

Universidad Torcuato Di Tella

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

¿Cuál fue la reacción de UNASUR a la Responsabilidad al Proteger (RwP)?

Alumna: Catalina Grillo

Tutor: Silvina Napolitano

Junio, 2015

Abstract

Esta tesis busca analizar cuál fue la reacción de UNASUR ante la propuesta de Brasil de Responsabilidad al Proteger (RwP), concepto que la presidenta Dilma Rousseff presentó ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2011. La hipótesis de esta tesis es que UNASUR no tuvo una reacción acerca de la RwP, aunque es importante que lo tenga.

Comenzando por un análisis de la RwP como teoría, el primer capítulo desarrolla el concepto de la RwP, tal como lo presentó Brasil en 2011, y la tradición intelectual de él. Además, compara distintas ideas que surgieron como respuesta a la RwP, sobre si es una teoría legítima, si propone algo distinto al concepto de R2P, entre otros.

El segundo capítulo se propone capturar la RwP dentro de la política exterior brasileña. Esto quiere decir entender el concepto en el contexto de política exterior, y cómo lo ha afectado. Se estudiarán también los hechos ocurridos en Libia como manera de entender qué deficiencias vio Brasil en R2P y la intervención humanitaria para desarrollar este nuevo concepto, junto con la creación de la UNASUR en el marco de la política exterior brasileña, y qué rol tuvo.

El último capítulo analizará las reacciones de UNASUR frente a la RwP como teoría y los intentos de Brasil de institucionalizarlo, con el objetivo de comprender los efectos que tuvo o podría tener este nuevo concepto en la comunidad internacional. Como la UNASUR no ha emitido comentarios de ninguna forma acerca de la RwP, se analizará también por qué es importante este concepto para la organización así como críticas ante la falta de acotaciones.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1- Teoría de la RwP	3
RwP como concepto	3
Antecedentes del concepto	5
Implicancias del concepto	7
Respuestas académicas a la RwP	9
Capítulo 2- Cómo cambia la política exterior de Brasil	12
RwP como política exterior brasileña	12
El caso de la intervención en Libia	16
UNASUR como política exterior brasileña	20
Capítulo 3- Reacciones Regionales a la RwP	26
Los principios de no intervención y derechos humanos	26
Importancia de la RwP para UNASUR	28
Reacción de UNASUR	31
Críticas ante la falta de respuesta	33
Conclusión	37

Introducción

El concepto Responsabilidad al Proteger (RwP) presentado por Brasil ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2011 ha generado mucho debate. El objetivo de este trabajo es comprender cuál fue la reacción de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ante la RwP.

Integrado por doce países suramericanos, la UNASUR tiene como objetivo fomentar la integración suramericana en los aspectos culturales, económicos, sociales y políticos, que elimina la desigualdad socioeconómica y logra la inclusión social. El tratado constitutivo¹ establece que la organización se basa en los principios de irrestricto respeto a la soberanía, cooperación, paz, democracia, derechos humanos universales, entre otros. Sería interesante entonces estudiar cómo los debates acerca de la RwP han resonado en la UNASUR dado estos principios. Brasil fue el principal autor e impulsor para la creación de esta organización, incluso se puede decir que la UNASUR fue una de las iniciativas más importantes de Lula durante su presidencia.

En particular, es interesante analizar uno de los consejos que componen la UNASUR, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que se encarga de la coordinación en materia de defensa entre los países integrantes. Esto significa establecer la paz y estabilidad en la región, apoyando acciones humanitarias y operaciones de paz, entre otras actividades. Es importante entonces comprender cuál fue la reacción de la UNASUR ante la RwP, si es que hubo, dado el claro liderazgo brasileño en la organización así como su compromiso con la defensa mediante la creación del CDS.

Para estudiar esto mejor, en el primer capítulo se hará un análisis del concepto de RwP, estudiándolo como concepto en sí, es decir, qué establece, así como sus antecedentes. Para esto se hará un breve análisis de la norma Responsabilidad de Proteger (R2P) también, ya que esto ayudará a comprender por qué Brasil se vio motivado a proponer esta iniciativa. Se considerarán además las implicancias que podría tener la RwP, así como algunas respuestas tanto de académicos como de delegaciones de países.

¹ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 2008

En el segundo capítulo se estudiará la política exterior brasileña durante las presidencias de Lula da Silva y Dilma Rousseff. Se buscarán los cambios que introdujo cada presidente, cuáles eran las tensiones presentes y cómo esto motivó tanto la creación de la UNASUR así como la presentación de la RwP ante la Asamblea General. La idea principal en este capítulo es que ambos proyectos provienen de una motivación de Brasil de ser líder regional y global. En particular, se buscaba ser líder regional con el propósito de que este logro le dé más poder y relevancia a Brasil para líder global y tener mayor peso en el plano internacional.

El último capítulo estudiará qué resonancia tuvo la presentación de la RwP en la UNASUR. Como no hubo una reacción formal por parte de la organización, es decir, no emitió documentos o palabras de apoyo o crítica a la RwP explícitamente, se estudiarán los proyectos en los que ha participado la organización. Además, se explicará por qué la RwP es importante para la UNASUR, y se presentarán críticas ante la falta de respuesta formal de parte de esta organización.

A modo de conclusión se buscará comprender si es que la iniciativa RwP ha generado un cambio hacia el multilateralismo en el escenario internacional o bien no ha tenido un impacto significativo en el orden mundial. Esto es importante ya que ayudará a entender si Brasil ha logrado sus objetivos detrás de la RwP y si ha recibido el respaldo regional necesario para impulsarlo, o si bien es un concepto demasiado nuevo para tener ese impacto todavía.

Capítulo I

Teoría de la RWP

RwP como concepto

En noviembre 2011 la embajadora brasileña Maria Luiza Ribeiro Viotti presentó el *concept note* llamado *Responsibility while Protecting: elements for the development and promotion of a concept*. En este documento se introdujo el concepto que Brasil llamó Responsabilidad al Proteger (RwP), donde se buscaba complementar la responsabilidad de proteger (R2P, o RdeP), norma establecida por la ONU en 2005 referida a la guarda de los ciudadanos en momentos de crisis humanitarias.

La RwP surge principalmente en reacción a la intervención en Libia a principios de 2011, aunque se puede decir que resume las principales críticas y dudas acerca del efecto real de la R2P, que surgieron desde sus orígenes a comienzos del siglo XXI.

Juan Carlos Sainz-Borgo sostiene que “Desde la propia carta de remisión el Gobierno Brasileiro deja en claro su posición de apoyo al concepto [R2P], pero dentro del compromiso de un “alto nivel de responsabilidad’ y en el convencimiento de la necesidad de la utilización de la doctrina en el seno de la comunidad internacional”.² Brasil demuestra entonces su compromiso con y apoyo a R2P, sin embargo encuentra una necesidad de establecer límites y reglas más claras acerca del uso de la fuerza en las intervenciones humanitarias, y bajo qué casos y circunstancias es justificable.

El concepto de RwP no fue propuesto como alternativa a la R2P, sino como complemento. De esta manera, los debates acerca de ambos conceptos no se tornan paralelos, sino que buscan cómo ambas normas pueden completarse. Más específicamente, se habla de RwP como estrategia para implementar al de R2P de manera más eficaz y justa.³ Esto se lograría a través de reglas más claras acerca de la intervención para la protección de civiles.

² Sainz-Borgo, 2012, p 195

³ Rodrigues, 2012 p 176

Gilberto Rodrigues señala que “La propuesta de la RWP no es sustituir la RdeP, sino complementarla con la creación de reglas más claras en sus temas más polémicos: máximo de prevención antes de intervenir; máximo de cautela y *accountability* ante el CS al intervenir”.⁴

La norma brasileña busca fortalecer el compromiso de buscar medios pacíficos para la solución de controversias de carácter internacional, en particular los que se conocen como las cuatro grandes atrocidades: genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. También busca mantener o generar medidas de ejecución (*accountability*) para aquellos que sí usan la fuerza, teniendo en cuenta que esta fuerza será utilizada como último recurso y en nombre de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por esto la RWP propone ciertos criterios para determinar si se justifica la intervención militar, así como mecanismos de monitoreo y revisión para evaluar la implementación de los mandatos del Consejo de Seguridad de la ONU. Otro aspecto importante es que la RWP pone un renovado énfasis en evitar o prevenir crisis antes de que ocurran. Es por este tipo de contenidos que la iniciativa presentada fue apoyada por algunos académicos y Estados, y criticada por otros.⁵

Este documento presentado por Brasil contiene unos puntos relevantes. En primer lugar, establece la importancia de seguir los tres pilares de la R2P: la responsabilidad de los Estados de proteger sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad; la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar y alentar a los Estados a cumplir con sus obligaciones; y por último, la responsabilidad de la comunidad internacional de utilizar los medios diplomáticos y humanitarios adecuados para proteger poblaciones en caso de que los Estados no lo hicieran.⁶ El *concept note* de Brasil enfatiza la importancia de seguir estos tres pilares de manera cronológica, y seguir una línea de subordinación política. Esto quiere decir que la comunidad internacional debe primero alentar y ayudar al Estado a proteger su población y dar lugar a que lo hagan, y solo si el Estado en cuestión fallara a hacerlo, utilizar medidas diplomáticas y humanitarias para lograrlo.⁷

En segundo lugar, resalta la diferencia entre intervención militar y no militar, con el propósito de evitar la primera. De esta manera, la comunidad internacional interviene de forma

⁴ Rodrigues, 2012, p 176

⁵ Pattison, 2013, p 3-5

⁶ Organización de las Naciones Unidas, 2011, p 2-4

⁷ Organización de las Naciones Unidas, 2011, p 2-4

pacífica y no coercitiva, evitando el uso precipitado de la fuerza. El *concept note* exalta el costo material y humano que tiene la intervención militar, aunque tenga base legítima y justa, y por este motivo resalta la necesidad de agotar toda medida pacífica, diplomática y humanitaria de intervención antes de recurrir a la fuerza, y hacer un análisis exhaustivo de las posibles consecuencias que este podría tener.⁸

En tercer lugar, el *concept note* trata la cuestión de que una intervención militar agrave el conflicto existente, y resalta la importancia de tener en cuenta esta posibilidad, así como la de que el principio de R2P se utilice para perseguir intereses personales en lugar de proteger a poblaciones que no se encuentran amparadas por el estado responsable.⁹

Es así que el *concept note* de Brasil concluye que la prevención es la mejor política, que la comunidad internacional debe ser rigurosa en agotar toda medida pacífica antes de recurrir a la fuerza, y que este uso de la fuerza debe ser autorizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, o por la Asamblea General en casos excepcionales. Además, esta autorización de uso de la fuerza debe ser limitada en cuestiones de tiempo, operación y legalidad, se debe respetar al pie de la letra, y debe producir la menor cantidad de violencia e inestabilidad posibles. Por último, estos procedimientos deben estar monitoreados y se debe evaluar la manera en que las resoluciones son interpretadas y entendidas, así como el Consejo de Seguridad tiene el deber de asegurar la responsabilidad de quienes implementen la fuerza.¹⁰

Antecedentes del concepto

Para comprender mejor al concepto de RwP, es importante entender de dónde viene. Previo al origen de R2P, hubo una gran tensión entre la soberanía de un Estado y los derechos humanos. No había consenso dentro de la comunidad internacional acerca de la jerarquía entre estos dos. A medida que las guerras y los conflictos surgían cada vez menos entre Estados, sino dentro de Estados, surge el problema de las poblaciones internas desplazadas ('Internally

⁸ Organización de las Naciones Unidas, 2011, p 2-4

⁹ Organización de las Naciones Unidas, 2011, p 2-4

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, 2011, p 2-4

Displaced People’, o ‘IDP’ en inglés). Problemas como la violencia, carencia y fatalidad pasaron a ser grandes problemas dentro de Estados. Es así que surge la idea de soberanía como responsabilidad: el reconocimiento de que es el Estado en cuestión el principal responsable de proteger a su población, pero, en caso de que no lo haga, esa responsabilidad pasa a la comunidad internacional.¹¹

Por otro lado, a la luz de estas cuestiones, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados elaboró un informe para resolver la tensión entre soberanía estatal y derechos humanos. Esta comisión en realidad dejó de lado la tensión irresoluble entre soberanía estatal y derechos humanos y se enfocó en lo necesario para proteger a la población. La premisa era que, cuando los Estados no podían o no querían proteger a sus ciudadanos, el principio de responsabilidad de proteger tiene jurisdicción sobre el principio de no interferencia.¹²

Estos son los orígenes de la R2P, que se puede resumir en cuatro compromisos que asume cada Estado: la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos de las cuatro grandes atrocidades; que aceptan ayudar a otros Estados para poder cumplir con esta responsabilidad; que, en caso de que un Estado falle en proteger a sus ciudadanos, la comunidad internacional agotará toda medida pacífica para proteger poblaciones vulnerables; y por último, si esas medidas pacíficas fallan o se consideran inapropiadas, el Consejo de Seguridad tiene el derecho de utilizar toda medida necesaria, incluyendo la fuerza no consensual.¹³

Sin embargo, la teoría de la R2P dista de ser realidad. A pesar de que establece responsabilidades de los Estados frente sus ciudadanos, de Estados como miembros de la comunidad internacional, y las del Consejo de Seguridad, no desarrolla criterios para el uso de la fuerza. Tampoco especifica cuáles son causas que justifican el uso de la fuerza, ni ofrece caminos a la intervención por fuera del Consejo de Seguridad. Además, no tiene en cuenta que, más allá de las cuatro grandes atrocidades, se plantean nuevos conflictos que, al no encuadrar en ellas, quedan sin protección, ni promete intervención en todos los casos.¹⁴

¹¹ Bellamy, 2008, p 618

¹² Bellamy, 2008, p 620

¹³ Bellamy, 2008, p 623

¹⁴ Bellamy, 2008, p 624

Por otra parte, la intervención en Libia ha generado mucha controversia, y a su vez ha alentado a Brasil a proponer su iniciativa. En 2011, el Consejo de Seguridad emite la Resolución 1973, que autorizaba la intervención en Libia, haciendo referencia explícita al concepto R2P.¹⁵ Brasil se abstuvo en el voto para la aprobación de esta Resolución, junto con Rusia, China, India y Alemania. Sin embargo, en los meses siguientes las preocupaciones de escépticos se volvieron realidad, ya que la OTAN se excedió su mandato y, en lugar de proteger a los ciudadanos, logró un cambio de régimen.

Muchos críticos vieron la posibilidad de que se utilice la R2P para intervenir con motivos distintos a proteger civiles: “...el Gobierno de Brasil se hace eco de las críticas sobre la actuación de la ‘RdeP’ en Libia cuando plantea que “Hay una creciente percepción que la “Responsabilidad de Proteger” puede ser mal utilizada para otros propósitos que no fuesen proteger a los civiles, en casos como el cambio de régimen”.¹⁶ Países como Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos interpretaron la resolución de manera distinta a la esperada. En lugar de prevenir que las tropas del dictador Muammar Khadafi ataquen la ciudad de Benghazi y sus ciudadanos, las tropas llevaron su misión más allá de la protección de los ciudadanos; su misión fue un cambio de régimen, lo que efectivamente ocurrió. Estos hechos también alentaron a Brasil a llevar adelante su iniciativa de RWP, viendo la necesidad de claridad en ciertos aspectos de la R2P que dan lugar a libre interpretación.¹⁷

Implicancias del concepto

La RWP tiene el potencial para cambiar la concepción de la intervención humanitaria, así como cambiar e incluso aclarar ciertos aspectos de la R2P sobre los cuales todavía hay debate, en particular respecto a su tercer pilar.¹⁸

Por un lado, la RWP es relevante para aliviar ciertas preocupaciones de algunos Estados en cuanto a la intervención humanitaria a la luz del caso de Libia. Países que se abstuvieron o votaron en contra de la Resolución 1973 argumentan que la Organización del Tratado del

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas, 2011, p 1

¹⁶ Sainz-Borgo, 2012, p 198

¹⁷ Benner, 2013, p 4

¹⁸ Pattison, 2013, p 4

Atlántico Norte (OTAN) excedió su mandato al generar un cambio de régimen en lugar de proteger a los ciudadanos.¹⁹ La RwP podría ayudar a evitar este tipo de ocurrencias, y a esclarecer los límites de la R2P, poniendo fin a debates acerca de la interpretación de las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Por otra parte, la RwP podría ayudar a esclarecer y generar mayor consenso sobre uno de los aspectos más controversiales de la R2P: el uso de la fuerza bajo el tercer pilar. Al establecer criterios para la intervención militar, un mecanismo de monitoreo y revisión, y énfasis sobre el desarrollo de capacidades para prevenir estas atrocidades, la RwP comienza una nueva etapa en la evolución de la norma de la R2P.²⁰ En el informe de la Asamblea General de la ONU, publicado el 12 de enero de 2009, se enuncia que:

*“...la comunidad internacional podría recurrir a un conjunto más amplio de medidas colectivas, tanto pacíficas como no pacíficas, si se cumplen dos condiciones: a) ‘si los medios pacíficos resultan inadecuados’ y b) ‘las autoridades nacionales no protegen a su población’ de los cuatro crímenes y actos especificados’.*²¹

Esto demuestra la necesidad de esclarecer cuáles son las medidas tanto pacíficas como no pacíficas y, además, cuál es el significado de ‘inadecuados’. El informe de la ONU sobre R2P deja mucho lugar para la interpretación, estableciendo por ejemplo el uso de ‘medidas apropiadas y necesarias’ para la protección de civiles.²² Por eso, la RwP tiene el potencial de dejar en claro los criterios y requisitos para el uso de la fuerza, así como generar consenso sobre un aspecto tan debatido de R2P.

Una preocupación relacionada a lo mencionado es el uso de la R2P para fines distintos de la protección de civiles.²³ Esto de hecho se manifestó en la intervención en Libia, donde el objetivo de la operación era la protección de civiles, sin embargo con el asesinato del dictador Muammar Khadafi se aseguró un cambio de régimen. Tanto Brasil como otros escépticos de la intervención humanitaria veían a la R2P como la excusa que potencias occidentales necesitaban para llevar adelante sus intereses personales en el exterior. En este aspecto la RwP tiene mucho

¹⁹ Bolopion, 2011

²⁰ International Coalition for the Responsibility to Protect, 2013

²¹ Organización de las Naciones Unidas, 2009, p 24

²² Kolb, 2012, p 6

²³ Lucci, 2012, p 46

potencial para limitar estas motivaciones y establecer criterios claros acerca de la intervención humanitaria y cuando es adecuado llevarlo a cabo.

El hecho de que Brasil haya propuesto esta iniciativa tiene gran importancia ya que entra en el debate y la formación de una norma que fue creada por potencias occidentales.²⁴ Es importante que Brasil como poder emergente participe en el foro global sobre cuestiones relevantes como los derechos humanos y la intervención humanitaria. Que Brasil participe proponiendo nuevas iniciativas demuestra su capacidad como líder emergente y pone de manifiesto que las grandes potencias occidentales ya no son las únicas que establecen las reglas del juego.

Respuestas a la RWP

A pesar de encontrarse con críticas y escepticismo de países occidentales, sobre todo por la cuestión del seguimiento cronológico de los tres pilares de la R2P, con el paso del tiempo estas posiciones escépticas dejaron de ser duras al ver el valor de la iniciativa de RWP.

Algunos académicos, como por ejemplo Andreas Kolb (2012), comprenden el potencial efecto positivo que puede tener la RWP sobre los debates acerca de R2P, pero también reconocen que la RWP agrega elementos o interpretaciones que pueden entrar en conflicto con el consenso actual y catalizar malinterpretaciones en lugar de aclararlas.²⁵ Al enfocarse en la implementación del tercer pilar de R2P, la RWP se dirige al aspecto más controversial del mismo. De esta manera, el autor establece que la RWP puede ser vista como desafío a la consolidación de la R2P más que complemento a la norma, ya que incentiva debate acerca de un aspecto de R2P que no se encuentra consolidado. Kolb por otro lado destaca un reto entre la RWP como complemento y mejora de la R2P, y una visión alternativa; la RWP como impedimento a la R2P, que disminuiría su eficacia.

²⁴ Pattison, 2013, p 21

²⁵ Kolb, 2012, p 9

Por otra parte, la misión estadounidense de la ONU estableció que la RWP puede ayudar a “refinar y avanzar nuestro compromiso compartido con la RdeP”.²⁶ La misión reconoce el valor que puede agregar una a la otra, pero por otro lado ha dejado en claro que algunos aspectos de la RWP, en particular el agotamiento del primer pilar, que se refiere a la prevención, y la aplicación cronológica de los pilares, son demasiado idealistas, y poco efectivos. Se puede decir entonces que mientras la misión estadounidense reconoce el valor que la RWP puede agregar a la R2P, se mantiene escéptica a ciertos aspectos claves de la iniciativa brasileña.

Gareth Evans, copresidente del *Global Centre for the Responsibility to Protect* ha destacado las dificultades que resultarían en el Consejo de Seguridad para llegar a un consenso sobre cursos de acción pacíficos para enfrentar a la crisis en cuestión. También subraya el hecho de que, mientras la RWP hace hincapié en el tercer pilar de la R2P, la implementación del uso de la fuerza, la R2P va mucho más allá. Evans elogia a Brasil por comenzar un debate tan relevante, sin embargo defiende el concepto de R2P y resalta que muchos aspectos de la iniciativa de Brasil ya estaban en mayor detalle en el informe de la ICISS o en el de la R2P mismo.

James Pattison (2013), por su parte, desarrolla argumentos a favor de la RWP; sostiene que los criterios que propone la RWP tienen mucho que ofrecer.²⁷ En primer lugar, puede incrementar la justificación de la intervención humanitaria. Esto significa que la RWP o bien puede aclarar los criterios para la intervención humanitaria delimitados por la R2P, o bien puede ofrecer nuevos criterios a favor de una táctica más bien restrictiva, que modifica la manera de entender la intervención humanitaria.

En segundo lugar, Pattison (2013) sostiene que estos criterios pueden hacer el proceso de toma de decisión sobre el uso (o no) de la fuerza más transparente. Es decir que, al tener reglas más claras, se identifica con mayor facilidad el motivo detrás de una decisión de utilizar o no la fuerza en determinados casos.

Por último, criterios más claros son necesarios para que el Consejo de Seguridad se encuentre legalmente obligado a actuar frente a una determinada crisis humanitaria. De esta

²⁶ Rodrigues, 2012, p 178

²⁷ Pattison, 2013, p 20-21

manera, se evitaría una situación de inacción por parte de la ONU, buscando otra forma de aliviar el conflicto de forma más eficaz.

Estos son los argumentos que tienen algunos académicos o figuras relevantes para estar a favor o en contra de la iniciativa brasileña. Se puede decir que la propuesta sobre la RWP fue bienvenida por la comunidad internacional, aunque ha recibido varias críticas por parte de escépticos.

Capítulo II

Cómo cambia la política exterior de Brasil

RwP como política exterior brasileña

La tensión entre soberanía e intervención humanitaria siempre estuvo presente en la política brasileña. Mientras que la presidenta Dilma Rousseff, por ejemplo, se distancia de Irán hasta que el gobierno iraní se comprometa con los derechos humanos, por otro lado mantuvo silencio sobre el conflicto en Siria.²⁸ Esto demuestra que Brasil no se demuestra totalmente decidido en cuanto a la intervención humanitaria.

Históricamente Brasil ha regido su política exterior por el principio de no intervención, que también implica que Brasil no está abierto a intervención en sus propios asuntos internos. Esta postura proviene de la experiencia colonial del siglo XIX, la injerencia estadounidense en sus asuntos internos durante el siglo XX, y de la cultura diplomática y legal del país.²⁹

Sin embargo, con las crisis humanitarias en Ruanda y los Balcanes en los años 90, esta postura no intervencionista fue desafiada. Es así que surge una idea de responsabilidad de proteger poblaciones en situaciones de crisis humanitaria y la comunidad internacional comienza a abandonar este principio y acercarse al principio conocido como ‘Responsabilidad de Proteger’ (R2P).³⁰

Brasil estaba preocupado por la posibilidad de que las grandes potencias usaran el principio de R2P para cumplir sus propios objetivos e incluso imponerlos sobre el Estado en el cual ocurre la intervención. Es por esto que se dice que esta tensión entre soberanía e intervención cambia constantemente, y en el último tiempo este cambio fue a favor de la intervención humanitaria. Brasil está cada vez más dispuesto a mandar tropas a territorios ajenos donde la población civil se encuentra en peligro. Asimismo, a la luz de las intervenciones humanitarias que ocurren, Brasil demuestra interés por formar parte del debate, en lugar de distanciarse de él.

²⁸ Casanova y Kassum, 2013, p 10

²⁹ Wojcikiewicz Almeida, 2015, p 48

³⁰ Wojcikiewicz Almeida, 2015, p 48

En los años 90 Brasil comenzó a demostrar este giro a favor de la intervención humanitaria.³¹ La comunidad internacional misma comenzó a estar a favor de ella, hecho muy problemático para Brasil porque los diplomáticos brasileños sentían que la intervención humanitaria podría ser utilizada para servir los intereses propios de las grandes potencias, idea que incomodaba a Brasil dada su larga historia con intervenciones de potencias extranjeras.

Además, diplomáticos brasileños cuestionaron si la intervención humanitaria sería utilizada para defender los derechos humanos de manera global, es decir, en todos los casos, o si se aplicaría de manera selectiva.³² Esto también está ligado con lo mencionado antes, es decir que las grandes potencias intervendrían en los países en crisis donde tuvieran un interés geopolítico o económico, que implica una aplicación de un criterio de selectividad que no se rige por la situación de urgencia en cada país, sino los intereses geopolíticos o económicos.

A pesar de estas aprensiones, Brasil se vio presionado por participar en el debate por la defensa de los derechos humanos y la intervención humanitaria por dos motivos principales. Por un lado, Brasil corría el riesgo de aislarse de la comunidad internacional y líderes políticos del país argumentaban que era necesario comenzar a adaptarse a las nuevas normas globales para lograr tener voz en el escenario internacional.³³ Esto significa que se vio presionado a abandonar su defensa indiscriminada de la soberanía nacional, y a abrirse al nuevo debate acerca de la intervención humanitaria.

En segundo lugar, la sociedad civil brasileña comenzó a demostrar gran interés en los derechos humanos y la democracia en el exterior, que dificultaba ignorar el debate que estaba tomando lugar.³⁴ Por estos dos motivos, entonces, la política exterior brasileña comenzó a estar más y más abierta a la intervención humanitaria y no basada exclusivamente en la soberanía nacional.

Es así que Brasil llegó a la conclusión de que el respeto al principio de soberanía está condicionado a la protección de los ciudadanos.³⁵ Esto implica que es el Estado el responsable de proteger a su población, pero, en caso de no hacerlo, la comunidad internacional no tiene por

³¹ Spektor, 2012

³² Spektor, 2012

³³ Spektor, 2012

³⁴ Spektor, 2012

³⁵ Spektor, 2012

qué respetar la soberanía absoluta de ese Estado, sino que tiene la responsabilidad de intervenir con el fin de proteger a los ciudadanos. Esto se ve claramente reflejado en su iniciativa de RwP: la comunidad internacional sólo debe intervenir si el Estado en cuestión no cumple su responsabilidad de proteger sus ciudadanos.

Por otra parte, Par Engstrom (2011) argumenta que también hubo una tensión entre la política exterior y la situación interna del país en cuanto a los derechos humanos. Brasil seguía lidiando con problemas en este sector y, además, con el ascenso de Lula da Silva en 2003, el discurso diplomático internacionalista y multilateral entró en contradicción con la política interna más bien proteccionista, estatista y pluralista.³⁶ Esto ayuda a explicar por qué la tensión entre soberanía e intervención se mantuvo a lo largo del tiempo, así como por qué los cambios en este aspecto ha progresado a favor de la intervención.

Esta tensión se ve reflejada al comparar la mentalidad en el interior del país con la política exterior en cuanto a seguridad y defensa e intervenciones. Mientras que el interior de Brasil se encuentra más a favor de la resolución pacífica de conflictos, la inviolabilidad de la soberanía, integridad territorial, y no intervención³⁷, la política exterior brasileña difiere. Brasil desde temprano ha cooperado con intervenciones por la paz en varias regiones, con un compromiso cada vez mayor.³⁸ Brasil ha participado en 46 de las 56 operaciones de paz que ocurrieron desde 1956,³⁹ siendo la intervención en Haití (MINUSTAH) el punto de inflexión. A partir de esa operación, Brasil se comprometió más con las operaciones e intervenciones de paz y participó en seis de las ocho misiones de paz que ocurrieron entre 2003 y 2010.⁴⁰

Esto era importante para un gobierno que buscaba tener mayor influencia en el escenario global. Sin embargo, las operaciones entraban en conflicto con lo que la sociedad civil brasileña opinaba, y no fueron bien recibidas. Varios analistas sostienen que la dureza con la cual Brasil veía estas operaciones fue suavizada por sus aspiraciones por ser un *global player* en el escenario internacional (Rita Santos y Teresa Almeida Cravo, 2014). Al buscar ser un *global player*, Brasil amplió su ámbito de cooperación en términos geográficos. Antes, participaba en misiones

³⁶ Engstrom, 2011, p 15

³⁷ Kenkel, 2013, p 110

³⁸ Kenkel, 2013, p 116

³⁹ Santos y Almeida Cravo, 2014, 1

⁴⁰ Santos y Almeida Cravo, 2014, p 3

de paz a países de la región, o de orígenes portugueses. Luego de la operación MINUSTAH en Haití, Brasil comenzó a participar en operaciones en Asia y África también.⁴¹

El gobierno de Lula fue característico en cuanto a política exterior por adoptar una postura a favor del principio de no indiferencia -principio por el cual ningún Estado puede mantener silencio en caso de que un país vecino viole los derechos humanos de su población -y criticismo a la politización de casos de violaciones de derechos humanos.⁴² Durante la presidencia de Lula la defensa de derechos humanos fue asociada con la cooperación Sur-Sur y potenciales cambios estratégicos al orden internacional. Esto refleja la mirada revisionista del presidente de ese entonces, que buscaba modificar el orden mundial y participar más de él como poder emergente.

Estas políticas han fortalecido el compromiso brasileño en instituciones de derechos humanos, particularmente de la ONU, y han cooperado con la consecución de derechos humanos a nivel global. Por otro lado, Lula veía que el desarrollo social y económico iba de la mano con los derechos humanos.⁴³ Es por esto que la política exterior de Lula buscaba desarrollar y promover tanto el desarrollo como los derechos humanos para Brasil y el exterior.

Este compromiso se mantuvo a lo largo de las presidencias de Lula da Silva y Rousseff. Ambos mostraron gran compromiso con las operaciones de paz en zonas de crisis: “Tanto numéricamente como sustancialmente, la nueva presidenta electa [Rousseff] hizo pocos cambios a la política de las operaciones de paz de la ONU”.⁴⁴ Esto demuestra el compromiso con las operaciones de paz, los derechos humanos y la protección de civiles que Brasil tuvo, principalmente motivado por su objetivo de ser un *global player* y asegurarse un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Cuando Rousseff asume a principios de 2011, esta cooperación en materia de operaciones de paz se mantiene, e incluso aumenta. Mientras que en 2005 la cantidad de personal brindado para estas misiones era de 1.367, para 2011 este número aumentó a 2.263.

⁴¹ Santos y Almeida Cravo, 2014, p 3

⁴² Costa da Silva, de Rezende Saturnino Braga y Milani, 2015, p 16

⁴³ Costa da Silva, de Rezende Saturnino Braga y Milani, 2015, p 17

⁴⁴ Santos y Almeida Cravo, 2014, p 4

Este aumento de compromiso es consistente con el objetivo brasileño de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, así como el objetivo de ser un *global player*, un creador de normas internacionales.⁴⁵ La iniciativa RWP es un claro ejemplo de la concreción de estos objetivos. Al proponer esta iniciativa, Brasil participa del debate sobre la intervención humanitaria y se acerca a una mayor presencia en el escenario internacional.

Cuando Rousseff asume la presidencia en 2011, continuó con los objetivos de su predecesor en materia de política exterior. Rousseff también buscaba modificar el orden internacional para que sea más multilateral, manteniendo los principios de no intervención y no indiferencia presentes.⁴⁶ Estos dos principios reflejan la tensión que se mencionó, una tensión entre soberanía e intervención. Se puede ver entonces cómo la RWP busca reconciliar estos dos principios en tensión: defender los derechos humanos violados, evitando el uso de la fuerza y la intervención coercitiva hasta que toda otra medida sea agotada.

El caso de la intervención en Libia

Los eventos que tomaron lugar en Libia han sido distorsionados y engañosos en los medios. Muchos creyeron que la intervención de la OTAN fue exitosa, y que cumplió sus objetivos. En realidad, la intervención generó más violencia, y aumentó el número de mortalidades.⁴⁷

Las potencias occidentales vieron una necesidad de intervenir en Libia, principalmente por el gobierno dictatorial que gobernaba el país durante las últimas cuatro décadas. Cuando un Estado decide intervenir en otro, es importante comprender si esta decisión se basa en el derecho de defensa propia, que se rige por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, o si es una decisión tomada y autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU. El caso de Libia se refiere al segundo, porque Libia no había atacado a ningún Estado de la OTAN.⁴⁸

⁴⁵ Santos y Almeida Cravo, 2014, p 1

⁴⁶ Costa da Silva, de Rezende Saturnino Braga y Milani, 2015, p 17

⁴⁷ Herman, 2014

⁴⁸ Abass, 2011

Sin embargo, la OTAN fue creada como organización para la autodefensa en 1949 y, por lo tanto, legalmente, no fue creada para ser una organización del Capítulo VIII de la Carta de la ONU que dicta las normas acerca de arreglos regionales. Bajo este capítulo, la ONU autoriza a estas organizaciones regionales a intentar resolver disputas regionales, y en caso de fallar, estas organizaciones pueden utilizar medidas coercitivas con la autorización del Consejo de Seguridad. Es por esto que la OTAN no se encuentra mencionada en la Resolución 1973.⁴⁹

Además, como la OTAN no es una organización regional, y por lo tanto no se rige por el Capítulo VIII de la Carta, no tiene la obligación de mantener al Consejo de Seguridad al tanto de los hechos que ocurren durante una intervención.⁵⁰ Esto puede ser un motivo por el cual las potencias occidentales prefirieron utilizar la OTAN para las ‘intervenciones humanitarias’. Por otro lado, el hecho de que la OTAN no se encuentre regulada por el Capítulo VIII genera preocupaciones para escépticos como Brasil, ya que la OTAN no cuenta con suficientes límites necesarios para llevar adelante una intervención humanitaria.

Pasando a los eventos que ocurrieron en Libia, Khadafi no fue quien comenzó la ola de violencia con ataques a manifestantes pacíficos, sino que estos manifestantes comenzaron con la violencia. En las cuatro ciudades libias en las que se documentó violencia para febrero 2011, Trípoli, Benghazi, Al Bayda, y Misurata, tanto la organización Amnesty International como la ONU encontraron que fueron los manifestantes los que comenzaron con la ola de violencia. El gobierno respondió militarmente pero no hubo uso de fuerza indiscriminada.⁵¹

Otras fuentes que apoyan esta teoría son los reportes de Human Rights Watch, que sostiene que en las primeras siete semanas de combate, de los 949 muertos en la ciudad de Misurata, sólo 30 eran mujeres y niños. Esto indica que el uso de la fuerza de parte del gobierno estaba focalizado en los combatientes, y no en los civiles.⁵²

En segundo lugar, mientras la Resolución 1973 de la ONU autorizaba la intervención solamente para la protección de civiles en Libia, la OTAN mantuvo el objetivo que generar un cambio de régimen en el país y derrocar a Khadafi, aunque implicara generar mayor número de

⁴⁹ Abass, 2011

⁵⁰ Abass, 2011

⁵¹ Kuperman, 2013

⁵² Kuperman, 2013

mueritos en la región. La OTAN atacó las fuerzas militares indiscriminadamente, y ayudó a los rebeldes incluso cuando, por otro lado, rechazaron propuestas de cese de fuego por parte del gobierno libio.⁵³

En tercer lugar, en Occidente se considera que esta intervención fue un éxito. Pero en realidad, cuando la OTAN intervino en marzo 2011, Khadafi había retomado la mayoría de las ciudades y los rebeldes estaban retrocediendo. Esto implicaba que el conflicto estaba por terminar, con aproximadamente 1.000 muertos. Con la intervención de la OTAN, sin embargo, se extendió el conflicto y generaron 7.000 más muertos.⁵⁴ Esto demuestra como la intervención que se llevó a cabo tal vez no era necesario, ya que el conflicto parecía estar disipando.

Por otra parte, en julio 2012 hubo elecciones democráticas en Libia y asumió un gobierno moderado y secular. Esto generó grandes esperanzas para el país, sin embargo los rebeldes tomaron rehenes y los asesinaron como represalia. Grupos islámicos radicales que fueron reprimidos por Khadafi resurgieron bajo el nuevo gobierno democrático, negados a someterse a la autoridad del gobierno ni a desarmar. Pasaron a ser los rebeldes más feroces y a ser considerados una verdadera amenaza. Así, es factible que los ciudadanos de Libia sientan nostalgia por un régimen más fuerte que el actual, como el de Khadafi.

La Resolución 1973 aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU establece lo siguiente:

“1. Exige que se establezca de inmediato una cesación del fuego y se ponga fin completamente a la violencia y a todos los ataques y abusos contra civiles;

2. Destaca la necesidad de intensificar los esfuerzos por encontrar una solución a la crisis que responda a las demandas legítimas del pueblo libio...

... 4. Autoriza a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias, pese a lo

⁵³ Kuperman, 2013

⁵⁴ Kuperman, 2013

*dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia”.*⁵⁵

Sin embargo, esto puede ser engañoso. Como se mencionó antes, el gobierno de Khadafi en realidad propuso un cese de fuego, pero tanto los rebeldes como las ‘potencias imperiales’ como los llama Edward Herman, no estaban interesados.⁵⁶ Además, la resolución exige poner fin a la violencia, sin considerar que en realidad eran los rebeldes los que iniciaron la ola de violencia y el gobierno libio no atacó a civiles. Las potencias imperiales que intervinieron aportaron entrenamiento y armas a los rebeldes, en lugar de promover la paz. No solo esto, sino que esta resolución dio lugar a mayor violencia por parte de la OTAN, que se ve claramente en el aumento del número de muertos.

Las potencias imperiales utilizaron esta resolución cuyo objetivo era la protección de civiles para encubrir su verdadero objetivo: el derrocamiento de Khadafi y un cambio de régimen. Las alegaciones de Khadafi como amenaza a los ciudadanos no eran nada más que ejemplos de desinformación. Los ataques del gobierno libio hacia ciudadanos que las potencias occidentales invocaban en realidad no ocurrieron y las muertes ocasionadas fueron exageradas por los rebeldes. En realidad, hubo más muertes causados por ejecuciones de los rebeldes libios y en la crisis en Siria que por el gobierno libio.⁵⁷

Dados estos hechos, se puede decir entonces que las preocupaciones de Brasil en cuanto a la R2P se volvieron realidad. Las potencias occidentales efectivamente utilizaron la R2P como excusa para intervenir en Libia para cumplir sus propios objetivos, principalmente derrocar al gobierno de Khadafi.

Por otro lado, como ya se señaló, la situación en Libia no era tan crítica como lo era en otros países, como por ejemplo Siria. Esto lleva a pensar en por qué las potencias intervinieron en Libia y no lo hicieron en los países que se encontraban en crisis más fuertes. El criterio de selectividad que preocupaba a Brasil se demuestra claramente en este caso, donde las potencias deciden intervenir en un país y no en otro por motivos geopolíticos y económicos.

⁵⁵ Organización de las Naciones Unidas, 2011, p 3

⁵⁶ Herman, 2014

⁵⁷ Herman, 2014

Brasil vio la oportunidad y necesidad de presentar RWP como concepto que complementa R2P e impida que situaciones como estas ocurran de nuevo. De esta manera, se puede evitar el uso de violencia indiscriminado e innecesario, así como la injerencia de potencias que buscan cumplir sus propios objetivos en lugar de proteger a los ciudadanos, como se ve claramente en el caso de Libia. Se puede decir que este caso fue el que incentivó a Brasil a proponer la RWP, y poner fin a los debates acerca del tercer pilar de la R2P y evitar el uso de este último para el logro de objetivos distintos a la protección de civiles.

UNASUR como política exterior brasileña

Es importante comprender qué cambios hubo en la política exterior de Brasil que motivó llevar adelante la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y por qué es tan importante. Durante los últimos años se vio un giro hacia el multilateralismo en la política exterior brasileña, que puede ayudar a explicar las motivaciones detrás de UNASUR.

La posición de Brasil en relación a América del Sur ha cambiado a lo largo del tiempo. Sin embargo, se mantuvo constante el objetivo de ser el líder regional, ya que era importante para luego ser considerado *player* global en el escenario internacional. En los años 90, esto fue el objetivo central de Brasil en cuanto a su política exterior. Buscaba la integración sobre todo económica de la región, con el objetivo de que esto generara una división de influencia geopolítica con Estados Unidos en América del Sur, y así tener mayor influencia en el escenario internacional.

Brasil buscó cumplir este objetivo principalmente por apoyar la iniciativa conocida como ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). ALCA fue propuesto en 1990 por el presidente estadounidense de ese entonces, George Bush. Este pacto buscaba consolidar los vínculos entre países en las Américas, promoviendo una zona de libre comercio.

ALCA fue particularmente importante para Brasil porque generaba un espacio para que el país ejerciera sus políticas de desarrollo por un lado y, por otro lado, alentaba y ayudaba a la diversidad estructural de la economía brasileña. Brasil demostraba interés por la integración regional para aumentar su poder y su autonomía en la región, los que, a su vez, lo ayudaban para

insertarse en la economía global.⁵⁸ Las motivaciones eran puramente económicas: Brasil buscaba mayor importancia y relevancia en foros internacionales tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En los últimos diez años, el contexto internacional cambió. El mayor cambio fue el surgimiento de China como potencia económica mundial, lo que implicó el aumento de la demanda por productos chinos e incluso que se modifique la percepción de las ventajas del libre comercio. Así, disminuye la importancia de la apertura de mercados desarrollados, tales como los que se encuentran en Europa, en particular la agropecuaria, la industria más importante de Brasil.⁵⁹

Aunque las posibilidades de Brasil como potencia económica se reducen, sus exportaciones agropecuarias aumentan. Pero esto no se ve acompañado por mayor relevancia en las negociaciones multilaterales de comercio, sino que Brasil pasa a tener menor importancia porque no ha logrado un avance concreto en las negociaciones multilaterales. Esto, junto con el aumento de la demanda por productos chinos incentiva a Brasil a proteger su industria, y aún más todavía con la llegada de la crisis del 2008.⁶⁰

De esta manera, Brasil se encuentra ante un escenario difícil para salir adelante como líder económico mundial. Además, para 2005, el ALCA pasa a ser considerado un intento fallido, y países latinoamericanos comienzan a negociar acuerdos bilaterales con Estados Unidos.⁶¹ Esta etapa se conoce como ‘regionalismo pos-liberal’, y la idea predominante es que la apertura económica no lleva al desarrollo y reduce el espacio para las políticas nacionalistas.

Es importante recordar que en esta etapa comienzan a surgir gobiernos nacionalistas en algunos países latinoamericanos, el primero, el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela, en 1998. Se puede ver un clivaje muy generalizado entre países que se encuentran a favor de la apertura económica y los países que están en contra.⁶²

⁵⁸ Sorj y Fausto, 2011, p 9

⁵⁹ Sorj y Fausto, 2011, p 10

⁶⁰ Sorj y Fausto, 2011, p 10-11

⁶¹ Sorj y Fausto, 2011, p 11

⁶² Sorj y Fausto, 2011, p 12

Así, surgen diferencias en el momento de la integración regional que Brasil tanto impulsaba. Con el surgimiento de líderes nacionalistas, la regionalización se dificulta ya que no hay un consenso acerca de cómo abordarlo o lograrlo. De esta manera, América Latina como región pierde importancia en el escenario global, que dificulta la concreción de los objetivos de liderazgo que Brasil buscaba.

Estos gobiernos nacionalistas sin embargo ya no estaban alineados con los intereses estadounidenses, de manera que este último pasó a tener menor influencia en la región. Junto con la crisis argentina a principios del siglo XXI, Brasil vio una nueva oportunidad para ser el líder.⁶³ UNASUR se puede comprender como reflejo del descenso de influencia estadounidense en la región.⁶⁴

Por otra parte, es importante comprender el cambio en política interna en Brasil. Brasil es un ejemplo de éxito de la política neoliberal de los años '90. Cuando Lula da Silva asume la presidencia en 2003, no pasa a ser un gobierno nacionalista propiamente dicho, pero el presidente demuestra simpatía y acercamiento a tales y refuerza la importancia de empresas estatales en políticas de desarrollo e inserción externa. Estos cambios demuestran cómo la política pasó a tener mayor importancia que la economía: Brasil buscaba ser líder en cuestiones políticas más que económicas.

Dada la oportunidad para mayor autonomía en la región y el renovado interés en política en lugar de la economía, Brasil comienza a participar activamente en política regional e internacional. Durante la presidencia de Lula, comienza a financiar proyectos de infraestructura en América del Sur, aumentando su influencia en la región.⁶⁵ Esto demuestra su compromiso con la cooperación e integración de la región sudamericana.

De todas maneras, Brasil veía la integración sudamericana como paso necesario para que la región tuviera mayor relevancia en la comunidad internacional, así como para que Brasil tuviera una mayor influencia en política internacional. A través de la integración regional, Brasil lograría contrabalancear el poder de las potencias occidentales.⁶⁶ Esto a su vez fue acompañado

⁶³ Gomes Saravia y Gratius, 2013

⁶⁴ Tussie, 2014, p 116

⁶⁵ Gomes Saravia y Gratius, 2013

⁶⁶ Gomes Saravia y Gratius, 2013

por esfuerzos diplomáticos de ser visto como un poder emergente independiente y fuerte. Algunos ejemplos de esto son el liderazgo del país en las operaciones de paz en Haití, cuyo objetivo fue asistir en la mantención de la seguridad posterior al terremoto que sufrió el país, y la creación del Consejo de Defensa Suramericano dentro de la UNASUR.

Otro aspecto importante de la política exterior brasileña es el revisionismo con el cual Lula enfrentó las instituciones internacionales. El presidente buscaba modificar estas instituciones a favor de países suramericanos o los intereses brasileños.⁶⁷ De esta manera, Brasil lograba mayor relevancia tanto para la región como para sí mismo. Sin embargo, este interés por la integración en América del Sur no siempre fue bienvenida por los países vecinos. Algunos líderes consideraban que las motivaciones brasileñas detrás de esto eran personales. Creían que Brasil lo impulsaba solamente para lograr tener mayor influencia tanto en la región como en el escenario internacional. Un ejemplo es la falta de apoyo de parte de países de la región a candidaturas brasileñas en instituciones internacionales e, incluso, la resistencia al liderazgo brasileño en foros multilaterales.⁶⁸

Es así que se entiende la importancia de UNASUR para Brasil en la región. Ya a comienzos del 2000, Brasil encaminó la región hacia la creación de UNASUR. Esta organización nació bajo el claro liderazgo de Brasil, seguido por Venezuela.⁶⁹ UNASUR, junto con MERCOSUR pasaron a ser las plataformas más importantes de la región. La importancia de UNASUR pasa por su utilidad como expresión de la cooperación técnica y financiera cada vez mayor. Para Brasil, UNASUR ha pasado a ser la organización principal para la acción multilateral, para asegurar la cooperación entre naciones, y para consolidar la seguridad regional.

Con la llegada de Dilma Rousseff a la presidencia en 2011, la proyección hacia la influencia global pasó a ser más importante que el liderazgo regional. Mientras que la mayoría de las inversiones brasileñas se encuentran dentro de América del Sur, la mayoría de las exportaciones brasileñas van hacia el exterior. La presidenta mantiene un interés en la región de América del Sur, sin embargo no tiene la misma importancia que tenía para Lula.

⁶⁷ Gomes Saravia y Gratiús, 2013

⁶⁸ Da Motta Viegá y Rios, 2011, p 234

⁶⁹ Gomes Saravia y Gratiús, 2013

En el plano internacional, Brasil ha tenido grandes logros, uno de ellos siendo la elección de Roberto Carvalho como Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Para lograr este ascenso en la comunidad internacional, Lourdes Casanova y Julian Kassum sostienen que Brasil ha trabajado en cuatro estrategias: formar coaliciones con otros países emergentes, unirse a agrupaciones diplomáticas importantes (BRICS, G-4, G-6, etc.), apoyar esfuerzos de integración regional, y liderar la cooperación Sur-Sur.⁷⁰

Estos esfuerzos han llevado a que, a pesar de que Rousseff parecía estar interesada en mantener el liderazgo en la región que ha construido Lula, a los pocos meses pierde importancia y la presidenta pone su mirada en una nueva política exterior.

Hoy en día, a pesar de ser considerado primera potencia de la región sudamericana, Brasil no es hegemónico. Más allá de representar la mitad del gasto militar en la región, el país se encuentra en una situación vulnerable por la inmensa frontera a defender. Por otro lado, Brasil no controla el acceso al mercado sudamericano y su inversión en la región no es el más importante. Países que invierten más en la región que Brasil son los Estados Unidos y países europeos.⁷¹

Sin embargo, el crecimiento económico brasileño ha hecho a este último la sexta economía más grande del mundo. Brasil también ha acumulado la mitad del poder regional, razón por la cual se la considera primera potencia de América del Sur.⁷² Así, se puede decir que se ha creado un orden más bien unipolar dentro de la región.

Pero, con la muerte de Néstor Kirchner, el fin del mandato de Lula, y luego la muerte de Chávez, se rompe el dinamismo que impulsaba el crecimiento de la UNASUR. Estas tres figuras habían sido esenciales al fortalecimiento de la organización.⁷³ Así, para comienzos de 2010 el ímpetu de la UNASUR se vio reducido y dejó de tener la relevancia que tuvo en la primera década del siglo XXI.

Nicolás Comini y Alejandro Frenkel destacan dos “perfiles” dentro de UNASUR: el perfil concéntrico y el perfil poligámico. El primero se basa en un modelo “estadocéntrico”, que

⁷⁰ Casanova y Kassum, 2013, p 3

⁷¹ Schenoni, 2014, p 142

⁷² Schenoni, 2014, p 145

⁷³ Comini y Frenkel, 2014, p 68

prioriza los mercados regionales (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela y Paraguay). El segundo en cambio prioriza una inserción transversal en la economía global, manteniendo relaciones a nivel global, regional y hemisférico (Chile, Colombia y Perú).⁷⁴

Para 2010, las relaciones entre países del perfil concéntrico se distienden, particularmente entre Argentina y Uruguay y Argentina y Brasil. Por otro lado, Piñera asume la presidencia en Chile y deja en claro su escepticismo hacia la proliferación de organismos regionales en América del Sur.⁷⁵

Así, en esta nueva etapa Chile, Colombia y Perú asumen mayor protagonismo en el marco de seguridad regional dentro del Consejo de Seguridad y Defensa de la organización. El perfil poligámico entonces resulta ser el modelo preferido por el mercado internacional, y comienza a resurgir la idea de una integración por vías económicas y comerciales en lugar de políticas o de seguridad.⁷⁶

De esta manera, a pesar de que Brasil continuó siendo considerado primera potencia de América del Sur, y ha seguido creciendo (aunque no tan rápidamente), una combinación de factores regionales y el nuevo enfoque brasileño en el plano global han disminuido el ímpetu de UNASUR. A partir del 2010 comienza la etapa de desaceleración de la organización. Brasil, que ha estado al frente del desarrollo de la UNASUR ha puesto su mirada en ser primera potencia más allá de América del Sur y en asegurarse un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

⁷⁴ Comini y Frenkel, 2014, p 61

⁷⁵ Comini y Frenkel, 2014, p 69

⁷⁶ Comini y Frenkel, 2014, p 70

Capítulo III

Reacciones regionales a la RWP

Los principios de no intervención y los derechos humanos

El fin de la Guerra Fría originó un giro de conflictos entre Estados (guerras) hacia conflictos dentro de Estados, que trajo consigo mayores consecuencias sobre la población civil.⁷⁷ Esto implicó un nuevo desafío para la comunidad internacional, que se vio atrapada entre el respeto por la soberanía estatal y la protección de poblaciones desamparadas. A su vez, esto ha incentivado el surgimiento de nuevos enfoques de seguridad para minimizar los costos materiales y humanos provenientes de estos conflictos internos. Tanto las Naciones Unidas como organizaciones regionales se han esforzado en la prevención de conflictos, también conocida como diplomacia preventiva. Estos esfuerzos han llevado a la formación de la R2P y el uso de la mediación, cooperación regional, y diplomacia para llegar al consenso y evitar un conflicto abierto.⁷⁸

América Latina en particular tiene una historia de colonialismo e injerencia que ha influido en su postura acerca de estos nuevos conflictos. En el siglo XVI España estableció sus primeros virreinos en la región. Recién durante el siglo XIX la mayoría de las naciones latinoamericanas se independizaron, aunque luego pasaron a ser económicamente dependientes de los Estados Unidos. América Latina ha pasado por una larga historia de dependencia de poderes occidentales, que ha afectado su cultura y postura acerca del surgimiento de conflictos internos y la responsabilidad de la comunidad internacional frente a ellos.

Inicialmente, los países suramericanos han sido reticentes a ideas como la R2P y la intervención humanitaria. Sostenían que la comunidad internacional no tiene la responsabilidad de interferir en asuntos internos de un país, ya que lo veían como una oportunidad para las grandes potencias para lograr el cumplimiento de sus propios objetivos. De todas formas, los cambios en el contexto global han incentivado cambios en esta perspectiva. Se torna cada vez más difícil ignorar lo que está ocurriendo en tierras ajenas, y aún más difícil mantener silencio. En un mundo cada vez más interdependiente, es difícil aislarse de estas ocurrencias.

⁷⁷ Serbin, 2012, p23

⁷⁸ Serbin, 2012, p24

Junto con los cambios a nivel global ya mencionados, la región suramericana se ha encontrado con un desafío también porque ya que no se podía continuar ignorando las violaciones de derechos humanos en países ajenos y las situaciones de crisis en las que se encontraban. Su historia ha jugado un rol importante en esta transición también. Dada la historia de dictaduras militares de la región, los países suramericanos vieron que no podían ignorar las violaciones sistemáticas que tomaban lugar, habiendo pasado por un proceso similar.⁷⁹

Andrés Serbin, el director de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) sostiene que:

*“...la reticencia frente a RdeP generalmente se fundamenta en la defensa de los principios de soberanía nacional y de no intervención, fuertemente arraigados, por razones históricas, en las tradiciones jurídicas de la región. Por otra parte, el apoyo al principio se nutre en la asimismo rica tradición jurídica latinoamericana vinculada a la promoción de los derechos humanos, a la que han recurrido particularmente aquéllos países que han vivido regímenes militares que han conculcado y violado estos derechos sistemáticamente”.*⁸⁰

Aunque varios países suramericanos continuaban teniendo dudas acerca de la R2P y la intervención humanitaria, comenzaron a ver que era necesario ayudar a estos países en crisis. Dada su historia relacionada con la violación sistémica de derechos humanos durante los regímenes militares, varios países suramericanos encontraron que no podían simplemente ignorar y mantener silencio acerca de las crisis humanitarias en Estados como Ruanda, Yugoslavia, y luego Libia y Siria. Es así que llegaron a la idea de soberanía como responsabilidad mencionada en el primer capítulo. Como los grandes problemas para la comunidad internacional pasaron a ser las fatalidades, la violencia interna y la carencia, la región vio que no podía mantenerse aislada de ellos, y era importante encontrar un balance entre la soberanía absoluta de un Estado y la responsabilidad de proteger poblaciones civiles cuando su Estado no lo hace.

⁷⁹ Serbin, 2012, p44

⁸⁰ Serbin, 2012, p44

Estas ideas se pueden ver en la iniciativa de la RWP propuesta por Brasil en 2011. La RWP se puede comprender como una propuesta tanto para reconciliar los principios de no intervención y de la R2P, así como complemento a esta última, evitando el uso de la fuerza hasta que sea absolutamente necesario y utilizando la mediación y diplomacia para prevenir y resolver crisis humanitarias.

Importancia de la RWP para UNASUR

Es importante comprender por qué la RWP es relevante para UNASUR, en particular, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS). La creación misma del Consejo en diciembre de 2008 demuestra el interés de la UNASUR en temas de defensa y seguridad, con el objetivo de mantener la paz y la democracia en la región. Un concepto como el de RWP no solo coincide con estos objetivos, sino que tiene el potencial de aportar enormemente a la construcción de la paz y seguridad en la región. Sandra Borda, politóloga, establece que:

*“Por esta misma época y en buena medida a raíz de estos incidentes, Brasil sugirió la creación de un Consejo Suramericano de Defensa, adscrito a la UNASUR, cuya función fuera constituirse en un mecanismo de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa que permitiera a la región justamente lidiar con crisis como la andina. Dicho consejo no pretendía, sin embargo, constituirse en un organismo de seguridad colectiva pero sí endorsó en el 2009, la intención de los países de la región de fortalecer a Suramérica como zona de paz, comprometiéndose a ‘establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y en materia de defensa y seguridad, sosteniendo nuestra decisión de abstenernos a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro estado de la UNASUR’. También se instruyó a los ministros de defensa y relaciones exteriores para diseñar medidas de fomento de la confianza y la seguridad en el marco de la OEA y finalmente instruyó al Consejo Suramericano de Defensa para que analizara una verificación de la situación de fronteras y lo presentara ante los jefes de estado de la organización para determinar cursos de acción a seguir. Perú sugirió que el CDS estudiara e hiciera públicos los montos de gastos militares de mantenimiento, de instalaciones militares, de tropas y de nuevas compras”.*⁸¹

⁸¹ Borda, 2021, p 135

Un concepto como RWP entonces ayudaría a mantener una zona de paz en Suramérica, y contribuiría al establecimiento de confianza entre los países miembros. De esta manera RWP es una gran contribución en cuanto a la cooperación regional en cuanto a defensa y prevención de conflictos.

El primer artículo del tratado constitutivo del CDS dice: “*Créase el Consejo de Defensa Suramericano como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de la UNASUR en sus Artículos 3º letras 5º y 6º*”.⁸² El CDS se encarga entonces de la cooperación en materia de defensa y seguridad, fomentando el diálogo y coordinación de políticas en este ámbito. Diana Tussie por otra parte, establece que “*El Consejo cubrirá políticas de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología, y educación y entrenamiento*”.⁸³ Estas citas demuestran las funciones que tiene el CDS, que incluyen la cooperación, acciones humanitarias y operaciones de paz. En este marco, RWP tiene un gran potencial para establecer consenso entre los países miembros en torno a las funciones y límites del CDS.

Es por esto que es importante que el CDS participe de debates como el de la RWP, ya que no sólo puede aportar mucho al Consejo sino que lo ayudaría a encontrar un balance entre la no intervención y el respeto por los derechos humanos. La UNASUR ha participado en operaciones de paz ya, la principal fue la operación MINUSTAH, en Haití. Esta operación se inició a la luz de la inestabilidad política en 2004, pero luego, se extendió a ayuda humanitaria debido a las consecuencias que sumó el terremoto de 2010.⁸⁴ Esto demuestra que la UNASUR ya priorizó el respeto por los derechos humanos y la democracia por sobre la inviolabilidad de la soberanía del Estado.⁸⁵

Asimismo, el CDS acata a los principios de no intervención en asuntos internos, el respeto irrestricto a los derechos humanos, el respeto a la soberanía de los Estados, la promoción de la paz y la solución pacífica de controversias, entre otros principios.⁸⁶ Dado esto, es

⁸² UNASUR, 2008, p 1

⁸³ Tussie, 2014, p 126

⁸⁴ García Plorutti, 2012

⁸⁵ Organización de las Naciones Unidas, 2004, p 2

⁸⁶ UNASUR, 2008, p 1

concebible que entren en conflicto y, en ese caso, es interesante analizar qué acción tomará la organización. La RwP incluso podría ayudar a reconciliar los principios de no intervención y respeto irrestricto a la soberanía con el respeto a los derechos humanos a las cuales adhiere el CDS, y la UNASUR en general.

Además, según Andrés Serbin, “*se ha planteado la posibilidad de desarrollar un sistema de defensa de los derechos humanos en la UNASUR...*”.⁸⁷ Esto demuestra el enfatizado interés y compromiso con los derechos humanos por parte de la UNASUR, y la RwP sería de gran asistencia en la concreción de su postura en torno a esto. La RwP, como se mencionó antes, ayudaría a encontrar el balance entre no intervención y responsabilidad de proteger, y se puede decir que se encuentra alineado con la perspectiva de UNASUR en esta cuestión.

La RwP por otra parte promueve el dialogo y la diplomacia como medida de solución de controversias, que se encuentra alineado con las políticas de solución de controversias de la UNASUR: “*Uno de los principios más arraigados en el marco normativo de la región es la resolución pacífica de disputas y controversias entre los Estados. [...] Ambos organismos, como ya hemos señalado, han tenido, en años recientes, un record significativo en la implementación de medidas de diplomacia preventiva, de gestión de conflictos y de mediación...*”.⁸⁸ Este es otro motivo por la cual es importante que UNASUR considere la RwP e incluso se vería beneficiado por implementarla o apoyarla.

Bouvier señala que: “*Mecanismos tales como el Grupo Río, o el más reciente Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) formada en 2008 con un mandato que incluye establecer una “zona de paz” en la región, también figuran entre el repertorio de organizaciones regionales con la capacidad de prevenir conflicto en la región. UNASUR intervino diplomáticamente para prevenir la escalada de violencia durante crisis en Bolivia (2008), Honduras (2009), Ecuador (2010), y en el conflicto entre Colombia y Venezuela (2010)...*”.⁸⁹ Esto ayuda a comprender mejor la relevancia que tiene la UNASUR en el ámbito de prevención y mediación de conflictos, y por lo tanto es importante que considere propuestas tales como la de RwP de Brasil, ya que puede contribuir a la organización en cuanto a prevención y mediación de

⁸⁷ Serbin, 2012, p42

⁸⁸ Serbin, 2012, p 43

⁸⁹ Bouvier, 2012, p 79

conflictos. Además, ayudaría a establecer límites o criterios más claros para la organización en cuanto a cuándo puede ser adecuado intervenir y en qué medida.

La UNASUR incluso ha tomado pasos más concretos hacia la defensa de los derechos humanos. Por ejemplo, ha formado una alianza con la Organización de Estados Iberoamericanos para establecer “*las bases para la realización de las actividades conjuntas en temas de educación y derechos humanos con el fin de contribuir a la cultura de paz y convivencia de acuerdo a objetivos comunes. [...] El Secretario General, Ex presidente Ernesto Samper, recalcó que este convenio significa el inicio de proyectos concretos dentro del plan de trabajo de los doce Consejos Sectoriales que tendrá como eje transversal la defensa de los Derechos Humanos*”.⁹⁰ Dados estos acontecimientos, es importante que la organización tenga a la RwP en cuenta, tema central en el debate actual acerca de la defensa de los derechos humanos a nivel internacional.

Reacción de UNASUR

Dado todo este análisis, se puede pasar ahora a estudiar si UNASUR de hecho tuvo alguna reacción de algún tipo respecto de la RwP. La respuesta a esto es que UNASUR no ha tenido una reacción formal a la iniciativa. Por reacción formal se refiere a palabras de apoyo o crítica, debates o comentarios. UNASUR como organización no ha emitido ningún tipo de comentario o gesto que pueda ser calificado como apoyo o resistencia a la iniciativa brasileña. Algunos países latinoamericanos sí han demostrado apoyo por la RwP, pero como países individuales, y no como representantes de una agrupación u organización mayor.

Como ya se estableció, la RwP puede ser un gran aporte a la política de defensa y seguridad en la región, y es importante que UNASUR dirija su atención hacia esta iniciativa. Incluso los países suramericanos en su cumbre con países árabes en Lima, Perú, en 2012, establecen en su declaración: “*Pedir procedimientos del Consejo de Seguridad para monitorear y evaluar la manera en que las resoluciones son interpretadas e implementadas, con el fin último*

⁹⁰ UNASUR, 2014

de asegurar la responsabilidad al proteger. En este ramo, apoyar completamente el concepto Responsabilidad al Proteger (RwP) y resaltar la necesidad de su discusión en las Naciones Unidas y en países miembros de la Liga Árabe y de la UNASUR".⁹¹ Es importante entonces tratar de comprender por qué la UNASUR no ha tenido reacción alguna respecto de la RwP.

Por un lado, UNASUR es débil en cuanto a su institucionalidad. No tiene una voluntad política supranacional y el secretariado administra la agenda, pero no la establece. Esto implica que la organización es dependiente de los líderes ejecutivos de los países miembros, ya que estos últimos no han reconocido una figura que lidere la organización.⁹² Esta misma idea se puede ver apoyada por Sandra Borda:

“Es preciso decir, sin embargo, que este cuerpo de normas aún carece de una infraestructura institucional fuerte que se encargue de velar por su cumplimiento. UNASUR no es un organismo internacional supranacional y su Secretaria General está compuesta solo por un muy pequeño staff de un secretario general y un diplomático proveniente de cada país miembro. De esta forma, su labor en materia de diplomacia preventiva es aún limitada y ha sido mucho más efectiva en instancias más informales”.⁹³

Esto significa que los miembros de la UNASUR no le han dado suficiente poder o independencia a la organización para operar independientemente de los miembros. Son los presidentes los actores que inician la cooperación regional. Dado esto, es más comprensible por qué la RwP no ha tenido resonancia alguna en la organización. Ya que la UNASUR no es lo suficientemente fuerte para actuar por sí misma, no ha emitido comentarios acerca de la iniciativa ni ha participado en los debates.

Tal como señala Andrés Serbin: *“En este sentido, los gobiernos continúan siendo los principales actores que promueven la cooperación regional, y la cooperación y los acuerdos intergubernamentales constituyen un patrón común de estos procesos de regionalismo emergentes, en tanto éstos no pueden desarrollarse sin la adecuada voluntad política de sus*

⁹¹ Lima Declaration, 2012, p 15

⁹² Diamint, 2013, p 13

⁹³ Borda, 2012, p 139

miembros".⁹⁴ UNASUR por lo tanto no tiene la independencia ni fortaleza para actuar por sí mismo, sino que depende de los Jefes de Estado de los países miembro para lograr progreso en torno a la cooperación regional.

Las políticas que se debatan UNASUR entonces sólo se pueden llevar a cabo con la voluntad de los miembros a comprometerse a aquellas propuestas. Se puede ver entonces como tanto Andrés Serbin, Sandra Borda, y Rut Diamint están de acuerdo en que la UNASUR no tiene la fortaleza para accionar independientemente de sus miembros.

Por otro lado, Andrés Serbin destaca que la RWP fue una iniciativa unilateral de parte de Brasil, y no fue un proyecto que haya sido debatido en UNASUR.⁹⁵ *“En suma, la iniciativa brasileña apuntó a incidir sobre la agenda multilateral global más que a tener un efecto regional y en la práctica no se ha incorporado a la agenda de la UNASUR o de otros organismos regionales”*.⁹⁶ Como varios países latinoamericanos ven sus intentos de regionalización como parte de su objetivo de ser líder global y asegurarse un asiento en el Consejo de Seguridad, no se vio como concepto que pueda sumar a UNASUR sino como herramienta para que Brasil saliera adelante.

Estos son algunos motivos que pueden ayudar a comprender por qué la UNASUR no ha reaccionado a la RWP. La organización no es lo suficientemente independiente de los países que lo integran ni fuerte para actuar sin la voluntad de sus miembros. Así, la UNASUR depende de los jefes de Estado de cada país suramericano para llevar a cabo una política particular. Además, la organización no tiene la capacidad de establecer qué entra en la agenda, de tal manera que ni siquiera tiene la capacidad de traer la RWP a la mesa para debate.

Críticas ante la falta de respuesta

Dada la importancia ya mencionada que la RWP tiene para UNASUR, y dado que UNASUR no ha tenido ninguna reacción concreta al concepto, se presentaran críticas a este

⁹⁴ Serbin, 2012, p 28

⁹⁵ Serbin, 2012, p 28

⁹⁶ Serbin, 2012, p 45

último. Es importante que una organización suramericana al menos debata acerca de un concepto presentado ante la ONU por un país suramericano, especialmente un país como Brasil, que es considerado un poder emergente y hegemónico en la región.

Por un lado, UNASUR ha intervenido diplomáticamente en diversos países de la región ante la escalada de conflicto, que logró minimizar la desestabilización. Pareciera que acciones entran en conflicto con el principio de respeto irrestricto a la soberanía que se encuentra en el Tratado Constitutivo de la organización, aunque no necesariamente es así. La RwP podría resolver la tensión entre el respeto irrestricto a la soberanía y la defensa de los derechos humanos y la democracia, estableciendo criterios claros de cuándo es adecuado intervenir y en qué forma.

La politóloga Diana Tussie establece que:

*“UNASUR fue clave en minimizar intentos de desestabilizar el orden democrático en Bolivia y Ecuador, y en mediar los conflictos entre Colombia, Ecuador y Venezuela. También adoptó una posición común para apoyar las demandas argentinas de adhesión del Reino Unido a las resoluciones de la ONU en torno a las disputas acerca de las Islas Malvinas; cooperación con el terremoto en Haití; condenación del golpe de estado en Honduras seguido por acciones diplomáticas para aislar el gobierno ilegítimo en el foro internacional. Dado el clivaje ideológico entre gobiernos de izquierda y gobiernos liberales, esto es un gran logro, que apunta al nacimiento de una comunidad política...”*⁹⁷

UNASUR no sólo ha logrado la cooperación entre países ideológicamente opuestos, sino que además ha llevado a cabo estas intervenciones de manera exitosa. Un concepto como el de RwP solo contribuiría a esto, e incluso puede consolidar la colaboración entre los países suramericanos. Por otro lado, la región suramericana se encuentra en un proceso de transformación. La presencia cada vez menor de conflictos violentos convencionales ha llevado a la caída de recursos humanos y materiales en este ámbito. América Latina ha pasado a ser vista como una región relativamente pacífica, y la región además se ha desvinculado de los temas globales.⁹⁸ Esto, sin embargo, puede considerarse una falla tanto de parte de América Latina como de la comunidad internacional. La región todavía sufre una variedad de distintos

⁹⁷ Tussie, 2014, p 117

⁹⁸ Serbin, 2012, p 49

conflictos tanto entre estados como dentro de ellos, y un concepto como RWP sería una gran contribución a su prevención y solución.

El Consejo de Defensa Suramericano es un paso hacia la mediación y prevención de conflictos en la región. Como señala Tussie,

*“La decisión de lanzar el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) fue adoptado en Costa do Sauipe, Brasil durante una cumbre especial de la UNASUR en diciembre 2008. La preocupación acerca del efecto desestabilizador de la militarización y aumentadas tensiones interestatales incentivaron a Brasil a organizar una respuesta colectiva. [...] Sorprendentemente, el CDS fue bienvenido desde sus comienzos. Solo Perú y Colombia demostraron reticencia, pero luego se sumaron. La bienvenida del CDS no sólo era evidencia del reclamo brasileño al liderazgo, no permitiendo que Chávez sea el centro de atención, sino que además era una demostración de la apelación del CDS a preocupaciones regionales más abarcativas. El CDS no es ni una alianza militar no una organización de defensa. Busca asegurar una zona de paz libre de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva; crear una identidad independiente para la región en materias de defensa; y reforzar la cooperación regional por el control soberano de recursos naturales”.*⁹⁹

Tussie demuestra el avance hacia la prevención de conflictos y la mediación que constituye el CDS. RWP entonces puede contribuir al continuo avance del Consejo hacia mayor consenso y cooperación en cuanto a la mediación y la prevención de conflictos. De esta manera, la UNASUR, y en particular el CDS, tendrán normas más claras acerca de acciones como operaciones de paz, y cuándo son adecuadas.

Sin embargo, el CDS o la UNASUR en general no han demostrado algún tipo de reconocimiento de la RWP. La iniciativa brasileña ayudaría a cumplir los objetivos que se propuso el CDS, así como reforzar los lazos de cooperación entre los países suramericanos.

Además, por más que la presentación de la RWP fue considerada un acto unilateral por parte de Brasil por los demás países de la región, es importante que al menos debatan acerca de esta iniciativa, y la UNASUR sería un buen foro para hacerlo, ya que el CDS es la primera

⁹⁹ Tussie, 2014, p 126

institución regional que especializa en materias de defensa en América del Sur. Varios países han demostrado apoyo a la iniciativa en la ONU, y por lo tanto sería importante que se reúnan los países regionales a debatir acerca de la RWP.

Una última crítica es que Brasil es tanto el creador de la UNASUR como de la RWP. No sólo eso, sino que además estos dos están relacionados, es decir, pueden beneficiarse mutuamente. Al recibir el apoyo de UNASUR, la RWP recibe el ímpetu, necesario para llevarlo adelante y posiblemente convertirlo en norma internacional reconocida por la ONU. Además, la RWP beneficia a la UNASUR al ayudar establecer criterios más claros de intervención no violenta, y cuándo es adecuado. Ayudaría a reconciliar los principios de respeto irrestricto a la soberanía y a los derechos humanos y la democracia, así como a prevenir y mediar conflictos en la región. La RWP también ayudaría a eliminar las reticencias que varios países suramericanos tienen acerca de la R2P, logrando establecer mayor consenso tanto a nivel regional como internacional, y la UNASUR sería un foro ideal para lograr esto.

Conclusión

Este trabajo tuvo como objetivo estudiar cual fue la reacción de UNASUR frente a la RWP. Para lograrlo, primero se hizo un análisis comprensivo del concepto, así como sus antecedentes. En segundo lugar, se pasó a analizar la política exterior brasileña, en particular cómo encuadraban la UNASUR y la RWP dentro de ella, teniendo en cuenta el objetivo de liderazgo regional y sobre todo global que Brasil se había propuesto. Por último, se estudió la UNASUR como organización, qué importancia tiene RWP para ella, posibles motivos por la cual no hubo reacción concreta a la RWP, así como críticas a esto último. Todo esto ayudó a comprender no sólo la importancia y el potencial que la RWP puede tener para UNASUR, pero también para comprender por qué sería relevante que UNASUR participe del debate acerca de la RWP.

La UNASUR y el CDS no han tenido una reacción formal a la iniciativa brasileña conocida como RWP. Esto resulta curioso, ya que, por un lado, algunas misiones de países latinoamericanos cuyas naciones forman parte de la UNASUR han respaldado la iniciativa. Además, la RWP tiene el potencial de aportar mucho tanto al Consejo como la organización al que pertenece. Esto es porque la UNASUR tiene como uno de sus objetivos establecer la paz en la región, así como mediar en las crisis y prevenir conflictos. La RWP sería un gran aporte a este objetivo, porque sugiere una serie de pasos cronológicos para la mediación de conflictos, insistiendo que la mejor política es la prevención misma, como se demostró en el primer capítulo.

Por otra parte, tanto la UNASUR como la RWP pueden entenderse como herramientas para la inserción global para Brasil, en el marco de su política exterior y su objetivo de ser líder regional y global. Queda claro entonces que ambos proyectos tienen un gran valor para Brasil, y que cada una ha sido liderada y formada por él.

Existen varios motivos por la cual se puede comprender por qué UNASUR no emitió palabras o acciones de apoyo a la iniciativa RWP, principalmente por motivos institucionales. Se ha demostrado en el tercer capítulo que UNASUR carece de la fortaleza institucional para accionar por sí solo, y es por eso que Rut Diamint sostiene que UNASUR es más bien un organismo intergubernamental que multilateral. Sin embargo, la RWP sería un gran aporte a la

organización, y no sólo puede fortalecerla, sino que puede ayudar a establecer una política común de intervención y reconciliar los principios de respeto a los derechos humanos y la democracia y el respeto a la soberanía estatal y territorial. Además, contribuiría a la integración regional y la cooperación en materia de defensa y seguridad, así como proveer una oportunidad para participar del debate a nivel internacional.

Dadas estas conclusiones, sería interesante continuar analizando y estudiando los debates subsiguientes en torno a la R2P y la RwP. En este momento la RwP no ha generado un gran cambio en la intervención humanitaria, ni ha tenido un impacto concreto en el escenario global, pero sí tiene el potencial para lograr esto. La RwP tiene el potencial de ser una de las iniciativas que genere un movimiento del unipolarismo hacia el multilateralismo tanto a nivel global como a nivel regional.

La RwP además puede ser un motor para el cambio en las operaciones de paz y las acciones humanitarias en nombre de la R2P. Ayudaría a establecer criterios más claros tanto para la autorización de operaciones de paz y de qué tipo, así como regulaciones para llevar estos a cabo. Esto contribuiría a la mayor eficacia de operaciones de paz, la minimización de violencia en ellas, y el uso de la diplomacia y mediación para mantener de paz y prevenir la escalada de violencia antes del estallido del conflicto.

Es importante destacar que todas estas potencialidades ya mencionadas pueden ocurrir en la región suramericana con el apoyo de organizaciones como UNASUR. Esto contribuiría con el establecimiento de la “zona de paz” que UNASUR promueve, así como la prevención de conflictos y la mediación pacífica en caso de que surgieran.

Así, se puede comprender la relevancia que la RwP tiene, y por qué sería beneficioso para UNASUR que participe del debate acerca de dicho concepto, e incluso que lo implemente en sus medidas en torno a la defensa y seguridad. De esta manera, queda claro el potencial que tiene la RwP tanto a nivel global como a nivel regional.

Bibliografía

- Abass, A. (2011). *Assessing NATO's involvement in Libya - United Nations University. Unu.edu*. Recuperado el 28 de diciembre 2014, de <http://unu.edu/publications/articles/assessing-nato-s-involvement-in-libya.html>
- Adbenur, A. (2014). *The BRICS 2014 Summit: Brazil's Regional Move*. Recuperado el 18 diciembre 2014.
- Aljazeera.com. (2011). *Battle for Libya: Key moments*. Recuperado el 12 de marzo 2015, de <http://www.aljazeera.com/indepth/spotlight/libya/2011/10/20111020104244706760.html>
- Asano, C. (2013). *Brasil señala los problemas, pero ¿puede promover el cambio?. openDemocracy*. Recuperado el 4 de enero 2015, de <https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/camila-asano/brasil-se%C3%B1ala-los-problemas-pero-%C2%BFpuede-promover-el-cambio>
- Avezov, X. *Jan.13: 'Responsibility while protecting': are we asking the wrong questions? www.sipri.org. Sipri.org*. Recuperado el 14 de noviembre 2014, de http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/Avezov_Jan13
- Banco, S., & Bravo Suarez, A. (2012). *Seguridad Humana- "Responsabilidad de Proteger: un dilema utópico pragmático*. Conferencia, La Plata.
- Battaglino, J. (2009). *O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano* (pp. 79-89). Nueva Sociedad.
- BBC News, (2015). *Libya profile - Timeline - BBC News*. Recuperado el 12 de marzo 2015, de <http://www.bbc.com/news/world-africa-13755445>
- Bellamy, A. (2008). *The Responsibility to Protect and the problem of military intervention* (pp. 617-639).
- Benner, T. (2013). *Brazil as a norm entrepreneur: the Responsibility While Protecting initiative* (pp. 35-46). Alemania: GPPi. Recuperado de http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2013/Benner_2013_Working-Paper_Brazil-RWP.pdf

- Bolopion, P. (2011). *After Libya, the Question: To Protect or Depose?* | Human Rights Watch. *Hrw.org*. Recuperado el 10 de febrero 2015, de <http://www.hrw.org/news/2011/08/25/after-libya-question-protect-or-depose>
- Borda, S. (2012). *Herramientas de diplomacia preventiva en América Latina* (pp. 129-156). En *Pensamiento Propio No. 36/37* (comp.). Buenos Aires. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/36.pdf>
- Bouvier, V. (2012). *Global Conflict Prevention Mechanisms and their Relevance for Latin America and the Caribbean* (pp. 63-89). En *Pensamiento Propio No. 36/37* (comp.). Buenos Aires. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/36.pdf>
- Bricmont, J. (2012). *"Responsabilidad de Proteger" como instrumento imperial: El caso de una política exterior no intervencionista - [CEPRID]*. *Nodo50.org*. Recuperado el 7 de febrero 2015, de <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article1375>
- Carta de las Naciones Unidas*. (1945). Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/charter/intro.shtml>
- Casanova, L., & Kassum, J. *Brazil: In Search of a Role on the Global Stage*. INSEAD. Recuperado de https://flora.insead.edu/fichiersti_wp/inseadwp2013/2013-86.pdf
- Comini, N., & Frenkel, A. (2014). *Una Unasur de baja intensidad*. Nueva Sociedad N°. 250. Recuperado de http://www.nuso.org/upload/articulos/4016_1.pdf
- Costa da Silva, D., de Rezende Saturnino Braga, P., & Milani, C. (2015). *Human Rights and Democracy: a dialogue between Brazil-US* (pp. 7- 26). En *CEBRI Artigos Vol 1* (comp.). Rio de Janeiro.
- da Motta Veiga, P., & Polónia Rios, S. (2011). *Brasil como sector de integración sudamericana: Posibilidades y límites* (pp. 199-246). En *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas* (comp.). Buenos Aires.
- Daalder, I., & Stavridis, J. (2012). *NATO's Victory in Libya*. *Foreign Affairs*. Recuperado el 17 de marzo 2015, de <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2012-02-02/natos-victory-libya>

- Deng, F. (2011). *The Responsibility While Protecting (RwP) Talking Points for Remarks*.
Presentación.
- Diamint, R. (2013). *Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA* (pp. 55-79).
- Diario Octubre,. (2011). *Brasil impulsa en ONU debate sobre manipulado concepto*. Recuperado el 4 de enero 2015, de <http://www.diario-octubre.com/2011/12/26/brasil-impulsa-en-onu-debate-sobre-manipulado-concepto/>
- Engstrom, P. (2011). *Brasil: los derechos humanos en la política exterior de una potencia emergente* (pp. 1-24). En *Los derechos humanos y la política exterior de los países de América Latina*, Ana Covarrubias and Natalia Saltalamacchia (coords.) México D.F.
- Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*. (2008). Santiago. Recuperado de <http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DEFENSA.pdf>
- Evans, G. (2012). *Responsibility while Protecting* (pp. 243-246). En *Pensamiento Propio No. 35* (comp.). Buenos Aires.
- Fernández Gibaja, A. (2011). *Lo que la Responsabilidad de Proteger significa*. *Iecah.org*. Recuperado el 13 de noviembre 2014, de http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&id=1478:lo-que-la-responsabilidad-de-proteger-significa-&Itemid=9
- García Plorutti, M. (2012). *La situación de las Fuerzas de Paz en Haití- (MINUSTAH)*. *Cari.org.ar*. Recuperado el 7 de febrero 2015, de http://cari.org.ar/recursos/cronicas/minustah4_09_12.html
- Gomes Saravia, M. (2012). *Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur*. Quito.
- Gomes Saravia, M., & Gratius, S. (2013). *Continental Regionalism: Brazil's Prominent Role in the Americas*. *International Relations And Security Network*. Recuperado el 10 de marzo

2015, de <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?id=164758>

Gratius, S., & Grevi, G. (2013). *Brasil y la UE: ¿socios en materia de seguridad y derechos humanos?*. FRIDE. Recuperado de http://fride.org/download/PB_92_Brasil_y_la_UE.pdf

Herman, E. (2014). *NATO's War on Libya - Not a Humanitarian Intervention*. *Global Research*. Recuperado el 19 de diciembre 2014, de <http://www.globalresearch.ca/natos-war-on-lybia-not-a-humanitarian-intervention/5366780>

Informe del Secretario General: Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. (2009). Recuperado de http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/677&referer=http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml&Lang=S

Kenkel, K. *Brazil as an International Security Actor*. Forum Internationale Politik/Brückenschlag – Die HaraldKoch-Buchreihe der Auslandsgesellschaft NRW. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/11433-1442-5-30.pdf>

Kolb, A. (2012). *The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RwP): Friends or Foes?* (pp. 1-26). Bruselas.

Kuperman, A. (2013). *Lessons from Libya: How Not to Intervene - Harvard - Belfer Center for Science and International Affairs*. *Belfercenter.ksg.harvard.edu*. Recuperado el 15 de marzo 2015, de http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/23387/lessons_from_libya.html

Lavopa, J., Pancino, B., & Iglesias, M. (2000). *CARI / Informe ALCA*. *Cari.org.ar*. Recuperado el 7 de febrero 2015, de <http://cari.org.ar/alca/alca1.html>

Legler, T. (2012). *Las Instituciones Regionales y la Responsabilidad de Proteger: El eje presidencialista* (pp. 83-108). En *Pensamiento Propio No. 35* (comp.). Buenos Aires.

Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. (2011). Recuperado de http://www.globalr2p.org/media/files/concept-paper-_rwp.pdf

Libya Revolt of 2011. (2015). En *Encyclopædia Britannica*. Recuperado de <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1766291/Libya-Revolt-of-2011/300038/Revolt-and-aftermath-in-Libya-2011-12>

Lima Declaration. (2012). Lima. Recuperado de <http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/Lima%20Declaration%202-10-2012%20PDF.pdf>

Lucci, J. (2012). *La Responsabilidad de Proteger y los Intereses de los 5 miembros permanentes: Los casos de Darfur, Myanmar y Siria* (pp. 45-82). En *Pensamiento Propio No. 35* (comp.). Buenos Aires.

Menezes Teixeira, A. (2010). *Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?* (pp. 41-53). Quito.

NATO. (2012). *NATO and Libya*. Recuperado el 12 de marzo 2015, de http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_71652.htm

Nolte, D., & Wehner, L. (2012). *UNASUR and the New Geopolitics of South America*. Madrid. Recuperado de http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_10836.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Resolución 1542 (2004)*. ONU.

Organización de las Naciones Unidas. (2011). *Resolución 1973 (2011)*. ONU.

Organización de las Naciones Unidas. (2012). *Responsibility to Protect Faces Urgent Test Here and Now, Secretary-General Tells General Assembly, Stressing Immense Human Cost of Failure in Syria*. Recuperado de <http://www.un.org/press/en/2012/sgsm14490.doc.htm>

Pace, W. (2012). *Global Conflict Prevention Mechanisms and their Relevance for Latin America and the Caribbean* (pp. 13-26). En *Pensamiento Propio No. 35* (comp.). Buenos Aires.

Patrick, S. (2010). *Irresponsible Stakeholders?*. *Foreign Affairs*. Recuperado el 18 de diciembre 2014, de <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-africa/2010-11-01/irresponsible-stakeholders>

Patrick, S. (2010). Q&A With Stewart Patrick on Emerging Powers.

- Patrick, S. (2011). *Libya and the Future of Humanitarian Intervention*. *Foreign Affairs*. Recuperado el 12 de marzo 2015, de <http://www.foreignaffairs.com/articles/68233/stewart-patrick/libya-and-the-future-of-humanitarian-intervention>
- Pattison, D. (2013). *The Ethics Of Responsibility While Protecting: BRAZIL, The Responsibility To Protect, And Guidelines For Humanitarian Intervention* (1st ed.). Manchester. Recuperado de <https://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2013/71-pattison-2013.pdf>
- Portales, C. (2014). *¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales* (pp. 35-74). En *Pensamiento Propio No. 39* (comp.). Buenos Aires. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/006-Portales.pdf>
- Robbins-Early, N. (2015). Was The 2011 Libya Intervention A Mistake?. *Huffington Post*. Recuperado de http://www.huffingtonpost.com/2015/03/07/libya-intervention-daalder_n_6809756.html
- Rodrigues, G. (2012). *La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, Contenidos y Cambios* (pp. 169-191). En *Pensamiento Propio No. 35* (comp.). Buenos Aires.
- Sainz-Borgo, J. (2012). *La Responsabilidad de Proteger: La Perspectiva de Brasil* (pp. 193-206). En *Pensamiento Propio No. 35* (comp.). Buenos Aires.
- Sanahuja, J. (2014). *Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC*. Buenos Aires. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/007-Sanahuja.pdf>
- Santos, R. & Almeida Cravo, T. (2014). *Brazil's rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the cold war*. NOREF. Recuperado de http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/47c24376b182eb29154461520d5ba7e9.pdf
- Schenoni, L. (2014). *Brasil en América del Sur*. Nueva Sociedad N°. 250. Recuperado de http://www.nuso.org/upload/articulos/4022_1.pdf
- Sepúlveda Muñoz, I., Alda Mejías, S., Núñez Castellano, R., Valdivieso Dumont, J., Sanahuja

- Perales, J., & Malamud Rikles, C. (2010). *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa*. Ministerio de Defensa. Recuperado de http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/029_LA_CREACION_DE_UNASUR_EN_EL_MARCO_DE_LA_SEGURIDAD_Y_LA_DEFENSA.pdf
- Serbin, A. (2012). *¿Por qué la prevención de conflictos y la construcción de la paz en América Latina y el Caribe?* (pp. 11-61). En *Pensamiento Propio No. 36/37* (comp.). Buenos Aires. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/36.pdf>
- Sorj, B., & Fausto, S. (2011). *El Papel de Brasil en América del Sur: Estrategias y percepciones mutuas* (pp. 5-34). En *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas* (comp.). Buenos Aires.
- Spektor, M. (2012). *Brazil Non Intervention - Humanitarian Brazilian Non-Intervention Policy*. *Americasquarterly.org*. Recuperado el 4 de enero 2015, de <http://www.americasquarterly.org/humanitarian-interventionism-brazilian-style>
- Stuenkel, O. *Brazil, South American Regionalism and Re-defining the "Atlantic Space"*™ / *OpinionGlobal*. *Opinionglobal.cl*. Recuperado el 16 abril 2015, de <http://www.opinionglobal.cl/explore/og-ensayos/brazil-south-american-regionalism-and-re-defining-the-atlantic-space/>
- Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. (2008). Quito. Recuperado de <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>
- Tussie, D. (2014). *Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America* (pp. 109-136). En *Pensamiento Propio No. 39* (comp.). Buenos Aires. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/008-Tussie.pdf>
- Un.org.. (2009). *United Nations Official Document*. Recuperado el 7 de enero 2015, de http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/677&referer=http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml&Lang=S
- UNASUR. *UNASUR / Todos Somos UNASUR*. Recuperado el 8 mayo 2015, de

<http://www.unasursg.org/es/node/218>

UNASUR. *UNASUR / Todos Somos UNASUR*. Recuperado el 8 mayo 2015, de <http://www.unasursg.org/es/node/116>

Vigevani, T., & Aragusuku, J. (2014). *Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas:*

Círculos concêntricos (pp. 163- 210). Buenos Aires. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/010-Vigevani.pdf>

Welsh, J., Quinton-Brown, P., & MacDiarmid, V. (2013). *Jennifer Welsh, Patrick Quinton-Brown and Victor MacDiarmid, CCR2P – Brazil's Responsibility While Protecting Proposal: A Canadian Perspective*. *Responsibilitytoprotect.org*. Recuperado el de 5 enero 2015, de <http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/178-other-rtop-concerns/4915-jennifer-welsh-patrick-quinton-brown-and-victor-macdiarmid-ccr2p-brazils-responsibility-while-protecting-proposal-a-canadian-perspective>

Wojcikiewicz Almeida, P. (2015). *Human Rights and Democracy: a dialogue between Brazil-US* (pp. 47- 61). En *CEBRI Artigos Vol 1* (comp.). Rio de Janeiro.

Wright, T. (2012). *Brazil hosts workshop on responsibility while protecting*. *Foreign Policy*. Recuperado el 4 de enero 2015, de <http://foreignpolicy.com/2012/08/29/brazil-hosts-workshop-on-responsibility-while-protecting/>