo y 3,4% del gas natural), con una matriz energética relativamente limpia (22% renovable). Al mantenerla estable, se incrementa la oferta de recursos a un mundo cada vez más sediento de agua, alimentos y fuentes de energía. Es más: desde el punto de vista estratégico, la región reúne 5 de los 10 países con mayor biodiversidad en el mundo (Colombia, Brasil, Ecuador, Venezuela y Perú) y guarda destacadas reservas de minerales estratégicos (84% del litio, 41% de la plata, 36% del cobre y 18% del hierro, por citar los más conocidos⁴).

Esa visión de la necesidad de unir esfuerzos en pro de una estrategia de disuasión construida colectivamente en la región requiere profundizar en la cooperación regional e institucionalizar su conducción política, además de realizar inversiones en el campo de la defensa. No hay secreto en eso. El objetivo, declarado en la Estrategia Nacional de Defensa brasileña, sigue otro razonamiento simple, basado en datos de conocimiento público: los países de la región tienen una historia de relativa paz entre sí y enfrentan desafíos comunes en materia de seguridad. Sus limitados presupuestos en el campo de la defensa valoran la oportunidad de compartir recursos, construyendo una identidad común en ese campo, que mejoren su capacidad de disuasión a amenazas externas. No se las ve ahora, pero el mundo ha sido siempre un lugar peligroso...

En resumen, en el ámbito regional, Brasil concentra sus esfuerzos en el entorno estratégico definido en su política de defensa y contribuye a la construcción de un pensamiento estratégico de América del Sur⁵. Para eso, busca consolidar instituciones regionales, en particular UNASUR, como instrumento para promover la cooperación en materia de defensa, con el propósito de

⁴ BRUCKMANN, M. (org.): «Defensa y Recursos Naturales», *Informe del Seminario Defensa y Recursos Naturales*, Buenos Aires: Unasur y Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/04-Eventos/0032-Eventos.html>>. Fecha de la consulta: 03/06/2016.

⁵ El entorno estratégico engloba América del Sur y el Atlántico Sur, hasta la costa occidental de África. Ministério da Defesa, 2012. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponible en <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>>. Fecha de la consulta: 03/01/2013.

aumentar la capacidad de disuasión de América del Sur frente a posibles amenazas que puedan manifestarse en el futuro.

Ese proceso facilita el desarrollo socioeconómico regional sin comprometer la autonomía relativa de los Estados para perseguir sus intereses nacionales. Como es obvio, eso no ocurre en un vacío. Las estructuras de gobernanza global necesitan perfeccionamiento, debido a la creciente interdependencia de las economías y sociedades. Sin una adecuada cooperación política entre los Estados, los flujos globales ocasionarán tensiones y disputas, en vez de crear mejores condiciones de vida para los ciudadanos. Además, los Estados suramericanos se han dado cuenta de que juntos pueden tener mayor influencia en los retos de seguridad global.

Por lo tanto, desde el punto de vista de Brasil, es necesario cumplir tres tareas principales: (1) Vincular agendas de seguridad y defensa específicas con una visión más amplia del escenario internacional en el largo plazo, en el cual América del Sur tenga una voz más influyente; (2) Para eso, es necesario profundizar la cooperación en ese campo, lo que requiere identificar las diferencias conceptuales claves para definir políticas públicas efectivas en la promoción de la protección tanto de los intereses de los Estados como de los individuos; y (3) Perfeccionar las instituciones que se están consolidando en la región y tornarlas más efectivas en el cumplimiento de sus mandatos. Para conferir legitimidad a ese proceso, la articulación con los demás países de la región es clave.

Para comprender el modo como Brasil contribuye al cumplimiento de esas tareas, conviene inicialmente identificar los condicionantes históricos de la inserción internacional del país y de la formación de su identidad nacional, una vez que ellos han afectado a su rol en los escenarios global y regional de seguridad y defensa⁶. Enseguida, caracterizar el lugar de Brasil en el contexto de seguridad regional, así como tres o cuatro retos de seguridad internacional que afectan América Latina en el largo plazo. El diagnóstico preanuncia la acción, que no puede ser efectiva sin que se precisen los elementos conceptuales utilizados para construir la agenda política y para transformar la realidad de seguridad y defensa regional. Por fin, cabe examinar el rol de Brasil en la construcción de la agenda suramericana de seguridad y defensa. Así se organiza, por lo tanto, este artículo: secciones cortas que parten de la historia hacia la actualidad, de los problemas globales a los regionales, del marco conceptual al práctico. Cada sección examina uno de los temas mencionados, tratados desde el punto de vista del lugar que ocupa Brasil en la agenda de seguridad regional.

El lector atento a esta altura ya se ha dado cuenta de que el énfasis de la discusión recae en Suramérica, y no en Latinoamérica. Eso subraya la prioridad que sucesivos gobiernos brasileños han puesto en esa subregión por lo

⁶ Lafer (2000): *op. cit.*, sintetiza los aportes de la identidad nacional a su política exterior.

menos desde mediados de los años 1980⁷. Esa «advertencia» es necesaria. Suramérica siempre ha tenido un lugar destacado en la formulación de la política exterior de Brasil y en la construcción de su identidad nacional. La necesidad de establecer una relación de respeto y de cooperación con los vecinos figuró entre las preocupaciones del monarca que independizó el país y era prioridad en las recomendaciones de su primer canciller, el «patrono de la independencia», a sus subordinados⁸. El emperador Pedro II se ocupaba personalmente de construir una diplomacia respetuosa con sus vecinos, a veces utilizando medios extraoficiales, como la influencia del barón de Mauá en el Plata y en Amazonia para promover la paz⁹.

Con el barón Río Branco, que consideraba Suramérica «la circunstancia» de Brasil, se operó la negociación pacífica de las fronteras y una propuesta de pacto con Chile y Argentina, a fin de crear un equilibrio capaz de evitar una carrera armamentista en la región. En el siglo XX, prevalecerían visiones geopolíticas, condicionadas por la idea de que el desarrollo y la autonomía del país dependían de su adecuada articulación socioeconómica con sus vecinos y por ende de una relación pacífica con ellos¹⁰.

⁷ La propia Constitución de Brasil establece como principio de su política exterior la promoción de la integración latinoamericana (artículo 4º). Desde mediados de los años 1980, Brasil empezó a distinguir los esfuerzos de integración subregional, concebidos como una especie de núcleo de la integración, por supuesto compatible con una integración más amplia, al cual hay que dedicar atención especial. En ese contexto se comprenden un conjunto de esfuerzos de creación institucional: la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (1991); el Mercosur (1991); los intentos de creación del Área de Libre Comercio de América del Sur (1993) y la Comunidad Suramericana de Naciones (2005); el patrocinio a la primera reunión de jefes de Estado suramericanos, que estableció la IIRSA (2000); y finalmente UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano (2008).

⁸ José Bonifácio de Andrada e Silva veía la necesidad de establecer con los países vecinos relaciones que asegurasen los intereses «homogéneos» de naciones que buscaban, para garantizar su independencia «la justa y firme repulsión a los intereses europeos (...) en el sistema americano». Esa idea hacía eco a la visión de Jefferson, la cual inspiró la Doctrina Monroe, base de la política exterior de los Estados Unidos de entonces, también en busca de su consolidación como Estado nacional. Bonifácio abiertamente hablaba del interés brasileño en establecer «una fraternal política» con los países vecinos, en el caso de Argentina «para garantizar la seguridad recíproca» de ambas naciones (Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, 1972: V, 238-240). La misma visión imperaba respecto a los demás países vecinos.

⁹ MOSSÉ, B.: *Dom Pedro II – Empereur du Brésil*, Librairie de Firmin-Didot et Cia, París, 1889 y SCHWARCZ, L. M.: *As barbas do imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos*, Companhia das Letras, São Paulo, 1998, registran la preocupación de Pedro II con una política pacífica en la región; CALDEIRA, J.: *Mauá: empresário do Império*, Companhia das Letras, São Paulo, 1995, en la biografía de Mauá, el rol que tuvo el empresario brasileño en las guerras del Plata.

¹⁰ COUTO E SILVA, G.: *Geopolítica do Brasil*, Río de Janeiro; José Olympio (1967) y MEIRA MATTOS, C.: *Brasil: Geopolítica e Destino*. Río de Janeiro. Con José Olympio (1975) son los autores más conocidos, pero Therezinha de Castro y Delgado de Carvalho contribuyeron

Sin embargo, la propia visión de América del Sur no se construyó de forma coherente, ni en Brasil ni en los países de la región¹¹. En Facundo, por ejemplo, Sarmiento apuntaba el límite norte del continente americano en «el Paraguay, el Gran Chaco y Bolivia», quedando la duda sobre si eso incluía el Alto Perú¹². A mediados de 1840, México intentó convocar un «Congreso Americano», con el propósito de retomar la iniciativa bolivariana de 1826, y, para eso, instruyó una misión diplomática que negociara el encuentro con los países de la América Central y Colombia, y otra distinta, con el Imperio de Brasil y las repúblicas de América del Sur¹³. En esa época, en los Estados Unidos se concebía la América del Sur como el conjunto de los Estados al sur del Río Grande, en algunas ocasiones distinguiéndose el Caribe.

A lo mejor eso explica por qué jamás se lograron establecer en la región instituciones que pudieran materializar la construcción de una identidad compartida entre los países suramericanos. Es impresionante que la primera reunión de los jefes de Estado de la región geográfica conocida como América del Sur haya ocurrido en el año 2000, por iniciativa del presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. Dicho de otro modo, la subregión tardó en construir su identidad geográfica y aún trabaja en la conformación de una identidad política.

UNASUR se presenta, de hecho, como un primer intento promisor de sintetizar las iniciativas que ocuparan a los gobiernos desde el fin de la Guerra Fría, sin confrontar estructuras paralelas, como la OEA, la ALADI y la CELAC, al tiempo que apunta a una visión de futuro común. Un futuro que sea más tolerante, inclusivo y próspero para los pueblos de la región. Un futuro en que los desafíos comunes en el campo de la seguridad puedan enfrentarse de manera ordenada, más directamente, en por lo menos tres Consejos: el de Defensa, que coordina la cooperación de los sistemas de defensa nacional; y

para consolidar esa escuela de pensamiento geopolítico brasileña, como se ve en IBGE. Documentos para Disseminação. *Memória Institucional 16 – Geografia e Geopolítica: A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro*. Disponible en <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/ColecaoMemorialInstitucional/16Geografia%20e%20geopolitica_A%20contribuicao%20de%20Delgado%20de%20Carvalho%20e%20Therezinha%20de%20Castro.pdf>. Fecha de la consulta: 12/08/2015.

¹¹ El excelente libro de Santos (2014), *op. cit.*, registra la cambiante conceptualización de América del Sur en la narrativa diplomática brasileña, la cual dialogaba con las visiones que tenían tanto sus vecinos como las grandes potencias de esa identidad regional. Es cierto que esa identidad política se está construyendo poco a poco, y los últimos 50 años han sido muy ricos para la región en el proceso de recuperación de un sentido común que existió en los primeros tiempos de independencia de los Estados nacionales, el mismo que de maneras distintas había en cada uno de ellos.

¹² SARMIENTO, D. F.: *Facundo o Civilización y Barbarie*. Biblioteca Ayacucho, Barcelona, 1985, pág. 23.

¹³ ZORAIDA VAZQUEZ, J.: «Relaciones Interamericanas y intervencionismo», en ZORAIDA VAZQUEZ, J. (org.): *Historia General de América Latina*, vol. VI. *La Construcción de las Naciones Latinoamericanas*. Unesco/Ed. Trotta, París: 2003, págs. 505-506.

los Consejos Suramericanos en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sobre el Problema Mundial de las Drogas, ambos volcados a promover la seguridad ciudadana¹⁴.

El lugar de Brasil: un puente entre las agendas globales y regionales de seguridad

Brasil se presenta al mundo, tradicionalmente, como un país pacífico, respetuoso de los tratados internacionales y amigo de la solución pacífica de controversias¹⁵. Esos principios informan la política exterior del país desde su independencia, hecho que le proporcionó, aún en el siglo XIX, participar como árbitro en tribunales constituidos para decidir sobre intereses de grandes potencias.

Tras su independencia, Brasil se afirmó como un imperio relativamente estable entre repúblicas convulsionadas en Suramérica, permanentemente preocupado en evitar la fragmentación del territorio heredado del reino de Portugal y siempre muy influenciado por procesos externos, lo que le impuso la necesidad de desarrollar una visión global de su inserción internacional.

El Imperio tenía la consciencia de que Suramérica estaba en la periferia de los procesos geopolíticos globales, siendo un objeto de disputa entre las potencias europeas. La República ha mantenido esa percepción hasta el día de hoy. Es más: la posibilidad de amenazas foráneas, experimentadas en las guerras contra los holandeses y franceses en el norte, y contra los ingleses y franceses en el Plata llevaron a las élites brasileñas a consolidar la convicción de que la unidad nacional dependía de que se mantuviera la paz con los vecinos y la región protegida de intervenciones extranjeras. Por eso, a principios del siglo XX, Brasil había negociado pacíficamente sus fronteras con diez vecinos.

Los portugueses habían expandido esas fronteras durante el periodo colonial, dominaron la navegación del río Amazonas y mantuvieron su influencia en el Plata. Esa presencia se extendió hasta la guerra Cisplatina y la independencia de Uruguay, cuando Brasil logró, diplomáticamente, intercambiar sus tierras en el margen izquierdo del Río de La Plata por el reconocimiento de la expansión hacia el oeste operada por los portugueses. Mientras los españoles trasladaban la plata de Potosí a través de Callao, Guayaquil y Cartagena de Indias, concentrando sus esfuerzos en la explotación de las mineras, los portugueses comprenderían la necesidad de dominar las vías de

¹⁴ Para una visión general de esos consejos y sus objetivos, véase: <<http://www.unasur-sg.org/>>; para una idea de lo que se hace en términos de integración física, energética y comunicacional, véase: <<http://www.iirsa.org/>>.

¹⁵ Seixas Corrêa (2007): *op. cit.*

navegación. En 1638, ya habían llegado a Quito con el objetivo de demarcar fronteras más allá de lo que acordado en Tordesillas¹⁶. Eso explica, en parte, la ampliación del territorio brasileño, así como las memorias de un imperio expansionista, que hasta hoy informan el imaginario de las sociedades vecinas.

Habiendo participado en apenas una guerra regional de grandes proporciones, la cual no afectó a las fronteras establecidas con la independencia de los países involucrados, Brasil arriesgó sangre y soberanía en los dos conflictos mundiales, hecho que le proyectó en las discusiones de Versalles y de San Francisco. Su tamaño y su importancia en el escenario global no le dejarían la opción de aislarse, como parecía ser el interés de sus élites políticas. Es más: en la Segunda Conferencia de Paz de la Haya, Brasil confrontó a Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y Alemania, las grandes potencias de entonces, a defender el principio del tratamiento igualitario de los Estados ante el derecho internacional y el fortalecimiento de las organizaciones internacionales, como recurso para coordinar un orden global cada vez más interdependiente¹⁷.

Parte de su identidad, esa orientación de política exterior informa la retórica y la acción del país en la Sociedad de Naciones y en la constitución de la Organización de las Naciones Unidas. En otras palabras, Brasil siempre ha mostrado una visión amplia, en el tiempo y en el espacio, de su inserción global. La premisa básica era la de que mirar apenas a los vecinos y a las inestabilidades regionales no aseguraba la protección de su pueblo ni de sus intereses; el país siempre ha sido amenazado por las dinámicas ajenas, las cuales, tarde o temprano, afectarían también a la región.

Los eventos políticos fueron muchos: las invasiones francesas, las disputas con los holandeses en torno al mercado del azúcar, que llevaran a Salvador de Sá, a mediados del siglo XVII, a guerrear en Angola por el imperio portugués para sostener la economía de la colonia; la Unión Ibérica, en la cual el propio Portugal luchaba por mantener su identidad; las disputas con los españoles en la Colonia de Sacramento; las redefiniciones territoriales operadas en Madrid y Santo Idelfonso; la llegada de la corte, en 1808, como resultado de la invasión napoleónica a Portugal...

Una vez independiente, Brasil negoció con Gran Bretaña el reconocimiento del Imperio, acercándose a Estados Unidos. Enfrentó la cuestión cisplatina y sostuvo la guerra contra Rosas en los años 1850. Luchó la guerra del Paraguay en los años de 1860. Mantuvo permanente tensión con Inglaterra en función de sus intereses comerciales y del tráfico de esclavos. Enfrentó a

¹⁶ En ese tiempo las coronas estaban unidas, pero la visión de la burocracia portuguesa subrayaba la autonomía formal de su Corona y creaba hechos que en el Tratado de Madrid soportarían el argumento del *Uti Possidetis*. Mientras tanto, la administración española se ocupaba en buscar los mejores medios de explorar la plata del Alto Perú.

¹⁷ CARDIM, C. H.: *A raiz das coisas – Rui Barbosa: O Brasil no Mundo*. Civilizacao Brasileira, Río de Janeiro, 2007.

los intereses americanos en el Bolivia Syndicate, siempre preocupado en controlar la navegación en el Amazonas, compartida con los países vecinos, pero evitando abrir el gran río al libre flujo de potencias foráneas.

O sea, la identidad nacional se hizo a partir de cuestiones extraregionales, las cuales incentivaban a Brasil a pensar su integridad como algo a construirse teniendo en cuenta, siempre, los intereses de sus vecinos, los cuales en eso, coincidían con los suyos. No existían recursos para resistir a las presiones foráneas y a conflictos regionales. Y, hasta cierto punto, las élites de las repúblicas recién independientes en América del Sur tenían esa misma consciencia, por lo menos en su relación con el Imperio de Brasil. Las diferencias de capacidades explican otra parte de los incentivos al diálogo y a la cooperación regional.

Así se consolidó, gradualmente, la idea del interés en trabajar por una gestión negociada del orden internacional, en el marco de instituciones que traten de manera homogénea a los Estados nacionales. Eso se aplica al campo de la seguridad y defensa, en la base de un simple razonamiento: un país que tiene un vasto territorio y grandes riquezas naturales, sin ser una potencia militar de primera magnitud, tiene interés en un mundo donde las normas e instituciones sean relevantes, y un posible elemento de resistencia al empleo indiscriminado de la fuerza. Un país que tiene aún más interés en un ambiente regional estable; de ahí la negociación caso a caso con cada país para establecer fronteras pacíficas, en pro de la unidad del gran territorio heredado de los portugueses.

Ese interés coincide con los valores formadores de una compleja sociedad, que combina profundos contrastes socioeconómicos con un alto grado de tolerancia y respeto a cuestiones étnicas, religiosas y políticas. En Brasil, migrantes económicos se juntaron con refugiados de guerras religiosas y étnicas, especialmente después de la prohibición del tráfico negrero. Poco a poco se construyó una cultura política de acomodación de intereses en el ámbito interno, a la par que una diplomacia profesional que pudiera afirmar la soberanía nacional frente a las grandes potencias.

Conceptos liberales, originalmente desarrollados para encuadrar el tratamiento de ciudadanos por sus gobiernos, se trasladarían a las narrativas que interpretaban las relaciones de los Estados en el ambiente internacional: el imperio de la ley; el tratamiento igualitario de los sujetos del derecho por las instituciones políticas; elevados grados de tolerancia y respeto a diferencias religiosas y étnicas; la diplomacia y el diálogo como alternativa a conflictos y a la *realpolitik*, entre otros. Así, los principios filosóficos que informaron la constitución de Brasil como Estado independiente –pero que no eran practicados ampliamente en el seno del Imperio– pasaron a condicionar también su actuación en el ambiente internacional.

Gradualmente, Brasil firmó una tradición de política exterior basada en recursos analíticos y burocráticos, perfeccionados a lo largo de los siglos, que facilitan

considerar agendas específicas, sea desde el punto de vista geográfico, sea desde el temático, en sus dimensiones globales. Esa experiencia de encuadramiento burocrático de los temas sensibles, para una mejor organización de la acción, es la que intenta ahora compartir Brasil en el seno de UNASUR.

En lo que concierne a los temas de seguridad y defensa, ese tratamiento implica observar las dimensiones socioeconómicas y humanas asociadas tanto a tensiones internacionales cuanto a crímenes transfronterizos. Así, para ofrecer un ejemplo reciente en un campo tradicional, el país defiende la conducción juiciosa por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) de cualquier iniciativa que pueda resultar en injerencia en asuntos internos de los Estados, como ilustra la propuesta del concepto de responsabilidad al proteger, el cual objetiva evitar que las Naciones Unidas sirvan de instrumento para promover cambios de gobiernos soberanos¹⁸.

En el ámbito del enfrentamiento de las llamadas nuevas amenazas, el combate al narcotráfico presenta un ejemplo ilustrativo. El énfasis en cohibir el comercio en las zonas productivas y en criminalizar las actividades asociadas al tráfico no se ha revelado efectivo. Y eso es así porque el problema es global, así como las responsabilidades por su enfrentamiento. De hecho, es necesario reducir la demanda por las drogas, cohibir el lavado del dinero asociado a esas actividades, identificar sus vínculos con actividades legales que se benefician de ese crimen, asistir a los consumidores eventuales en su esfuerzo por abandonar la dependencia. Se trata de un problema complejo, que involucra a un gran número de actores y que requiere un enfrentamiento articulado, bajo el liderazgo de los Estados nacionales, para ser efectivamente enfrentado.

En ese sentido, el combate a ese y otros crímenes transnacionales no difiere mucho de lo que se debe hacer frente a otros fenómenos que amenazan la humanidad en la contemporaneidad. El calentamiento global; la promoción de la seguridad alimentaria; la reducción de las desigualdades de renta entre los países y dentro de ellos; el tratamiento digno a las migraciones masivas; el combate al tráfico de seres humanos, de armas y de biodiversidad; la regulación del comercio internacional en base a criterios de justicia y eficiencia conducidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC); el combate al terrorismo y a la corrupción... En síntesis, la gran mayoría de los riesgos que enfrentan a la vez los ciudadanos y los Estados nacionales solo pueden ser reducidos de manera efectiva mediante acciones articuladas en el ámbito internacional.

Eso es así porque esos fenómenos se manifiestan en una realidad internacional marcada por una profunda interdependencia de las economías y

¹⁸ La propuesta quedó conocida como Responsabilidad al Proteger y su esencia se encuentra en la nota conceptual sometida a la Asamblea General de Naciones Unidas bajo el número A/66/551 S/2011/701, de 11 de noviembre de 2011. Disponible en <[http://responsibilitytoprotect.org/concept-paper-_rwp\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/concept-paper-_rwp(1).pdf)>. Consulta: 06/30/2016.

sociedades. Era así a finales del siglo XIX, cuando Brasil asoció su actuación internacional al fortalecimiento de la cooperación, del derecho y de las organizaciones internacionales. Desde entonces, ese proceso se profundizó. Como resultado, esos principios tradicionales se mantienen, en la visión de las políticas exterior y de defensa de Brasil, adecuados.

Y son ellos que hacen esa política los que perciben a sus intereses como profundamente vinculados a los de los demás países suramericanos. Así, el país opera como un puente entre el ambiente internacional y el regional. Sin embargo, desde su condición de país más grande de Suramérica, Brasil tiene conciencia de que la región, en conjunto, es relativamente pequeña y poco influyente en el mundo. La estrategia más obvia para mantenerla distante de los conflictos geopolíticos globales y para perpetuar su condición pacífica implica consolidar los mecanismos de cooperación y gradualmente desarrollar una identidad común en materia política, incluso en el campo de la defensa, en el ambiente internacional.

La interdependencia, al final, no disminuyó la posibilidad de tensiones geopolíticas o de guerras entre los Estados nacionales. Las economías y sociedades jamás estuvieron tan integradas como en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial, recuérdese; y sabemos que eso no evitó las catástrofes del siglo XX. Experimentos exitosos como la Unión Europea pueden deshacerse frente a las evidencias de los elevados costos asociados a esos procesos. El reciente plebiscito del Reino Unido dejó claro que la racionalidad de largo plazo y la consideración de los intereses nacionales no siempre prevalece en las decisiones de los liderazgos políticos, menos aún en las de las sociedades.

Escenarios contruidos para examinar regiones como la de Oriente Medio, el sudeste asiático o el entorno de Europa subrayan la creciente preocupación con la elevación del riesgo de conflictos entre Estados nacionales, en contra de una tendencia que parecía establecerse desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Aquí, también, parecen existir más elementos de continuidad que de cambio en los retos globales de seguridad y defensa. Desde el punto de vista de Brasil, seguramente las viejas amenazas no hayan desaparecido; lo mismo se han recrudecido en los últimos años.

Es más. El fracaso de las instituciones globales en resolver crisis como las de Siria y el ascenso del populismo xenófobo en Europa y en Estados Unidos indican que el futuro nos puede traer de vuelta carreras armamentistas, guerras híbridas y crecientes inestabilidades. Si es así, entonces hay que distinguir tanto las regiones donde existen mayores posibilidades de conflictos entre Estados, abogando por una actuación concertada de la comunidad internacional, como la naturaleza de los fenómenos que deben ser enfrentados, para que los Estados puedan diseñar políticas apropiadas que tengan éxito en su acción conjunta en cada una de esas dimensiones.

Pero hay que mantener también estables las regiones pacíficas, capaces de aportar estabilidad y paz a un ambiente internacional cada vez más convul-

sionado, como es el caso de Suramérica. Históricamente, esa región ha utilizado la diplomacia como un instrumento efectivo de solución de tensiones, evitando su transformación en crisis o en conflictos armados. Esa exitosa experiencia regional se utiliza como uno de los argumentos en pro de la reforma del CSNU, el cual, replicándola, ganaría eficacia y legitimidad para actuar preventivamente en situaciones de tensión internacional.

De hecho, Suramérica ofrece ejemplos relevantes para el mundo: el desmonte de rivalidades como la que había entre Argentina y Brasil, la solución de cuestiones centenarias entre Chile y Perú y entre Perú y Ecuador, el proceso de paz en Colombia... Nuestros países han experimentado un conjunto de procesos históricos paralelos que han dado como resultado una región estable desde el punto de vista geopolítico.

En el ámbito de los Estados, se alcanzó éxito en la construcción de una comunidad de seguridad de hecho, basada en identidades comunes y prácticas políticas razonables entre gobiernos que ya no contemplan la posibilidad de recurso a las armas para resolver sus conflictos de interés. Hace falta institucionalizarla mejor¹⁹. En alguna medida, eso fue así porque esos Estados se han relacionado más intensamente con sus antiguas metrópolis que los unos con los otros, en parte condicionados por los obstáculos a la integración física de la región (la Cordillera de los Andes y la Amazonia), así como por la manera en que se procesó su inserción económica en el capitalismo global. Hace falta, también, potenciar las relaciones entre sus economías y sociedades, manteniendo la positiva herencia de cooperación en términos de seguridad y defensa.

Una herencia que se produjo con creatividad: acuerdos arbitrales soportados por garantes, como pasó con Perú y Ecuador; decisiones de la Corte Internacional de Justicia, como la que han logrado Chile y Perú; negociaciones directas apoyadas por organismos regionales, como en el caso de Colombia y Venezuela y el recurso a la mediación, como hizo Colombia en su proceso de pacificación interna, entre otros recursos jurídicos y políticos. Todo eso en el marco de una región libre de armas nucleares desde los años 1960.

Eso no es poco, cuando se consideran los costos de las guerras y la importancia de esa región, en particular el de Suramérica, como reserva y exportadora de agua, alimentos y recursos energéticos a un mundo en acelerada expansión demográfica. Si se tiene en mente que la demanda de esos recursos se amplía de manera desproporcionada al propio crecimiento de la población, como resultado de los estándares de consumo y de la evolución tecnológica, la estabilidad que aporta esa región en el campo de la seguridad global se torna todavía más relevante.

¹⁹ NOVAK, F. y NAMIHAS, S. (org.): *El Proceso de Construcción de una Comunidad en Seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú. Red Política de Seguridad*. IDEI/KAS, Lima, 2016.

En síntesis, los retos globales de seguridad y defensa se han multiplicado y se tornarán más complejos en los últimos años. Escenarios prospectivos examinan las perspectivas globales de seguridad y discuten procesos que afectan igualmente a los países suramericanos. En ellos se subrayan tanto los riesgos geopolíticos cuanto las dinámicas socioeconómicas generadoras de inestabilidad global. La interdependencia nos unió a todos en la necesidad de coordinar acciones para combatir enemigos comunes, como los grupos criminales transnacionales (de terroristas a mercenarios, incluyendo los actores políticos involucrados en las economías ilegales y en el lavado de dinero), así como para reducir riesgos que nos afectan indistintamente (de inestabilidades asociadas a la elevada desigualdad de renta, a flujos migratorios, pasando por la reducción de los efectos del cambio climático).

En ese contexto, la región enfrenta un desafío particular, por ser muy violenta desde el punto de vista social²⁰. Mientras la probabilidad de un conflicto interestatal en la región esté entre las más bajas del mundo, 41 de las 50 ciudades donde se verifican más homicidios en el globo están en Latinoamérica, 21 de ellas en Brasil²¹.

Esa agenda es global y todos nos comprometemos con políticas de enfrentamiento de esos desafíos de la humanidad. Pero la pregunta que surge, en ese caso, reclama una definición política del grado, del ritmo y de la profundidad que debe tener el proceso de integración regional en ese campo. ¿Seguiremos en el contexto internacional, con énfasis en acciones de cooperación que poco a poco alcancen el ámbito regional o queremos avanzar en protocolos comunes para tareas específicas, como las respuestas a desastres naturales o la participación en operaciones de paz? ¿Nuestros Estados quieren definir una agenda de cooperación efectiva, con metas, fechas y objetivos medibles en áreas específicas? ¿Cómo se integrarán esas políticas con la preocupación por las distintas condiciones, limitaciones e intereses nacionales, de un lado, y, del otro, con la necesidad de articular acciones volcadas al enfrentamiento de riesgos y amenazas comunes?

²⁰ PNUD (2013): registra los altos niveles de violencia ciudadana en América Latina y la baja credibilidad de los agentes públicos, con estadísticas que subrayan crecientes inversiones privadas en ese campo. La Oficina de Referencia sobre Población (2015) apunta los siguientes niveles de homicidios por 100.000 habitantes en los países de UNASUR: Argentina 9; Bolivia 5; Brasil 26; Chile 3; Colombia 25; Ecuador 6; Paraguay 8; Perú 7; Uruguay 8; y Venezuela 90. No hay estadísticas para Guyana y Surinam. Como parámetro de comparación, regístrese que la media de Europa y en Asia son, respectivamente, del 2,1 y del 3,8 por 100.000 habitantes, de acuerdo a las estadísticas de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNDOC 2013).

²¹ Informe 230. *Seguridad, Justicia y Paz*. Listado de las 50 ciudades más violentas en el mundo. Disponible en <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/230-caracas-venezuela-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>>. Fecha de consulta: 07/07/2016.

Eso puede parecer algo obvio, pero no lo es. Hay registro de exitosas iniciativas de cooperación, por ejemplo en el campo de la inteligencia y de la policía, para hacer frente a desafíos asociados ya sea a movimientos migratorios ya sea a organizaciones criminales (tráfico de drogas, armas y personas, terrorismo, lavado de dinero, etc.).

Esa agenda se hizo más densa a partir del 11 de septiembre del 2001 y se materializó en el ámbito hemisférico con la Declaración sobre Seguridad Hemisférica, en el marco de la Conferencia de la OEA en la ciudad de México, en el año 2003. Mientras se trate de una agenda que, en gran medida, se impone a Suramérica desde afuera, es también algo de su interés principal, especialmente cuando se considera cuán violenta son nuestras sociedades y cómo sufren influencias del crimen transnacional. Pero no está claro hasta donde queremos involucrar a las Fuerzas Armadas en ese esfuerzo común en favor de la seguridad regional.

Es una agenda que se tornó más compleja en los últimos años, agregando temas como guerras híbridas, seguridad energética y la gobernabilidad global²², la cual condiciona los retos de seguridad y defensa en América Latina, afectando, por lo tanto, el papel de Brasil.

Brasil reacciona a esos cambios básicamente con iniciativas en tres dimensiones. La primera, reafirma su compromiso con América del Sur. Por eso hay que comprender la dimensión histórica de su inserción internacional, que ha condicionado la formación de su identidad y su relación con los vecinos. La segunda, saca ventaja de sus tradiciones en política exterior y busca organizar, desde el punto de vista conceptual, los esfuerzos de cooperación en pro de la seguridad regional. La tercera refuerza el compromiso de largo plazo inherente a la institucionalización de la cooperación regional en el campo de la defensa. Esas contribuciones de Brasil a la seguridad regional serán objeto de discusión a lo largo de ese texto, pero antes hay que examinar, sucintamente, algunos de los nuevos retos de seguridad en la región, tema de la próxima sección.

En la base del papel que juega Brasil en ese contexto, está el compromiso con el esfuerzo de mejorar, de manera creciente, las experiencias del pasado en lo que concierne a la manutención de la paz entre los Estados suramericanos. Poco a poco, en el marco de UNASUR, se empieza a desarrollar una visión común del futuro que ellos intentan construir, conjuntamente, en el campo de la defensa. Es un desafío político, que depende de buena definición conceptual, que reclama sentido estratégico y la capacidad de anticipar escenarios sobre el rol de América del Sur como actor político en el contexto

²² La nueva Estrategia de Seguridad de la Unión Europea subraya esos aspectos. Ver Unión Europea. Shared Vision, Common Action: «A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy», June 2016, disponible en <https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf>. Fecha de la consulta 30/06/2016.

más amplio de seguridad internacional. Algo que Brasil hace desde que se constituyó como nación independiente.

Se trata de un desafío complejo, cuyas dimensiones conceptuales, políticas y estratégicas se examinarán en las próximas secciones de este texto. Claridad con relación a lo que concierne a seguridad y a defensa es una condición para organizar los esfuerzos de cooperación y para orientar adecuadamente las burocracias a desarrollar sus respectivas funciones. Por lo tanto, a lo largo de los últimos años, Brasil ha impulsado ese debate, así como la creación de instituciones específicas en la región.

Antes de presentar el debate conceptual y las iniciativas de construcción institucional, vale la pena subrayar algunos retos estructurales en el campo de la seguridad que desafían a la región.

Retos estructurales de seguridad y defensa en América Latina: desafíos para Brasil

América Latina no está aislada de las dinámicas de seguridad internacional. Entre los procesos cuyas implicaciones afectan el campo de la seguridad en el largo plazo, cuatro merecen especial atención: (1) la creciente dispersión del poder en el ámbito mundial, tanto en lo que concierne a la emergencia de varios polos de poder cuanto a la fragmentación de actores, que han ampliado su capacidad de acción mediante el acceso a recursos tecnológicos; (2) el cambio demográfico, su composición, en la que destaca la concentración de jóvenes en África y Asia, y sus implicaciones en términos de la ampliación de la desigualdad social, lo que expande la brecha entre las expectativas de la población y la capacidad de sus gobiernos para satisfacerlas; (3) la progresiva sofisticación tecnológica y sus implicaciones para el uso de la fuerza, ya sea en conflictos internacionales, ya sea en el control de disturbios o en la lucha contra la insurgencia; y (4) la difusión y el fortalecimiento de las organizaciones criminales transnacionales. Las subsecciones siguientes discuten esas tendencias de manera muy breve.

Multipolarización: la complejidad y la importancia de las viejas amenazas

La dispersión del poder entre los Estados se evidencia en variables como el crecimiento económico más fuerte de los países emergentes y la reducción de la brecha entre los gastos militares de las principales potencias. Poco a poco, nuevos acuerdos de articulación política se verifican, por ejemplo, en Asia Central y en África, mientras la geopolítica reclama, cada vez más, la atención de los gobiernos occidentales, especialmente después de los acontecimientos en Georgia, Siria y Ucrania. La reforma de las instituciones internacionales sigue pendiente y en CSNU permanece in-

capaz de evitar el surgimiento de nuevas crisis, de resolver pacíficamente los conflictos en curso, y de proponer una estructura de gobernanza que promueva la estabilidad en ese campo de las relaciones internacionales.

Al revés, lo que se observa es el resurgimiento de políticas de expoliación en el campo económico, de estilo «*beggar-thy-neighbor*», el fortalecimiento de perspectivas de corto plazo en la definición de alianzas y riesgos de retoma de carreras armamentistas en regiones como el Oriente Medio, el Índico y Mar del Sur de China y el Extremo Oriente. La retórica y las iniciativas del presidente Obama respecto a la reducción de armas nucleares no han logrado reducir las inversiones en la renovación de sus arsenales, que se estima superarán en US\$ 1 trillón en la próxima generación²³. Tensiones que se imaginaban extintas, entre Rusia y Estados Unidos, por ejemplo, han vuelto con fuerza a los cálculos estratégicos de los Estados y a los discursos de sus representantes, mismo en foros de diálogo²⁴. Recientemente, William Perry, probablemente la persona viva que mejor conoce los riesgos de conflictos pasados y presentes en el campo nuclear –por lo menos en Occidente– alertó por el hecho de que «*the likelihood of a nuclear catastrophe today is greater than it was during the Cold War*»²⁵. Las respuestas de la OTAN a los movimientos de Rusia en Ucrania no podría ser más clara y hasta ahora ha servido para ampliar esa probabilidad, razón por la cual se recomienda reforzar la capacidad de disuasión y retomar el diálogo, para intentar evitar conflictos accidentales²⁶.

Asimismo, la señal lanzada por la UE en su nueva Estrategia de Seguridad, a pesar del eufemismo con que expresa el «pragmatismo principista» que orienta sus esfuerzos para contribuir a la gobernabilidad global, a la cual propone realizar «aportes positivos». Claramente, la estrategia sitúa una Europa Unida como uno de los 3 polos relevantes de poder en el mundo,

²³ WOLFSTHAL, J. B., LEWIS, J. & QUINT, M.: *The Trillion Dollar Nuclear Triad. US Strategic Modernization Over the Next Thirty Years*. Disponible en <http://cns.miis.edu/opapers/pdfs/140107_trillion_dollar_nuclear_triad.pdf>. Monterey, California: James Martin Center for Nonproliferation Studies, January 2014. Fecha de la consulta: 11/12/2015.

²⁴ Los discursos de los presidentes Putin y Obama en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 han señalado ese embate. Putin es particularmente claro en sus posiciones: «Speech at the final plenary session of the 12th Annual Meeting of the Valdai Discussion Club», 22 de octubre. Disponible en <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/50548>>. Consulta de 10/24/2015.

²⁵ PERRY, W.: «A National Security Walk Around the World». CISC Annual Drell Lecture, February 10, 2016. Disponible en <<http://cisac.fsi.stanford.edu/news/william-perry-warms-nuclear-dangers-drell-lecture>>. Consulta en 07/01/2016.

²⁶ LUNN, I. W., I. & ANDREASEN, S.: «NATO's Nuclear Future. Deter, Reassure, Engage?» *NTI Paper*, June 2016. The Nuclear Threat Initiative, Washington, D.C., 2016. La recomendación es madura y responsable, pero centra su análisis en la relación entre la OTAN y Rusia, desconsiderando las inestabilidades que pueden llevar a carreras nucleares en el extremo oriente y en el Oriente Medio, así como la mayor facilidad de acceso a tecnologías sensibles por actores no estatales.

donde las inseguridades se ampliarán y los intereses solo pueden ser buscados mediante presión económica, política, y militar²⁷.

Agrupaciones como el G-20, el IBSA y el BRIC también indican la insatisfacción de los países en desarrollo con su insuficiente representación en las instituciones de Bretton Woods, por no hablar de la ONU. La propia existencia del G7, articulado desde fines de los 1970, apuntaba a la inadecuación de las instituciones vigentes para generar consensos amplios, algo que también se observaba en el ámbito de la OMC con la operación regular del QUAD.

Sin embargo, pese a la disminución del ritmo de expansión económica en países como India y Rusia, y la recesión en Brasil, las predicciones indican superación de las economías avanzadas de los países emergentes. PricewaterhouseCoopers, por ejemplo, hace poco preveía que las siete mayores economías emergentes (China, India, Brasil, Rusia, Indonesia, México y Turquía) suplantarán el G7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá) en 2017, teniendo en cuenta los PIB de acuerdo con el criterio de paridad de poder adquisitivo, o en 2030 si el criterio aplicado es el tipo de cambio de mercado²⁸. El mismo sentido es capturado por López en su alerta sobre el impacto sobre América del Sur de las emergencias, reconfiguraciones e incertidumbres globales²⁹.

En los últimos años, el G7 recuperó protagonismo en el recibimiento de flujos de inversión directa y China observó reducción en su actividad económica, lo que pone en cheque proyecciones de largo plazo, especialmente cuando se considera el alto nivel del capital humano en los países desarrollados y la capacidad emprendedora de sus sociedades. De todos modos, Asia se consolida como un nuevo polo de desarrollo económico, vinculándose a África, donde se espera ubicar la mayor parte del crecimiento de demanda mundial en las próximas décadas³⁰.

La enorme brecha entre los Estados Unidos, la Unión Europea, China y Japón, de un lado, y el resto del mundo, de otro, no se observa apenas en el campo económico. De hecho, las capacidades militares de esos países son también muy superiores. Y eso genera más inestabilidades, una vez que países como

²⁷ Ver Europa (2016): *op. cit.*

²⁸ «The World in 2050 - The BRICs and beyond: prospects, challenges and opportunities». *PwC Economics*, January 2013.

²⁹ LÓPEZ, E.: «Emergencias, reconfiguraciones e incertidumbres: breves reflexiones sobre el mundo y sobre América del Sur», Mimeo. Conferencia de apertura del SimpoRI, Programa San Thiago Dantas, Sao Paulo, 9 de noviembre de 2015.

³⁰ Una proyección econométrica de la evolución de la participación de 147 países en el PIB mundial, teniendo en cuenta la productividad total de factores, también apunta a la desconcentración del ingreso –pero no de la renta– en el mundo. FOURÉ, J., BÉNASSY-QUÉRÉ, A., y FONTAGNÉ, L. e *Great Shift: «Macroeconomic projections for the world economy at the 2050 horizon»*, *Working Paper*, CEPII, 2012. Datos disponibles en <<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/baseline.htm>>. Fecha de la consulta: 11/10/2015.

Rusia, India e Irán, en una primera orden de grandeza, Arabia Saudita, las dos Coreas e Israel, en seguida, agregan tensiones en sus respectivas regiones. O sea, la multipolaridad tiende a mantenerse y es posible que la arquitectura del sistema internacional se fragmente todavía más, ampliando las inestabilidades políticas.

En síntesis, en el plan geopolítico se observa la fragmentación de poder y la consolidación de China entre las grandes potencias, en permanente tensión con Japón, India, Rusia y Estados Unidos. Los riesgos de proliferación de armas de destrucción masiva se ampliarán y nada en el horizonte apunta a su reducción. La situación en Oriente Medio se ha deteriorado, especialmente con la creciente relevancia de Irán y Rusia en la región. Hay, aún, tensiones generadas por el desorden que sucedió a la caída de los gobiernos autoritarios, como resultado de la primavera árabe y de las intervenciones en la región. Migraciones masivas y crimen transnacional, incluyendo actos terroristas, incrementan inestabilidades³¹.

En la ausencia de instituciones que puedan ofrecer la gobernabilidad que necesita una sociedad internacional cada vez más interdependiente, los escenarios más razonables apuntan a inestabilidades que colocan a Latinoamérica desafíos de primera magnitud.

Y esa es apenas una de las dinámicas globales que presionan los retos de seguridad en la región. La cuestión demográfica no es menos compleja.

Demografía: implicaciones políticas y para la defensa de recursos naturales

Todos los años, la población mundial se expande entre unos 80 y 90 millones de personas. En el año 2100, vamos a añadir alrededor de 4.000 millones de personas a 7.300 millones que ahora viven en la Tierra. Más del 60% de este crecimiento se producirá en el África subsahariana (32%) y Asia (30%), lo que llevará a que más de la mitad de la población mundial se concentre en esas regiones. Ya en el año 2050, se espera que casi el 22% de la población mundial de más de 60 años, más del doble que la proporción de la población en 2005 (10%)³².

³¹ Entre los escenarios prospectivos que examinan esos fenómenos de modo más profundo, están Munich Security Report 2016: «Boundless Crises, Reckless Spoilers, Helpless Guardians». Disponible en <<https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-report/>> y Greenberg, M.: Trends in U.S. Military Spending. Council on Foreign Relations, July 30, 2013.

³² Las previsiones del informe *Citizens in an Interconnected and polycentric world* de la Unión Europea fueran probadas conservadoras, entretanto. La revisión del 2015 del Escritorio de la Organización de las Naciones Unidas para la Población estima que seremos 8.500 millones de seres humanos en 2030, 9.700 en 2050 y 11.200 en 2100. Ver *Press Release*: «UN Department of Public Information», July 29, 2015, disponible en <<http://www>.

Ese proceso genera una implicación obvia para Latinoamérica y particularmente para América del Sur. Rica en recursos naturales, la región contribuye, por el lado de la oferta, a la estabilidad global siempre que se mantenga pacífica y ordenada. El corolario de esa condición es la necesidad de desarrollar condiciones para proteger esos recursos de posibles asedios en el futuro, cuando la escasez se intensifique en el ambiente global. Desde el punto de vista de Brasil, esa vinculación de los intereses regionales a los riesgos globales se hace por la cooperación hacia adentro y por la disuasión hacia afuera, en la fórmula repetida por Amorim³³.

Pero hay también una implicación menos obvia, con impacto directo en el ámbito de la seguridad. Al tener acceso a una mejor salud, educación y saneamiento, la población mundial crece, y se torna cada vez más exigente en lo que concierne a patrones de consumo, presionando la demanda por fuentes de energía y por recursos naturales. Ya se observan importantes tensiones relacionadas con la escasez de agua, alimentos y energía, además de la desproporción entre hombres y mujeres en muchas sociedades, especialmente en Asia, lo que alimenta migraciones y crímenes como la trata de personas.

Esto aumenta el riesgo de conflictos relacionados con la búsqueda de materias primas, entre otros aspectos asociados a la expansión poblacional. Entre ellos, se puede subrayar: la ampliación de la demanda por agua, alimentos y fuentes de energía; la necesidad de expandir mercados redefiniendo la distribución de inversiones y ofertas de puestos de trabajo, con consecuencias para la recaudación de impuestos, de un lado, y para la prestación de servicios básicos a la población, del otro; la ampliación de tensiones sociales, especialmente en África, Asia y Latinoamérica, relacionadas con la gran cantidad de jóvenes sin trabajo y perspectivas de realización profesional; la multiplicación de flujos migratorios de un lado, y de movimientos contestadores del orden, del otro, como resultado de una reacción a ese hiato entre las expectativas de los jóvenes y las posibilidades de creación de oportunidades que direccionen sus energías hacia actitudes productivas y funcionales para las sociedades en las cuales ellos viven; y los disturbios asociados a fenómenos naturales, en especial el calentamiento global, que también tienden a generar situaciones de emergencia.

En ese contexto, la desconexión entre los individuos y sus representantes, evidente en el aumento de manifestaciones observadas en todos los continentes con frecuencia cada vez mayor, así como la disfuncionalidad de los sistemas de representación política, han generado crisis políticas y polarizaciones sociales, ocasionalmente violentas, poniendo bajo examen a los líderes contemporáneos, que no parecen tener visión de largo plazo ni clara

un.org/en/development/desa/population/events/pdf/other/10/World_Population_Projections_Press_Release.pdf>.

³³ Amorim (2016): *op. cit.*

idea sobre cómo perfeccionar los sistemas políticos. No sorprende que propuestas autoritarias y populistas, xenofobia, e ideologías de extrema derecha hayan ganado espacio en el debate político, particularmente en países marcados por tensiones demográficas.

En otras palabras, la brecha entre las expectativas de los ciudadanos en relación con su futuro y la capacidad de sus líderes para darse cuenta de ellas, generando soluciones económicas que ofrezcan respuestas a las ansiedades de los jóvenes, es sin duda uno de los retos políticos más complejos para la paz internacional y la seguridad regional en el mundo. Revueltas de las protestas de la primavera árabe en Europa, Asia, trastornos en las guerras civiles en África, conflictos violentos en Gaza, migraciones internacionales, desplazamientos internos, movimientos sociales que contestan los parámetros de representación de intereses vigentes, ampliación de la capacidad de movimientos radicales, incluso terroristas, de reunir apoyos. Son procesos causados por varios factores, que sirven a los propósitos de diversas organizaciones políticas. El único aspecto que tienen en común es la incapacidad de atender a las expectativas de los ciudadanos, en particular de los jóvenes. Y el aumento de la población mundial en los próximos años tenderá a ampliar cada uno de esos problemas, generando nuevas tensiones sociopolíticas³⁴.

La relativa escasez y la desigualdad en el acceso a bienes y servicios ha estado siempre presente en las sociedades, pero durante mucho tiempo apenas las élites tenían conciencia de ello y de su amplitud. Eso ha cambiado. En la actualidad, el acceso fácil y barato a las fuentes de información y datos sobre las tendencias mundiales transformó la ecuación política entre los gobiernos y los ciudadanos, en favor de éstos. Los gobiernos que intentan censurar a los ciudadanos y ocultar las causas fundamentales de los problemas sociales se han malogrado, muy temprano, en ese intento. Con el acceso a la información abundante y barata, tarde o temprano, las personas entienden que sus necesidades básicas no se cumplen, se dan cuenta de los altos niveles de injusticia social y requieren cambios en las políticas. El eventual fracaso para proporcionar respuestas inmediatas favorece la emergencia de revueltas. En este caso, las frustraciones se agudizan y los ciudadanos comienzan a exigir mejores condiciones, servicios públicos decentes y una conducta política adecuada.

Como resultado, en la medida en que los individuos tienen más acceso a información, la necesidad de redistribuir la riqueza nacional se vuelve más importante. Se impone también el reto de conciliar el crecimiento económico con un sentido de justicia para lograr estabilidad política. El tema no es nuevo, pero suena más actual que nunca, «Cuando las democracias no tienen

³⁴ El informe sobre riesgos del Forum Economico Mundial subraya la preocupación de las élites globales con el tema de la desigualdad: «World Economic Forum risks report 2016», disponible en <<http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf>>. Consulta: 07/02/2016.

clase media y los pobres son más numerosos, el resultado es la confusión y la ruina es rápida»³⁵.

En resumen, los gobiernos tienen que atender a objetivos que se transforman constantemente. Las demandas se amplían: la gente quiere más seguridad y bienestar para sí y para sus hijos. Los ciudadanos analizan la situación actual en comparación no solo con el pasado sino con las condiciones observadas en otros lugares³⁶. Los gobiernos generan crecimiento económico, pero la renta se concentra. Las instituciones no satisfacen las demandas populares; el sentido de la injusticia conduce a descontento. Y el descontento a revueltas y contestaciones políticas. Hace falta «una moral que no requiere una fuerza trascendente externa. [...] Esto significa en la práctica una nueva perspectiva sobre el mundo en el que la moral tiene un estatus más alto que en la actualidad, y donde los individuos consideran su deber el mantener sus normas y valores»³⁷.

Este proceso se ha vuelto global, pero en el caso de América Latina, se trata de promover el desarrollo socioeconómico, relacionado con la seguridad ciudadana y con la demanda por inclusión. Se reclama el respeto a la diversidad, tolerancia y cooperación como instrumentos de promoción activa de la paz. Se reclama una gobernabilidad que atienda a las expectativas de los ciudadanos y lo más cerca a que llegó la ONU fue la propuesta de los objetivos de desarrollo sostenible.

Tecnología e innovación: los individuos se tornan cada vez más poderosos

La innovación siempre ha sido fuente de poder para las comunidades políticas. Actualmente, la producción mundial de bienes y servicios se estructuran en cadenas globales de valor, que articulan flujos de información, personas, recursos y riquezas. Las empresas ya no logran mantener su participación en los mercados sin innovar de forma continua, dada la reducción en el ciclo de vida del producto. Estructuras de innovación que no están organizadas en redes ya no se sostienen y los gobiernos compiten por la inversión privada en sus mercados, con el fin de emplear sus ciudadanos, recaudar impuestos y desarrollar sus economías y sociedades.

Desde el punto de vista de la inversión en recursos militares, la contradicción es evidente: la apertura económica es necesaria para participar de las cadenas globales de valor, pero las inversiones en el sector de defensa requieren sigilo, a fin de mantener los diferenciales de capacidad de los apar-

³⁵ Aristotle: «The Politics», Oxford Univ. Press, New York, 1962.

³⁶ FRIEDMAN, B.: «The Moral Consequences of Economic Growth», Knopf, New York, 2005.

³⁷ R. Hinde: «Society Needs Morality», in *European Review*, vol. 19. Issue 01, Feb. 2011, págs. 105-117 y pág. 114.

tos de guerra. El resultado se observa en innovaciones también en la manera como se hace la guerra, lo que involucra estructuras híbridas y acciones ocultas de la parte de los gobiernos, sin disminuir la necesidad de mantener las estructuras tradicionales³⁸.

En la actualidad, las cadenas globales de innovación consideran cuatro factores principales: (a) el tamaño y el crecimiento de los mercados esperados; (B) la calidad de mano de obra y las expectativas de su calificación en el futuro; (C) la infraestructura física; y (d) el entorno legal y político. GE, por ejemplo, una empresa integrada a nivel mundial en los sectores tecnológicos de frontera, ha creado centros de innovación en 5 países: Estados Unidos (Niskayuna, Nueva York), Alemania (Munich), China (Shanghai), India (Bangalore) y Brasil (Río de Janeiro). Estos centros se relacionan con sus respectivas cadenas de suministro, generalmente dispersas geográficamente, pero funcionalmente integrados. Sus servidores son relativamente pocos, generosamente pagados, sujetos a un estricto código de conducta, lo que ayuda a armonizar la producción y homogeneizar la calidad del servicio³⁹.

Este proceso muestra, brevemente, la tendencia a fortalecer las empresas en su relación con los gobiernos. Porque los ciclos de producción son más cortos y las inversiones en innovación son caras e inevitables, los productos y servicios tienen mayor valor añadido, pero los márgenes de lucro son pequeños debido a la intensa concurrencia. En ese contexto, es necesario comercializar los productos en una escala global, proceso que consolida las redes mundiales de producción y aumenta la movilidad de las empresas.

El hecho de Brasil integrar algunas de las cadenas de suministro globales más relevantes le impone oportunidades de desarrollo económico, así como la responsabilidad de mejorar continuamente las condiciones locales de producción. El choque entre las demandas laborales y empresariales, por un lado, y la necesidad de mantener los impuestos bajos, por otra, impone a los gobiernos la necesidad de mejorar continuamente su capacidad de gestión y de atracción de inversiones, comenzando con la financiación de la formación de capital humano.

Ese proceso enfrenta una tensión política, todavía: la necesidad de mantener las economías tan abiertas cuanto sea posible, a fin de atraer inversiones innovadoras, expone la baja productividad sistémica de la economía nacional, y con el argumento de evitar el aumento del desempleo los grupos de presión intentan mantener sus espacios en el mercado nacional, imponiendo barreras al comercio. Pasa más o menos lo mismo en toda

³⁸ El informe del Club Valdai examina el tema desde el punto de vista de Rusia: Valdai. *War and Peace in the 21st Century. International Stability and Balance of New Type*, disponible en <<http://valdaiclub.com/publications/reports/international-stability-and-balance-of-the-new-type/>>. Consulta: 06/15/2016.

³⁹ Ver World Economic Forum 2012: *The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy*. Brochure.

la región, con la posible excepción de Chile. El resultado es la caída de la capacidad de innovación y la pérdida de la capacidad de sostener altos niveles de crecimiento económico en el largo plazo. El problema solo no es más crítico en la región porque su participación en las cadenas globales de valor es limitada⁴⁰.

Mientras tanto, los individuos utilizan recursos tecnológicos para informarse de las prioridades de sus gobiernos y para movilizarse, reclamando servicios públicos aceptables. Cada vez más conscientes de sus derechos, ellos se organizan a través de las fronteras nacionales y afectan a la opinión pública de sus países. Cada vez más autónomos logran redefinir las estructuras de representación política, ocupando espacios antes dominados apenas por Estados nacionales y empresas. El proceso no es nuevo, pero se acentuó en los últimos años con la brutal reducción de los costos en el sector de las telecomunicaciones⁴¹.

Ese cambio en la relación de los ciudadanos con sus gobiernos es importante, pero se desarrolla en el ámbito legal y político, redefiniendo las dinámicas dentro de los Estados y en el ambiente internacional. Pero también en los márgenes de la ley se operan procesos relevantes para la seguridad de los individuos y de los Estados. Eso puede explicar algunas tensiones observadas en Suramérica, donde los sistemas de representación política claramente no están preparados para procesar las demandas de inclusión. Las recientes polarizaciones electorales y políticas en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú y Venezuela indican la amplitud del problema, que no es tan agudo porque en el pasado reciente esos países incluyeron amplias parcelas de sus poblaciones en la sociedad de consumo.

La expansión del crimen trasnacional: implicaciones para la seguridad

El día 16 de junio de 2016, la ciudad de Pedro Juan Caballero, en la frontera de Brasil y Paraguay, vivió escenas cinematográficas. El Primer Comando de la Capital (PCC), una organización criminal brasileña que se disputa el control del tráfico de cocaína para Brasil con otras bandas criminales ordenó la ejecución de Jorge Rafaát, conocido como Sadam, que detenía parte del flujo de drogas para las capitales brasileñas. El crimen involucró una centena de sicarios y por lo menos un exmilitar brasileño que operó una de las ametralladoras 0.50, utilizadas más frecuentemente en artillería antiaérea. Fueron

⁴⁰ HERNANDEZ, R., MARTÍNEZ-PIVA, J. M. & MULDER, N. (eds.): *Global value chains and world trade Prospects and challenges for Latin America*, ECLAC, Santiago, 2014 (Chapter 1&2). Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37041/S2014061_en.pdf?sequence=1>. Fecha de la consulta: 06/28/2016.

⁴¹ ROSENAU, J.: «Turbulence in World Politics», Princeton University Press, Princeton, 1990, logró mensurar ese proceso en el inicio de su aceleración.

más de 400 disparos contra tres vehículos blindados, a los que parece localizar con el auxilio de drones. Una operación profesional que se ubicaría más bien en el plano militar que en el policial, lo que explica por qué la prensa emplea el concepto de guerra entre facciones, más que el de disputa por el control del tráfico⁴².

El crimen organizado en Brasil va más allá de las escenas cinematográficas. Los números son impresionantes. En 2014, Brasil tenía 666.500 efectivos en las policías militares de las 27 unidades de la federación, los cuales corresponden a menos de 2/3 (64%) del efectivo policial del país. Para hacerse una idea, los efectivos de las Fuerzas Armadas en el mismo año eran de aproximadamente la mitad de esa cifra, 333.000 militares. Asimismo, la población carcelaria sobrepasaba en 2014 los 605.000 detenidos y el presupuesto del sector alcanzó R\$ 71.200 millones, muy cercano al presupuesto del Ministerio de la Defensa (R\$ 74.400 millones), lo que no disminuyó de forma significativa la aprehensión de armas (más de 118000) ni el robo de vehículos (más de 500.000) en aquel año. Mientras se estima que solamente un 35% de los crímenes sexuales son reportados, se han registrado casi 48.000 estupros en ese año. En ese contexto, el 50% de los brasileños que viven en las grandes ciudades están de acuerdo con la idea de que «bandido bueno es bandido muerto» y la misma proporción confía en la policía⁴³. En otras palabras, Brasil se tornó una sociedad profundamente violenta, donde se registran más de 53.000 homicidios dolosos por año, cerca de uno de cada diez en el mundo.

La actual crisis política indica que una parte de esos intereses llegó a algunas instituciones públicas y al sistema financiero, que se encarga de limpiar parte del dinero oriundo de la corrupción y del crimen organizado. De otro lado, hay razones para el optimismo, pues por la primera vez en la historia del país las instituciones judiciales logran poner en la cárcel políticos, grandes empresarios y miembros corruptos del propio poder judicial. El país que logró fortalecer sus instituciones políticas en una larga transición democrática, al tiempo en que reorganizaba su economía para doblegar una inflación reincidente desde el comienzo de los 1980, avanzó en la reducción de la

⁴² «El asesinato del jefe del narco en la frontera de Paraguay con Brasil alerta a las autoridades», *El País*, 19/06/2016.

<http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/17/actualidad/1466198112_870703.html>. Fecha de la consulta: 06/20/2016.

⁴³ Datos sobre seguridad pública están en *Anuario Brasileiro de Seguranca Pública 2015*, Forum de Seguranca Pública, disponible en <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015.retificado_.pdf>. Fecha de consulta: 06/30/2016. Números sobre defensa y fuerzas armadas en RESDAL, *Atlas Compartativo de la Defensa en América Latina y Caribe, 2014*. Sobre la confianza en las instituciones, IBOPE, Índice de Confianza Social 2015, disponible en <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Instituicees-politicas-perdem-ainda-mais-a-confianca-dos-brasileiros.aspx>>. Fecha de consulta: 07/09/2016.

pobreza desde mediados de los 1990 y ahora combate la corrupción con un ímpetu jamás visto anteriormente y elevado soporte popular.

Si es verdad que Brasil ofrece parámetros importantes para la región a partir de sus ejemplos en esas áreas, también es cierto que, en lo que concierne al crimen transnacional, poco puede hacer solo. El líder del PCC fue apresado en Colombia, mientras las disputas entre los cárteles ocurren en las fronteras con Paraguay, Bolivia y Perú. Anualmente, las fuerzas armadas realizan una operación en las fronteras con el objetivo de promover la integración de las fuerzas de seguridad y de señalar a los grupos criminales la posibilidad de una acción más efectiva del Estado.

Más importante que eso, todavía, es el hecho de que los proyectos estratégicos del Ministerio de Defensa brasileño incluyen acciones volcadas hacia los vecinos. Uno de los principales proyectos del Ejército, por ejemplo, es el desarrollo de un sistema de monitoreo permanente de las fronteras, consideradas áreas especiales, que ya está en curso y deberá invertir R\$ 12.000 millones (US\$ 3.500 millones, aproximadamente) hasta 2021. Considerado el mayor proyecto de monitoreo de fronteras en el mundo, por cubrir un área de aproximadamente 16.000 km, el SISFRON integra sus datos en plataformas de guerra electrónica y los comparte con los países vecinos, algo que Brasil ya hace con el Sistema de Vigilancia de la Amazonia⁴⁴.

En otras palabras, Brasil observa ese reto como una oportunidad de acercarse a sus vecinos mediante esfuerzos de cooperación que permitan, de un lado, profundizar la cooperación suramericana en materia de defensa y seguridad y, del otro, articular una posición común de la región en el ámbito internacional. Por eso el país se preocupa en trabajar en el seno de la UNASUR, a partir de la evolución histórica ya discutida, en un diseño institucional adecuado, que permita enfrentar cada desafío con estructuras apropiadas para promover su superación. No es casual que Suramérica haya logrado construir una posición común relativa al problema mundial de las drogas, presentándola en la reunión de las Naciones Unidas en abril de 2016⁴⁵.

Los cuatro aspectos mencionados sin duda influyen en la evolución en las próximas décadas, con importantes implicaciones para los asuntos de seguridad regional y, en ello, para el rol de Brasil en su promoción. La comprensión de este contexto favorece examinar cómo la política exterior brasileña pretende enmarcar estas dinámicas, ofreciendo contribuciones para mejorar las estructuras de gobernanza global. Pero para comprender ese rol

⁴⁴ Exército Brasileiro. Escritório de Projetos, disponible en <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>. Fecha de la consulta 06/29/2016.

⁴⁵ UNASUR/CSPMD/GAH EVAL FINAL PA/2015/INFORME, disponible en <https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/IGO/UNASUR/UNASUR_common_position_on_UNGASS_english.pdf>. Fecha de la consulta: 06/28/2016.

de Brasil, hay que tener claras las distinciones conceptuales relevantes para encuadrar la cooperación regional en ese campo.

Conceptos de seguridad y defensa en América del Sur: desafíos a la cooperación

En 2012, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) recomendó al Consejo Suramericano de Defensa «Sistematizar las coincidencias y diferencias entre los países de la región respecto de la seguridad pública en su relación con la defensa». Esa recomendación se sumó a un conjunto de constataciones en un documento que examinó los desafíos conceptuales que necesitan ser sobrepasados para promover la cooperación en materia de defensa en la región. Esos desafíos se materializan en tres dimensiones: (1) Distinguir claramente temas de seguridad y de defensa; (2) Aclarar los referentes de las acciones políticas volcadas hacia la seguridad: colectividades o ciudadanos, Estados o individuos; y (3) Separar riesgos y amenazas. Hay oportunidades de cooperación en los sectores de defensa para avanzar en las tres dimensiones, pero eso solo tendrá éxito si los Estados llegasen a dimensionar la sustancia y el alcance de las iniciativas viables de cooperación regional.

La discusión sobre seguridad y defensa en general figura de modo claro en la legislación de los países suramericanos respecto a las condiciones de empleo de fuerza militar. No conviene aquí elucubrar sobre las condiciones de seguridad y los medios de su medición, en contraste con las acciones materiales en el campo de las políticas de defensa. Pero hay que tener presentes las traumáticas experiencias históricas en términos de empleo de tropas en los territorios nacionales (por ejemplo, durante la Guerra Fría, en el combate a los «enemigos internos»), así como el hecho de que, en países donde el crimen transnacional se tornó una amenaza a la integridad territorial, las fuerzas armadas han recibido misiones típicamente policiales, generando dudas sobre doctrina y sobre la naturaleza apropiada de su empleo preferencial. El desafío de evitar la «policialización» de las Fuerzas Armadas y la militarización de las policías es mundial y guarda relación con el mayor poder de fuego de los actores subestatales (como hemos visto), tanto cuanto con la mayor judicialización de los conflictos interestatales.

Los países suramericanos han observado distintas experiencias en esa materia, y por ende, han producido conceptos operacionales propios de seguridad y defensa. Eso torna más compleja y difícil la cooperación internacional en esa materia, por involucrar funciones y entes políticos diferenciados (Estados, provincias, municipalidades, alcaldías...)⁴⁶.

⁴⁶ El CEED (2015) viene debatiendo esos conceptos y ya elevó a los ministerios de defensa un conjunto de sugerencias destinadas a organizar ese debate, indicando posibles aclaramientos conceptuales y medidas de facilitación de la cooperación regional en esa materia.

El documento del CEED reafirma la visión cooperativa y distingue entre los ámbitos de defensa y seguridad pública, además de identificar factores de riesgo y amenazas, aunque de forma imprecisa y sin jerarquización. Como amenazas para la defensa, señala tres: agresión armada externa, ocupación territorial y conflictos bélicos. En materia de seguridad pública, considera diez amenazas: crimen organizado y delincuencia transnacional, narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, lavado de activos, tráfico ilícito de bienes, tráfico de personas, actividades violentas, delitos cibernéticos y grupos armados al margen de la ley. Como factores de riesgo, apunta los desastres naturales y antrópicos, los relacionados con amenazas a la soberanía de los recursos naturales y estratégicos, y aquellos relacionados con amenazas de defensa y seguridad pública. Por último, como desafíos, indica la acción ante desastres naturales, la protección de recursos naturales y estratégicos, la protección del medio ambiente, y la cooperación en seguridad internacional y regional.

El documento es un buen punto de partida. Presenta distinciones relevantes para examinar la segunda dimensión conceptual, trata del referente de la seguridad, si los Estados o los individuos. Hay que tener en cuenta el paralelismo, pero también las posibles complementariedades entre las políticas volcadas hacia garantizar la seguridad de los ciudadanos *vis-à-vis* y las que se destinan a promover la defensa nacional, en el sentido tradicional del concepto. Cuando se trata de garantizar la seguridad de los ciudadanos y las condiciones del pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, hay que distinguir las tareas de las policías de las políticas públicas socioeconómicas, algunas de las cuales se internacionalizarán recientemente.

Por ejemplo, las agendas de desarrollo e inclusión, que tanto se beneficiaron del concepto de seguridad humana desde los años 1990, se condensaron en los objetivos del milenio, en la Río +20 y, por ende, en los objetivos de desarrollo sostenible. Es posible ampliar la cooperación entre los países suramericanos en esos campos, pero eso no se debe confundir con cooperación en seguridad o en defensa. Para eso, hay otros consejos en UNASUR.

El referente aquí es el individuo, pero no se habla de su integridad física, de la necesidad de asegurar condiciones para vivir libre de miedo y con necesidades básicas, en la formulación inicial del informe de desarrollo humano que planteó el concepto de seguridad humana, en 1994. Mientras se recuerde que el sector de defensa contribuye al desarrollo integral de nuestros países, esa no debe ser la materia principal en las definiciones políticas de las autoridades regionales en materia de defensa. En otras palabras, hay que tener en cuenta los distintos referentes de las políticas nacionales, y sus posibles conciertos regionales en áreas específicas de manera paralela, a lo mejor conducidas por los doce consejos sectoriales creados en el marco de la UNASUR.

Al mismo tiempo, hay que respetar –y en la medida posible aprovechar– las experiencias de cooperación en el campo de la defensa, particularmente en materia militar, los ritmos de cada sociedad y la gradualidad que sus élites po-

líticas desean imponer al progresivo proceso de control de sus Fuerzas Armadas, así como el monitoreo de su conducta por las sociedades. Ese énfasis fue importante en los procesos de transición democrática y contribuyó a mejorar la gobernabilidad del sector de defensa, pero es insuficiente para perfeccionar los procesos de gestión en defensa y la cooperación regional en ese sector.

Por fin, desde el fin de la Guerra Fría, se amplió la confusión entre riesgos y amenazas, dificultando la apropiada atribución de responsabilidades a las burocracias responsables de promover la seguridad de los ciudadanos, así como a las que tradicionalmente se ocupan de garantizar la integridad de los Estados, sus territorios, instituciones y cultura. Eso requiere distinguir claramente riesgos de amenazas e indicar la parcela de responsabilidad que se debe atribuir a los ministerios de defensa.

El concepto multidimensional de seguridad creado en el seno de la OEA más confunde que aclara el tema. Ejemplifica lo que no se debe hacer para avanzar en la cooperación regional. Al agregar aspectos relacionados con salud, ciberseguridad y medio ambiente, por ejemplo, trata en el mismo marco riesgos y amenazas. Riesgos son fenómenos socioeconómicos o mismo naturales, cuya evolución no se puede anticipar, controlar o neutralizar, y cuyo origen no se deriva de la intención causal de un agente. Amenazas, en contraste, resultan de la voluntad de un agente al cual se puede atribuir responsabilidades y, por lo tanto, alguien con quien se puede establecer diálogo y negociación o, malogrando ambos, entrar en conflicto.

Pero en el marco de la OEA, ese es el concepto que se adopta. No es casualidad que las declaraciones de ministros de defensa hayan sido demasiado abstractas e impropias para generar acciones, más allá de la retórica diplomática y de los compromisos permanentes de ayuda mutua. Las distinciones conceptuales son relevantes para que los gobiernos puedan atribuir responsabilidades específicas a las respectivas burocracias, facilitando la superación de los desafíos a la cooperación en ese campo y contribuyendo a la concreción de políticas efectivas.

Al contribuir con esas precisiones conceptuales, Brasil cumple un rol importante en la promoción de la cooperación regional en seguridad y defensa, particularmente al vincular ese proceso a las agendas globales. El esfuerzo se profundiza con la consolidación de Suramérica como un polo de estabilidad en un mundo convulsionado.

Suramérica en el escenario global de seguridad y defensa: un polo de estabilidad

El lugar de Brasil en la agenda regional de seguridad parte, como hemos visto, de una clara visión del rol que Suramérica desarrolla como un polo de estabilidad en el escenario global de seguridad y defensa. Esa tarea es colectiva y requiere la construcción de instituciones que perpetúen Suramérica

como una región de paz y cooperación, consolidando su identidad colectiva en materia de defensa y fortaleciendo su condición política de contribuir a la paz en el mundo, a pesar del ambiente internacional cada vez más inestable en el campo geopolítico.

Varios factores contribuirán a ese fenómeno en Suramérica: su aislamiento respecto a los flujos geopolíticos globales; la sabiduría de sus élites políticas en evitar guerras fronterizas; las identidades compartidas desde sus orígenes ibéricos comunes; la inserción dependiente de los países en el capitalismo global; las lejanías asociadas a los obstáculos de la geografía física del subcontinente; la percepción común de que guerras locales ponían en riesgo la autonomía de los Estados regionales y perjudicaban los intereses económicos de sus élites políticas; la tradición jurídica de las élites políticas, que intentaron en una docena de conferencias internacionales concretar las ideas de una integración más profunda de algunos o de todos los pueblos americanos en una patria grande...

Así se construyó una cultura de paz entre los Estados suramericanos. Sus controversias son negociadas, sus diferencias matizadas, sus conflictos sometidos al arbitrio de países garantes de los tratados o al juicio de cortes internacionales. El resultado fue un mapa relativamente estable, donde las fronteras se fijaron de modo más o menos negociado, no siempre sin tensiones, pero en contraste profundo con lo que ocurrió en Europa, Asia, África, y en la misma América del Norte, desde principios del siglo XIX.

Esa misma dinámica histórica produjo un gran distanciamiento entre los países de la región, que todavía se mantienen más vinculados a centros dinámicos extrarregionales (Europa, Estados Unidos y, más recientemente, China) que entre ellos. Los mismos procesos históricos que han generado la positiva paz regional desde el punto de vista de los Estados, también crearán sociedades profundamente injustas y violentas. El hecho de que nuestros países hayan preferido relacionarse más intensamente con potencias extrarregionales hizo que no existan medios de comunicación entre nuestras economías y sociedades, lo que, con las modernas tecnologías, facilita el crimen transnacional⁴⁷.

El principal desafío que se presenta desde el punto de vista regional es, por lo tanto, el de potenciar las relaciones entre los Estados y las sociedades, optimizando los mecanismos de cooperación, profundizando la integración regional y enfrentando conjuntamente los problemas de seguridad pública (o ciudadana) sin amenazar la condición de zona de paz que se logró construir en América del Sur. Si logra éxito en eso, se construirá una identidad de defensa compartida y a lo mejor una idea común de Suramérica como uno de los

⁴⁷ He discutido eso más profundamente en RAMALHO, A. J.: *Tres pasos para avanzar en la construcción de una comunidad en seguridad en Suramérica*, NOVAK, F. & NAMIHAS, S.: *op. cit.*, 2016, págs 101-130.

polos de estabilidad en el escenario de seguridad internacional. Brasil se ve a sí mismo como un importante artífice de ese proceso; en eso se distingue su papel hacia los cambios en los retos de seguridad y defensa en Suramérica.

O sea, la región enfrenta el desafío de promover la cooperación internacional con un sentido estratégico, teniendo en cuenta a la vez sus intereses y vulnerabilidades y el propósito compartido de construir un todo que es más que la adición de las partes. Más allá de la mera coordinación de políticas, ese esfuerzo es de largo plazo e implica establecer procesos que faciliten sumar esfuerzos para mejorar las condiciones de vida y de seguridad desde una perspectiva regional.

El rol de Brasil en ese contexto es el de garantizar que Suramérica prolongue en el tiempo esa construcción histórica tan similar a lo que se espera de una comunidad de seguridad, una vez que las guerras no son consideradas soluciones factibles para las disputas de interés entre los Estados de la región.

Lo raro en la experiencia regional es que esa condición no resultó de una construcción institucional que hubiera propuesto en el horizonte un proyecto de paz, apoyado en la expansión de un mercado común, como se hizo en Europa en las últimas décadas. La experiencia suramericana fue distinta. La región ha vivido pocas guerras importantes. Se estableció una práctica de negociación pacífica sin institucionalidad que la soporte.

Gradualmente, en el marco de la UNASUR, los 12 Estados miembros establecen consensualmente una institucionalidad adecuada para prolongar en el tiempo la condición pacífica de la subregión, la cual funciona como un polo de estabilidad en un ambiente global de seguridad marcado por el progresivo deterioro de las condiciones geopolíticas.

Asimismo, en lo que respecta a las relaciones entre las fuerzas armadas de la región, el pasado es también sumamente positivo. Desde hace décadas nuestras fuerzas cooperan unas con las otras de distintas maneras. Desde ejercicios combinados a la formación de oficiales, todos tienen experiencias exitosas que relatar. Pero son iniciativas restringidas a ámbitos específicos: Armada-Armada, Ejército-Ejército, Fuerza Aérea-Fuerza Aérea. Hace falta «multilateralizar», «regionalizar», esas iniciativas y hacer que sean conjuntas; hay que traerlas hacia el campo de la visión de defensa. En eso también se trabaja, poco a poco, empezando por la construcción de confianza entre los ministerios de defensa.

Conclusiones

Este texto ha examinado el rol de Brasil en la agenda contemporánea de seguridad y defensa latinoamericana, con énfasis en América del Sur. Se ha argumentado que Brasil desarrolla una función estabilizadora en las principales dimensiones de seguridad regional, por dos razones princi-

pales: (1) Históricamente Brasil concibe y define sus desafíos de política exterior y de defensa en el marco de una visión global y de largo plazo de la seguridad internacional, considerándose una especie de puente entre lo global y lo regional; y (2) su rol regional implica contribuir para organizar, incluso desde el punto de vista conceptual, el sector de seguridad y defensa, construyendo instituciones que consoliden una posición conjunta de América del Sur frente a los desafíos globales de seguridad y defensa. Esa es la prioridad apuntada por el país en el largo plazo.

Brasil siempre ha considerado de su interés buscar en la mayor medida posible autonomía en el ámbito internacional, lo que implicó, históricamente, intentar mantener potencias extrarregionales ausentes de los procesos políticos suramericanos, así como contribuir a resolver políticamente las diferencias de intereses en la región. En eso, América del Sur ha logrado éxito. El desafío del porvenir consiste en intensificar las relaciones entre las economías y sociedades sin comprometer la positiva dinámica de cooperación en el campo de la defensa, así como el de enfrentar conjuntamente los más graves problemas comunes, como el crimen transnacional. Por lo tanto, es necesario distinguir conceptos operacionales, aclarar las agendas, atribuir responsabilidades distintas a cada burocracia y fortalecer la institucionalidad naciente.

Así será posible mantener Suramérica aislada de los grandes conflictos geopolíticos globales, contribuyendo a construir en el ambiente internacional un orden más justo, legítimo y representativo, un reto que Brasil considera instrumental para perfeccionar las estructuras de gobernanza de las relaciones internacionales contemporáneas. Ese rol se ha tornado más relevante debido al cruce de agendas inherente a los retos globales en el campo de la seguridad, tales como la evolución demográfica, la multipolaridad, los cambios tecnológicos y el crecimiento del crimen transnacional.

Finalmente, hay que tener presente la mirada de largo plazo que Brasil aporta a sus relaciones con sus vecinos. Su propia formación histórica le distinguió con una identidad suramericana, cultivada en prácticas burocráticas que hoy se intenta compartir en el contexto de la construcción de las instituciones responsables de mantener Suramérica como una zona de paz y cooperación, capaz de realizar aportes positivos al sistema de gobernanza global, como lo hizo con ocasión de la reciente conferencia de la ONU sobre el problema mundial de las drogas.

En ese sentido, y considerándose que los tradicionales retos de seguridad internacional siguen presentando amenazas, riesgos y desafíos a la región, hay más continuidad que cambios en el papel de Brasil frente a los retos de la seguridad y defensa regional. También hay continuidad en las contribuciones de Brasil a la institucionalización de UNASUR, con el propósito de mantener Suramérica ajena a conflictos internacionales, consolidándola como un polo de estabilidad en pro de la seguridad internacional.

A esa posición histórica, formadora de la propia identidad nacional, se suma la visión de un futuro común, que tenemos todos la responsabilidad de construir. Un futuro más justo, próspero e inclusivo, donde la experiencia suramericana de resolver conflictos por el diálogo y la negociación, evitándose conflictos, se internacionalice y beneficie otras regiones del mundo. Un futuro en el cual se garantice la seguridad de los ciudadanos mediante instituciones apropiadas, que sean capaces de cooperar entre sí para vencer al crimen transnacional, entre otros desafíos enfrentados por Suramérica.

Bibliografía

- AMORIM, C. «Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview». *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53, Special Edition, 2010. Págs. 214-240.
- A Grande Estratégia do Brasil. Discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa. (2011-2014)*. Brasília: FUNAG, e Sao Paulo: UNESP, 2016.
- ARISTOTLE. *The Politics*. New York: Oxford Univ. Press 1962.
- BRASIL. Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept. Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. Disponível em <<http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>>. Acesso em 07/07/2012.
- BURGES, S. «Brazil as Bridge between Old and New Powers» in *International Affairs* 89, nº. 3, 2013. Págs. 577-594.
- BRUCKMANN, M. (org). *Defensa y Recursos Naturales*. Informe del Seminario Defensa y Recursos Naturales. Buenos Aires: Unasur y Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/04-Eventos/0032-Eventos.html>>. Acesso em 03/06/2016.
- CALDEIRA, J. *Mauá: empresário do Império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CARDIM, C. H. *A raiz das coisas – Rui Barbosa: O Brasil no Mundo*. Rio de Janeiro: Civilizacao Brasileira, 2007.
- CEED. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. *Estudio Prospectivo Suramérica 2025*, primera parte, noviembre 2015, pág. 10. Disponible en <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RRNN2025-NOV-2015-WEB.pdf>>.
- CERVO, A. L. «Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World». In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 53, número especial, Dec. 2010.
- CERVO, A. L. & BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 2002.
- COUTO E SILVA, G. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

- FOURÉ, J.; BÉNASSY-QUÉRÉ, A. e FONTAGNÉ, L. «Great Shift: Macroeconomic projections for the world economy at the 2050 horizon». *Working Paper, CEPII*, 2012. Dados disponíveis em <<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/baseline.htm>>. Consulta em 11/10/2015.
- HINDE, R. «Society Needs Morality». In *European Review*. Vol. 19. Issue 01. Feb. 2011, 2011. Págs. 105-117, pág. 114.
- HIRST, M.; LIMA, M. R. S. e PINHEIRO, L. «A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios». *Revista Nueva Sociedad*. Especial em português. 2010. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/p6-2_1.pdf>. Acceso el 13/07/2012.
- HURRELL, A. J. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013.
- IBGE. Documentos para Disseminação. Memória Institucional 16 – Geografia e Geopolítica: A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro. Disponible en <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/ColecaoMemorialInstitucional/16-Geografia%20e%20geopolitica_A%20contribuicao%20de%20Delgado%20de%20Carvalho%20e%20Therezinha%20de%20Castro.pdf>. Consulta: 12/08/2015.
- IPEA. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea, 2010. Disponible en <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf>. Acceso el 03/08/2011.
- LAFER. «Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future». *Daedalus* 129, nº. 2 (Spring 2000). Págs. 207–238.
- LAMBERT, R. *Le Brésil dans la cour des Grands. L'Atlas Le Monde Diplomatique*. París: La Librarie Vulbert, 2012.
- MALAMUD, A. «A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy». *Latin American Politics and Society* 53, nº. 3, 2011. Págs. 1-24.
- MEIRA MATTOS, C. *Brasil: Geopolítica e Destino*. Río de Janeiro: José Olympio, 1975.
- MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em 03/01/2013.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Arquivo Diplomático da Independência*. Río de Janeiro / Brasília. Volumen V, 1972.
- MOSSÉ, B. *Dom Pedro II – Empereur du Brésil*. París: Librairie de Firmin-Didot et Cia, 1889.
- MOURA, G. *Autonomia na Dependência. A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*. Río de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980.
- NOVAK, F. y NAMIHAS, S. (org.). *El Proceso de Construcción de una Comunidad en Seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú. Red Política de Seguridad*. Lima: IDEI/KAS, 2016.

- PERRY, W. «A National Security Walk Around the World». CISC Annual Drell Lecture, February 10, 2016. Disponible en <<http://cisac.fsi.stanford.edu/news/william-perry-warns-nuclear-dangers-drell-lecture>>. Consulta el 07.01.2016.
- RICUPERO, R. «A sombra de De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Lula (2003-2010)», 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a03n87.pdf>>. Consulta el 06.25.2016.
- RODRIGUES, J. H. & SEITENFUS, R. *Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1995.
- SANTOS, L. C. V. G. *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014.
- SARAIVA, M. G. «As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007». In *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, nº. 2, Dec. 2007. Disponível em <www.scielo.br/scielo>. Consulta: 20/03/2016.
- SARMIENTO, D. F. *Facundo o Civilización y Barbarie*. Biblioteca Ayacucho, Barcelona, 1985.
- SCHWARCZ, L. M. *As barbas do imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- SEIXAS CORRÊA, L. F. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.
- SIMÕES, A. J. F. *Integración: Sueño y Realidad en Sudamérica*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.
- TRINKUNAS, H. «Brazil's Rise: Seeking Influence on Global Governance». Report. Disponible en <<http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/04/24-brazils-rise-trinkunas/trinkunas-brazils-rise.pdf>>. Consulta: 20/03/2016.
- <<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Acceso el 2 de marzo de 2016.
- UNASUR. *Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR para UNGASS 2016*. Montevideo, 31 de agosto de 2015, disponible en <https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IGO/UNASUR/UNASUR_common_position_on_UNGASS_spanish.pdf>. Acceso el 2 de mayo de 2016.
- UN DESA (Department of Economic & Social Affairs). «World Population Prospects: The 2015 Revision». Disponible en <<http://www.un.org/en/development/desa/news/population/2015-report.html>>. Acceso en 22/06/2016.
- VAZ, A. C. «Brazilian Perspectives on the Changing Global Order and Security Challenges». CEPS Working Document. Brussels: Centre for European Policy Studies, February 2013.

- VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. «A política externa de Lula: a autonomia pela diversificação». *Contexto Internacional*. Río de Janeiro, v. 29, nº., julho/dezembro de 2007. Págs. 273-335.
- WOLFSTHAL, J. B.; LEWIS, J. & QUINT, M. *The Trillion Dollar Nuclear Triad. US Strategic Modernization Over the Next Thirty Years*. Disponible en <http://cns.miis.edu/opapers/pdfs/140107_trillion_dollar_nuclear_triad.pdf>. Monterey, California: James Martin Center for Nonproliferation Studies, January 2014. Consulta el 11/12/2015.
- ZORAIDA VÁZQUEZ, J. «Relaciones Interamericanas y intervencionismo». In Zoraida Vazquez, J. (org.) *Historia General de América Latina*, vol. VI, *La Construcción de las Naciones Latinoamericanas*. París: Unesco/Ed. Trotta, 2003.

