

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Unasur: Brasil, recursos naturales y misiones de paz

Alumno: Matías Carpio

Profesora: Rut Diamint

Firma de la profesora:

Junio, 2016

Índice

Resumen _____	3
<i>El impulso y la impronta de Brasil a la integración regional</i> _____	4
<i>La agenda de protección de los recursos naturales</i> _____	9
<i>La apuesta por las operaciones de paz y acción humanitaria de UNASUR</i> _____	14
Conclusiones _____	19
Referencias bibliográficas _____	20

Resumen

La entrada en vigor de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se inscribe en un proceso de integración regional de larga gestación que empezó a cobrar fuerza en las postrimerías del siglo XX y se cristalizó con la ratificación de los doce Estados miembros de su Tratado Constitutivo.

En este artículo se analiza el liderazgo primordial que desempeñó Brasil en la consolidación de esta organización que concibe como una plataforma para su agenda diplomática extra-hemisférica en instituciones multilaterales; el creciente “movimiento de securitización” de los recursos naturales de la región por parte de ciertos líderes militares y políticos y su impacto en la agenda de defensa sudamericana, y la importancia de las operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por los países de la unión como señal de la capacidad de ésta de armonizar y complementar sus acciones con las de Naciones Unidas.

El impulso y la impronta de Brasil a la integración regional

La constitución de UNASUR le debe mucho al principal actor detrás de su impulso, Brasil. De hecho, su entrada en vigor representó una instancia clave en la política exterior de la presidencia de Lula Da Silva (2003-2011), quien sostuvo la necesidad de afianzar el liderazgo brasileiro en la región como un requisito para la consecución de objetivos diplomáticos exigentes a escala extra-hemisférica y para la inserción internacional del país. En el curso de las últimas dos décadas, Brasil fue adquiriendo mayor protagonismo global como producto, inter alia, de procesos simultáneos como fueron su acelerado crecimiento económico, el menor despliegue de Estados Unidos en ciertos capítulos de la agenda latinoamericana debido a su participación militar en teatros de operaciones en Medio Oriente y la pérdida de poder relativo de la Argentina. No obstante, a medio camino de su primer mandato, la administración Lula comenzó a percibir un pronunciado desfasaje entre la potencialidad de proyección extra-hemisférica de Brasil y un estatus de liderazgo regional más disputado. Numerosos -aunque no todos- actores de la política exterior brasileira participaron de esta constatación y derivaron de ella una implicancia: la inviabilidad de prescindir de una dimensión de profundización de la integración sudamericana en la búsqueda de acceder a posiciones clave dentro de las organizaciones multilaterales. Los casos más ilustrativos de esta disonancia se dieron en 2004 y 2005. El primero se refiere a la oposición pública del principal socio comercial de Brasilia, la Argentina, a la propuesta de la diplomacia brasileira de conseguir el puesto de miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y su liderazgo activo en el grupo *Uniting for Consensus* para lograr que la participación regional en ese foro fuera rotatoria. Como señala un académico, si bien no se trató de una sorpresa, “(...) the position of Argentina, (...) as the strongest opponent of its main international ambition dealt a heavy blow to Brazil’s image as a regional leader” (Malamud, 2011, p.9). Al año siguiente, Itamaraty tampoco pudo unificar las candidaturas a Secretario General de la Organización Mundial del Comercio; en efecto, la región se enfrentó al proceso de selección dividida puesto que, además del candidato brasileiro, Uruguay presentó por su cuenta a un nacional de su país.

En consecuencia, Brasil se enfrentó a una situación paradójica: “(...) while its regional leadership has grown on paper, in practice it has met growing resistance. Yet the country

has gained increasing global recognition” (ibídem, p.19). El desafío consistía en crear un ámbito que, aunque fuera funcional a las aspiraciones de la política exterior de Lula, pudiera ofrecer garantías si no de imparcialidad a otros Estados, de flexibilidad en el proceso de toma y ejecución de decisiones (como lo demuestra la votación por consenso en UNASUR). En cambio, hubo una tensión explícita entre el Poder Ejecutivo e Itamaraty que actuó en sintonía con las Fuerzas Armadas. Estos últimos expresaron fuertes reticencias respecto a una unión sudamericana que redujera la autonomía tanto en el plano de la acción militar como en el trazado e implementación de la política exterior por parte de diplomáticos profesionales. Para sortear la inercia corporativa de estos poderosos sectores, el jefe de Estado recurrió a una activa “diplomacia presidencial” de la mano de su canciller, Celso Amorim.

Una de las formas de quebrar esta “dialéctica de las voluntades” radicó en reducir la opacidad respecto a los intereses del Estado brasileiro en materia de defensa y quebrar de este modo la resistencia militar a “institucionalizar acuerdos bilaterales o multilaterales con la finalidad de instituir una estructura de defensa común para la subregión a corto o medio plazo” (Saint Pierre, 2009, p.12). No pocas naciones sudamericanas desconfiaban de un vecino con creciente poder relativo que no contaba con un documento oficial que explicitara su política de defensa. Por ese motivo, cuando el propio presidente Lula se refirió a la necesidad de redactar un libro blanco regional, muchos no pudieron sino remarcar la contradicción. Desde la lógica política, es natural pensar que tal propuesta estaba principalmente destinada al interior de Brasil: era menester exacerbar y servirse de una presión externa (por mayor transparencia) para debilitar los enclaves autoritarios, carentes de un efectivo control democrático, de las Fuerzas Armadas brasileras. En este contexto, surgió la Estrategia Nacional de Defensa (END, 2008), un paso cualitativamente superior a la creación del propio Ministerio de Defensa bajo la presidencia de Cardoso. Sin este avance, difícilmente se pueda imaginar la adhesión de Colombia a la creación del Consejo de Defensa Sudamericano.

Entre los puntos fundamentales que resalta UNASUR se encuentra el de la complementariedad y armonización de la agenda regional con la agenda de Naciones Unidas. No es casual que se reivindique el multilateralismo de la ONU en contraposición al respeto selectivo de la Carta de la organización y el unilateralismo que privilegian algunos

de los países más poderosos. En palabras del ex canciller brasileiro Antonio Patriota, “la UNASUR ha contribuido significativamente a promover los ideales y los propósitos de las Naciones Unidas. Brasil ha defendido el establecimiento de una multipolaridad de la cooperación (...) La OTAN [es una] alianza defensiva cuyas actividades no parecen ubicarse claramente bajo el Capítulo VIII de la Carta de la ONU. Nos preocupa también que la OTAN haya interpretado libremente mandatos para acciones de promoción de la paz y la seguridad internacionales otorgados por este Consejo de Seguridad. Sería extremadamente grave para el futuro de la articulación entre las esferas de paz regionales y globales que grupos de países empiecen a definir unilateralmente su esfera de actuación más allá de los territorios de sus miembros”¹. Declaraciones de este tenor están dirigidas a Washington, con quien Brasilia mantiene una relación bilateral signada por un movimiento dual y cuidadosamente calibrado de acuerdos y desacuerdos. Brasil defiende tajantemente que Sudamérica no es ni debe ser una esfera de influencia norteamericana. Por tal motivo, su patrón de vinculación con Washington puede describirse según la tipología de la “oposición limitada”, conforme a la cual “la integración regional es considerada esencial para el incremento del poder negociador conjunto frente a Estados Unidos” (Russell y Tokatlián, 2009, p.231). Procura de este modo aumentar su capacidad de negociación frente a la potencia del Norte al tiempo que se esfuerza por obtener su beneplácito en sus intentos de adquirir mayor jerarquía y protagonismo relativos en la estructura internacional de poder. Esta estrategia contrasta con el revisionismo a secas que caracterizó a la gestión de Hugo Chávez en su relación con los poderes centrales y el orden global. Brasil, en cambio, reivindica una postura de tipo más aquiescente dentro de las estructuras multilaterales de posguerra en aquellos asuntos que coinciden con los lineamientos de su filosofía y su política exteriores. Bajo la gestión de Lula, el país estimuló simultáneamente la creación de un nuevo multilateralismo de las naciones emergentes que cristalizara e institucionalizara los resultados del liderazgo cooperativo del país. A nivel sudamericano, UNASUR es un

¹ *Discurso del Ministro de las RREE en el Debate Abierto del Consejo de Seguridad sobre la cooperación entre la NNUU y las organizaciones regionales y subregionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.* Nueva York, Estados Unidos. 6 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/8683-discurso-del-ministro-de-relaciones-exteriores-en-el-debate-abierto-del-consejo-de-seguridad-sobre-la-cooperacion-entre-la-organizacion-de-las-naciones-unidas-y-las-organizaciones-regionales-y-subregionales-en-el-mantenimiento-de-la-paz-y-la-seguridad-int>

ejemplo de esto; a nivel de la cooperación Sur-Sur, se puede citar el foro trilateral IBSA. Es importante reconocer que Brasilia apostó a construir poder a partir de una extensa red de coaliciones internacionales; así, se fueron articulando patrones de convergencia para introducir reformas en la arquitectura de la gobernanza global en materia económica y de seguridad. En la última década, estas coaliciones se fueron reduciendo en número de actores hasta reunir a unas pocas potencias emergentes (como BRICS) en torno de una agenda más condensada mientras que anteriormente estructuras como el Movimiento de Países No Alineados o el G-77 privilegiaron arreglos más generales y una composición más heterogénea. Así, estos armados “han permitido que el país se ocupe activamente de temas distintos (...) sin los costos de intentar representar a sus socios regionales como condición a su presencia en el juego global” (Costa Vaz, 2012, p.180).

La actuación de UNASUR en el conflicto y proceso de paz de Colombia supone una prueba de la capacidad de la institución subregional de cumplir un rol de proveedor de estabilidad y seguridad para los Estados vecinos. Para algunos miembros, especialmente Brasil, el desafío es mayor en tanto un fracaso de las negociaciones entre el gobierno colombiano y los grupos guerrilleros implica un mayor riesgo de derrame de la violencia al área amazónica, cuya relevancia estratégica es una función de los recursos que abriga. En este contexto se deben entender las declaraciones de la presidenta Dilma Rousseff cuando expresó que “Brasil está interesado en cooperar en la fase posconflicto, con la reconstrucción en lo que se refiere en el plano nacional de agricultura que contribuya con nuestra experiencia en el área de agricultura familiar y comercial y también nos ponemos a disposición para cooperar en los temas de la infraestructura”². En el éxito de la colaboración sudamericana en las instancias de desarme, desmovilización y rehabilitación en Colombia se cifra la resonancia internacional de la tarea conjunta y la posibilidad de agitar la bandera de la independencia regional frente a la percepción de una injerencia indebida de Washington en asuntos locales. En otras palabras: si Sudamérica, sirviéndose de un esquema de cooperación y recursos propios, desarrolla una tarea instrumental a los fines de arribar a una solución pacífica y pactada de tensiones internas, la utilidad de la presencia militar norteamericana en el país andino sería cuestionable. Así, UNASUR podría

² “Brasil tiene interés en cooperar en fase de posconflicto: Dilma Rousseff”. (9 de octubre de 2015). *CM&la noticia*. Disponible en: <http://www.cmi.com.co/brasil-tiene-interes-en-cooperar-en-fase-de-posconflicto-dilma-rousseff>

constituirse en una herramienta de funcionalidad doble que garantice el mantenimiento de una “zona de paz” y la autonomía regional vis-à-vis Estados Unidos. Sin embargo, la organización se enfrenta a otro obstáculo; no siempre es vista como un jugador imparcial en la mediación de crisis³.

A diferencia de otras instancias regionales como la Unión Europea, UNASUR no cuenta con una burocracia que goce de áreas significativas de autonomía respecto a sus Estados miembro. Esto significa que no se trata de una institución regida por reglas que despoliticen, sistematicen y automaticen las respuestas de sus funcionarios. Se trata, en cambio, de una instancia intergubernamental. La principal característica de una burocracia es que su autoridad deriva del conocimiento técnico de sus funcionarios sobre ciertos temas. Como autoridad, los efectos de las normas que producen son “reguladores” – “altering the behavior of states and nonstate actors by changing incentives for their decisions” - y “constitutivos” –en tanto pueden “(...) constitute the world, creating new interests, actors, and social activities” -(Barnett y Finnemore, 2004, p.7). Los órganos de UNASUR son más cajas de resonancia de las voluntades de los Ejecutivos sudamericanos que las agencias autónomas de una organización multilateral. Quizá, por eso, resulte difícil imaginar a su secretario general con un poder de agenda semejante al de su homólogo en Naciones Unidas (que fue responsable de concebir autónomamente las operaciones de mantenimiento de la paz o de delimitar el campo de aplicación de “responsabilidad de proteger”). La elección de los secretarios generales tampoco respondió a los criterios burocráticos tradicionales: cuando se eligió a Néstor Kirchner, Uruguay y Colombia cuestionaron su designación por el estilo beligerante y la falta de credenciales en política exterior que le endilgaban al ex presidente argentino; cuando se designaron a nacionales colombianos (María Emma Mejía y Ernesto Samper) y un venezolano (Alí Rodríguez) en el puesto, la decisión bien se pudo entender como un intento de lograr la aquiescencia de los Estados que, por diferencias ideológicas de distinto tipo, no eran los defensores más convencidos de la utilidad del organismo. Por eso, hay quienes homologan su baja institucionalidad a una búsqueda deliberada de contar con un instrumento flexible (que no genere obligaciones normativas ni antecedentes muy exigentes) y que se adapte a las

³ Meza, A. (7 de marzo de 2015). “La oposición de Venezuela carga contra la mediación de Unasur”. *El País*. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/07/actualidad/1425703663_569907.html

necesidades políticas del momento de suerte que ciertos investigadores advierten que “UNASUR es una organización que confunde el Estado con el Ejecutivo” (Diamint, 2013, p.67). En este sentido se pronunció el subsecretario de Defensa de Uruguay, quien destacó la necesidad de UNASUR y sus órganos de “institucionalizarse más allá de los presidentes y los partidos políticos”⁴.

Un rápido análisis del trabajo preliminar⁵ del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa pone de manifiesto la debilidad del CDS en cuanto a su capacidad de prescribir acciones a sus miembros: el propio documento se refiere a la “coexistencia de definiciones políticas diferentes”. Como recuerda Saint-Pierre, desde el momento en que Brasil esbozó la idea de constituir el CDS, “(...) la propuesta era deliberadamente abierta y vaga porque se trataba de una convocatoria para que los representantes de los países de la subregión discutiesen la forma y contenido de la propuesta” (Saint-Pierre, 2009, p.15). El carácter polisémico que se le atribuyen a las nociones de defensa y seguridad a nivel regional plantea el desafío de operacionalizar una respuesta común en asuntos de defensa a pesar de la indefinición conceptual que caracteriza a los documentos oficiales del CDS y CEED. Esta ambigüedad en los términos permite acomodar distintos modelos de interacción entre políticos y militares; en parte, es sintomática de los distintos grados de control civil-democrático de las Fuerzas Armadas al interior de Sudamérica y de su campo ampliado de actuación (en algunos países) frente a amenazas internas en detrimento de la concepción clásica de su rol frente a amenazas externas.

La agenda de protección de los recursos naturales

Un área de consenso regional es la referida a la importancia estratégica de los recursos naturales que abriga Sudamérica. Esta postura soberanista frente a los riesgos de las

⁴ “Subsecretario Menéndez anunció creación de Escuela Sudamericana de Defensa” (20 de abril de 2015). *Presidencia*. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/escuela-sudamericana-defensa-menendez-unasur>

⁵ “Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la región suramericana”. Disponible en: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf

intervenciones extranjeras abreva en una tradición longeva que se retrotrae hasta la formulación de la Doctrina Drago. El carácter estratégico de los recursos y la biodiversidad de la región están dados por las previsiones demográficas de un mundo más poblado hacia mediados del siglo XXI, por los patrones de consumo de una creciente “clase media global” y las secuelas del cambio climático. Esta “geopolítica de los recursos” forma parte de una visión extendida entre los militares brasileros y argentinos. La paradoja radica en que, mientras se redefinió el concepto de seguridad en sintonía con los supuestos más comprensivos de la “seguridad positiva y democrática”, existe un “movimiento de securitización” promovido por líderes militares y políticos de la región en relación a los recursos naturales. Dado que la construcción discursiva de una amenaza existencial no se hace en el vacío, el discurso de peligro del “agente securitizador” es efectivo en la medida en que suscita el consenso de su audiencia y la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para neutralizarlo. Según destacan dos académicos, “por ello, la securitización tiene un carácter intersubjetivo ya que requiere un significado compartido entre actor securitizador y audiencia” (Sanahuja y Montenegro, 2014, p.523).

La visión de los recursos naturales como estratégicos en virtud de la potencial amenaza que su posesión implica está signada por las perspectivas dominantes dentro de las Fuerzas Armadas brasileras. Hacia 2008, tras la reactivación de la IV Flota del Comando Sur, las autoridades militares de Brasil y el propio presidente Lula plantearon la posibilidad de una hipótesis de conflicto en el Atlántico Sur motivada por los recientes descubrimientos de yacimientos petrolíferos offshore en la capa pre-sal. Casi todos los países de la región manifestaron reticencias frente a esta decisión de Washington; Hugo Chávez fue el más categórico al asegurar “no tener dudas de que es una amenaza, un operativo de vasto control por el Orinoco, el Amazonas, el Paraná, y debemos estar preparados para ver qué quieren hacer por aquí”⁶. Lula, por su parte, tampoco ahorró palabras cuando señaló que “nuestra Marina es la guardiana de nuestra plataforma marina, porque si no viene un vivo y dice eso es mío porque está en el fondo del mar”⁷. En el caso brasiler, esta preocupación por el espectro de tensiones bélicas por los recursos naturales fue rápidamente cristalizada

⁶ “Preocupación oficial por la presencia de la IV Flota estadounidense en la región” (8 de julio de 2008). *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1028585-preocupacion-oficial-por-la-presencia-de-la-iv-flota-estadounidense-en-la-region>

⁷ Gosman, E. “Nueva advertencia de Lula contra la IV Flota de EE.UU.” (19 de septiembre de 2008). *Clarín*. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2008/09/19/elmundo/i-01763138.htm>

en la redacción de la Estrategia Nacional de Defensa. En este libro blanco hay alusiones a la defensa de la “Amazonia Azul”, es decir, el territorio marítimo brasileiro. La décima directriz de ese mismo documento afirma que “Brasil será vigilante en la reafirmación incondicional de su soberanía sobre la Amazonia brasileira. Rechazará (...) cualquier intento de tutela sobre sus decisiones respecto de preservación, de desarrollo y de defensa de la Amazonia”⁸. La END también se hace eco de que la pérdida de autonomía soberana podría ser la consecuencia de la invocación por “intereses extranjeros- políticos o económicos-” de una mala gestión de los recursos naturales y, por lo tanto, de la necesidad de una “intervención ambiental”. Consecuentemente, el documento plantea el imperativo de la relocalización geográfica de las unidades de las tres armas; el Ejército está situado principalmente en el sur y sudeste del país; la escuadra de la Marina, en Río de Janeiro; las instalaciones tecnológicas de la Fuerza Aérea, en San Pablo. No obstante, dado que “las preocupaciones más agudas de defensa, sin embargo, están en el Norte, en el Oeste y en el Atlántico Sur”⁹, la END revela la decisión de concentrar las tareas de la Marina en la desembocadura del Amazonas y sus grandes cuencas fluviales mientras que las reservas del Ejército se redirigen hacia el centro del país de suerte tal de lograr una capacidad de movilización y despliegue más efectivas.

Es indudable que esta matriz de pensamiento de las Fuerzas Armadas de Brasil moldeó la agenda del CDS y CEED. De hecho, el órgano de defensa de UNASUR considera a la región como un posible teatro de operaciones de una lucha por los recursos naturales sudamericanos. Un documento del CEED se hace eco de esta preocupación al constatar que “la abundancia de recursos en nuestra región tiene como contracara la escasez y la apetencia de los mismos por actores extra regionales”¹⁰. Así, la colaboración regional se esgrime como la consecuencia lógica de la dificultad de los Estados de defender por sí solos un patrimonio natural diseminado por todo el subcontinente y para el que las fronteras no representarían sino una delimitación artificial. Por tal razón, se busca una instancia que sirva a los fines de facilitar la coordinación de acciones colectivas.

⁸ *Estrategia Nacional de Defensa*. Ministerio de Defensa, Brasilia, 2008., p. 14.

⁹ *Ibíd.* p. 13.

¹⁰ Forti, A. (2014). “La Defensa y los recursos naturales en Suramérica: Aportes para una estrategia regional”, Conferencia “Defensa y Recursos Naturales”, *Centro de Estudio Estratégicos de Defensa*, p. 7. Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/DEF-RRNN-ALFREDO-FORTI.pdf>

Cuando se mencionan a los recursos naturales como una causal de hipótesis de conflicto, la amenaza a la que se alude no es simplemente la de una apropiación por la fuerza. A pesar de que ésta no se descarte, los desafíos son algo más insidiosos conforme lo sugiere el “Estudio Prospectivo Suramérica 2025” (CEED-CDS, 2015). El CEED en tal documento se refiere a un espectro amplio de acciones lesivas a la soberanía de los países sudamericanos. Los amenazas que se confrontan “no necesariamente implican la enajenación de los activos mediante el uso de la fuerza de manera abierta y directa” (CEED-CDS, 2015, p. 29). Una de ellas concierne las dimensiones económicas de una potencial dominación; en particular, los riesgos asociados al modelo productivo de enclave, la primarización económica, la baja tributación de sectores extractivos y los tratados bilaterales de inversión incompatibles con el perfil de desarrollo nacional. Otros de los desafíos son alusivos a la dimensión político-diplomática: propuestas como las que instaron a declarar a la Patagonia argentina o al Amazonas brasilero como “reservorios comunes de la humanidad” y en virtud de las cuales se exhortaba a la creación de un cuerpo especial (“los cascos verdes”) que velara por su protección.

La innovación conceptual del CDS consistió en ampliar la definición de defensa nacional. Si anteriormente la defensa se homologaba a la prevención o reacción frente a la violación de la integridad territorial del Estado, en la actualidad UNASUR la concibe desde la óptica de la “integralidad”. Esto es: la necesidad de entender la defensa nacional y regional de los recursos naturales en clave holística y a los Estados desde el imperativo de desarrollar acciones diplomáticas, legislativas, de política económica, medioambientales, etc., para resguardarlos.

En el campo de la actividad militar, el esquema de cooperación regional se funda en la colaboración “hacia dentro” y la disuasión “hacia fuera”. La primera se refiere a las funciones consagradas al CDS de construcción de una “zona de paz”, una identidad común en términos de defensa y la articulación de posiciones comunes en los foros multilaterales de la materia. La segunda arista alude al consenso respecto a la necesidad de fortalecer la capacidad disuasiva combinada frente al accionar de terceros Estados codiciosos del patrimonio natural de Sudamérica. Según el ex canciller de Brasil, Celso Amorim, “es suficiente con que alguien mire la historia, por un lado, o por otro lado que mire los estudios sobre la prospectiva de los recursos naturales en el futuro, para pensar que hay

eventualidades que pueden ocurrir. Debemos estar preparados para rechazar cualquier intento de alcanzar un blanco, de cualquier parte que venga”¹¹. Asimismo agregó: “Y en eso entra la necesidad de tener capacidad de disuasión. Por eso dije que dentro de la región, dentro de Sudamérica, y quizás esto valga para otros países como los de África, hay que considerar que en un mundo global, y aunque no tengamos ningún enemigo declarado o no declarado, debemos tener una política de disuasión”. Este punto lleva a algunos a considerar una estrategia de defensa colectiva frente a las amenazas de actores extra regionales: “(...) debemos hacerles conocer que una acción que implique lesionar la integridad territorial de un Estado del subcontinente (...) constituye una acción contra Suramérica en su conjunto”¹². No obstante, ni bien se esboza un argumento ambicioso que pareciera recordar la función consagrada a la OTAN en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, se perfila el celo soberanista cuando se restringe el alcance de este compromiso al “(...) interés regional que determine la conducción política superior, no contemplando otras hipótesis de empleo (...), ninguna que implique intervención en los asuntos internos de nuestros países”¹³.

Sin perjuicio de la existencia de un incipiente consenso respecto a estas palabras, el desafío radica en la operacionalización de la categoría de “disuasión hacia fuera”. Aunque los líderes de la región y las autoridades castrenses perciban esta amenaza, la realidad es que Sudamérica no cuenta con un cuerpo de defensa especializado y regional. Por eso, el ex director del CEED, Alfredo Forti, propuso la creación de una Fuerza Militar Suramericana (FMS). Los ámbitos de empleo y despliegue de dicha fuerza estarían centrados a los espacios geográficos comunes y perimetrales; su labor colaborativa abreviaría en experiencias bilaterales exitosas como la fuerza argentino-chilena “Cruz del Sur” para transformarse en una instancia multilateral. A su vez, su conducción sería política puesto que el CDS y el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores estarían en la cumbre de la cadena de mando. La utilización de la fuerza sería un último recurso dado que la existencia de una fuerza tal sería, en principio, lo suficientemente disuasiva para conjurar el riesgo de violación de la soberanía territorial. Aun así, existe un abismo entre la

¹¹ Granovsky, M. “Hay que prepararse para evitar una guerra cibernética”. (16 de septiembre de 2013). *Página 12*. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-229130-2013-09-16.html>

¹² Forti, A. op. cit. p. 19.

¹³ *Ibíd.*, p. 21.

autonomía consagrada a los ejecutivos de los países en la gestión de sus asuntos internos (“la verdadera defensa de los referidos recursos comienza en las medidas políticas y económicas de nuestros Estados”¹⁴) y el recurso a la fuerza militar por el que se aboga. De este modo, los criterios de intervención de la posible FMS y sus “rules of engagement” aparecen muy acotados por el estricto respeto que UNASUR profesa por la soberanía nacional.

El ex secretario general de Unasur Alí Rodríguez hizo de la cuestión de la protección del patrimonio natural y de la biodiversidad de la región una de las piedras angulares de su mandato. Tan es así que sostuvo en una oportunidad que “si uno se pregunta qué puede convertir a la Unasur en un proceso irreversible que no corra la suerte de experiencias anteriores, la respuesta está en que sus integrantes son un reservorio de recursos naturales, y deben cerrar filas para defenderlos.”¹⁵ Más allá de la verosimilitud de este compromiso retórico, una vez más, es difícil comprender cómo se avanzó en la implementación de dicha defensa siendo que UNASUR es un organismo intergubernamental celoso de la soberanía de sus Estados miembros y, en virtud de ello, sujeto a los vaivenes político-ideológicos que agitan a los gobiernos sudamericanos.

La apuesta por las operaciones de paz y acción humanitaria de UNASUR

Otra de las piedras angulares en la construcción de una identidad propia a la región en materia de defensa es la referida a las operaciones de mantenimiento de la paz. Este fenómeno da cuenta de la transformación de Sudamérica de unos de los epicentros de la inestabilidad social y política en el mundo a su rol de garante-proveedor de la paz y la seguridad regionales. Si bien en muchos casos estas misiones surgieron como un paliativo para unas Fuerzas Armadas que habían perdido su función tras la casi absoluta desaparición

¹⁴ *Ibíd.*, p. 23.

¹⁵ “La defensa común de los recursos naturales convertirá a Unasur « en un proceso irreversible»” (29 de enero de 2012). *Correo del Orinoco*. Disponible en: <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/defensa-comun-recursos-naturales-convertira-a-unasur-%E2%80%9Cen-un-proceso-irreversible%E2%80%9D/>

de las hipótesis de conflicto entre países vecinos con el retorno democrático, existe en el presente consenso respecto a la utilidad de esta construcción normativa.

Las operaciones de paz son un ejemplo de armonización y articulación de la agenda de Naciones Unidas con la de UNASUR. A su vez, permiten homologar la seguridad a la promoción del desarrollo económico, social, político, etc., una vinculación cara al pensamiento sudamericano. El ex canciller brasilero, Antonio Patriota, aseveró que “sin oportunidades económicas, el desarme, la desmovilización y la reintegración raramente conducirán a los resultados deseados”¹⁶. En la región, hay unanimidad respecto a la correlación entre el subdesarrollo (en todas sus manifestaciones) y la conflictividad y la violencia internas. Por eso, son elocuentes las palabras del canciller chileno Heraldo Muñoz que expresó que “nuestra tesis fue que avanzar en la paz y seguridad requiere una visión más completa y más amplia que la simple imposición y mantenimiento de la paz. Insistimos en que para este propósito se requiere fortalecer las instituciones y el contrato social y político”¹⁷.

A su vez, la armonización de la agenda regional en materia de ayuda humanitaria y misiones de paz con la de la ONU también toma forma en el compromiso con las recomendaciones que emanan de la resolución 1325 de la Asamblea General. Conforme a la misma, es menester adoptar una perspectiva de género en la prevención, gestión y resolución de conflictos internacionales. El correlato empírico de la resolución es la incorporación de mujeres a las operaciones de paz desplegadas en el mundo. Este eje es uno de los discutidos en los Planes de Acción del CDS. La participación femenina en estas tareas se inscribe asimismo en un fenómeno más comprehensivo de democratización de espacios tradicionalmente dominados por hombres. La presidenta de Chile, Michelle Bachelet, lo expresa de este modo: “En el terreno han demostrado que pueden desempeñar los mismos roles, bajo los mismos estándares y condiciones que sus compañeros”. Abundó además en la especificidad de sus roles: “Cada una de estas 218 chilenas ha ayudado a empoderar a la población femenina y sus líderes en países que emergen del conflicto

¹⁶ “« La paz y la seguridad son interdependientes »”. (11 de febrero de 2011). *Congo R D visible*. Disponible en: <http://www.congordvisible.org/alternativas/articulo.php?uuid=49>

¹⁷ Bakit, M. “¿Qué aportó y qué obtuvo Chile en el Consejo de Seguridad de la ONU?” (10 de enero de 2016). *El Mercurio*.

Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=217929>

armado. Acompañan a mujeres ex combatientes y muchas veces son la llave para buscar la verdad y la reparación, al entrevistar a sobrevivientes de violencia sexual”¹⁸.

La participación activa de la mayoría de los Estados miembros de UNASUR de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH) es sintomática de una nueva “división internacional del trabajo”, conforme a la cual Sudamérica se convierte en un garante de la provisión de paz en el subcontinente y el Caribe. Una innovación de esta operación de paz bajo mandato de Naciones Unidas es que su mando militar recayó en el Ejército de un país de la región, Brasil, detrás del cual las tropas de países poderosos debieron encolumnarse. En los ojos de los sudamericanos, era y continúa siendo vital no favorecer un enfoque unidimensional (militar) en la gestión de problemas sociales estructurales. Esta visión abreva naturalmente en décadas de experiencia que sugieren que no es sensato cifrar todas las esperanzas en el mantenimiento de la paz a secas; en cambio, es indispensable cimentar las condiciones de una democracia y un desarrollo sólidos. Por eso, las primeras acciones se centraron en cuestiones que hacen al retorno a la vida democrática como fue la confección de un padrón electoral completo que diera cuenta de todos los votantes y la organización de los partidos políticos. A su vez, se hizo hincapié en la implementación de “quick impact projects” (QIPs), es decir, proyectos de baja escala y costo reducido para responder en la inmediatez a las demandas de la comunidad. Los QIPs se concibieron como medidas de fomento de la confianza entre la población autóctona y los miembros de la misión en tanto estuvieron orientados a transformar aspectos de la realidad haitiana con cierta celeridad. Si bien en su momento la decisión de participar y tener un rol de liderazgo en la misión suscitó críticas de quienes la asociaban a una empresa neocolonialista, la legitimidad de la acción sudamericana fue una función de la distancia de estos países de los intereses geopolíticos que se le podían atribuir a las grandes potencias y de las especificidades de la experiencia sudamericana que la emparentaba con la haitiana. Una mirada de razones (el pedido del Senado de Haití en 2011 instando al retiro de la misión, la oposición de organizaciones sociales del país a esta presencia extranjera, las denuncias de abusos sexuales perpetrados por “cascos azules”, etc) fue minando la unanimidad de visión de los países de la región. En 2012, en el marco de una reunión de

¹⁸ “Presidenta Bachelet sobre mujeres en las FF.AA.: «Ellas son quienes amplían las fronteras de lo posible en las misiones de paz»” (9 de marzo de 2015). *Prensa Presidencia*. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=13408>

Ministros de Defensa de UNASUR celebrada en Paraguay, se decidió reducir el número de tropas destinadas a MINUSTAH y reorientar los esfuerzos hacia tareas de desarrollo.

El debate en la materia no está exento de diferencias ideológicas. La comunión de visiones de Sudamérica respecto al valor de MINUSTAH no impidió que Venezuela no participara invocando el riesgo de la imposición de un imperialismo de nuevo cuño ni que Bolivia denunciara estas intenciones en misiones de Naciones Unidas en otros continentes. El vicepresidente de este país señaló, en el acto de despido del último contingente de la Compañía de Infantería Mecanizada Bolivia XV Haití 'Casco Azules', que “cada vez que nos han planteado a nivel de Naciones Unidas que participemos con tropas supuestamente de pacificación, pero en verdad de ocupación, nos hemos negado, nos hemos opuesto, porque en verdad se trataba de camuflar políticas de dominación colonial, la destrucción de los Estados soberanos es la antesala de la colonización”¹⁹. Esta perspectiva es radicalmente distinta a la de Chile, cuya presidenta se comprometió a enviar oficiales, ingenieros, médicos y helicópteros a misiones de paz de esta organización en África como una prueba suplementaria de la colaboración del país andino con las instituciones del multilateralismo.

En sintonía con la agenda de la ONU, los Estados de la región resaltan la necesidad de pasar de una cultura de reacción a una de prevención de los conflictos. Es precisamente en este punto donde el enfoque de UNASUR se reivindica más comprehensivo al priorizar la consolidación del estado de derecho, el fortalecimiento institucional y en infraestructura junto con el respeto por la soberanía nacional. La canciller argentina, Susana Malcorra, indica también que “en los procesos de consolidación de la paz resulta fundamental fortalecer los *partnerships* con las organizaciones regionales, permitiendo una mayor implicación de los actores regionales y locales, basadas en sus ventajas competitivas”²⁰. El actual secretario general de UNASUR, Ernesto Samper, suscribió a esta perspectiva cuando propuso el involucramiento de la fuerza binacional “Cruz del Sur” en la fase final del proceso de pacificación en Colombia. Según sus palabras, “una fuerza suramericana sin

¹⁹ Corz, C. “García: Bolivia rechazó a la ONU tareas de «pacificación»” (23 de junio de 2015). *La Razón*. Disponible en: http://www.la-razon.com/seguridad_nacional/Vicepresidente-Garcia-Bolivia-rechazo-ONU-pacificacion_0_2294770551.html

²⁰ *Debate de Alto Nivel sobre Naciones Unidas, Paz y Seguridad*, Nueva York, Estados Unidos, 10 de mayo de 2016. Disponible en: <http://enaun.mrecic.gov.ar/en/node/25791>

ningún tipo de compromiso hegemónico podría ser un aporte atractivo y daría valor agregado al proceso que viene adelante con la desmovilización y el desarme”²¹.

Esas palabras revelan una preocupación extendida a nivel regional por la desvirtuación de los mandatos y gestión de las crisis humanitarias por parte de las potencias occidentales bajo la égida de la OTAN. Tras la intervención militar en Libia, cuyo fundamentación se basó en la doctrina de R2P, Brasil adoptó una visión crítica del proceso. Su representante ante la ONU, la embajadora Ribeiro Viotti, destacó que “el uso de la fuerza siempre acarrea el riesgo de causar víctimas y diseminar la violencia y la inestabilidad. El hecho de que se ejerza con la intención de proteger a los civiles no hace menos trágicos los daños colaterales o la desestabilización no intencionada. El uso de la fuerza puede hacer más difícil alcanzar una solución pacífica”²². De esta manera, la diplomacia brasilera insistía en el imperativo de proteger a la población civil frente a violaciones de los Derechos Humanos al tiempo que defendía criterios menos laxos de recurso a la fuerza en su proyecto de “responsabilidad al proteger”.

Como lo destacan los Planes de Acción del CDS (UNASUR, 2013, 2014, 2016), la cooperación militar en materia de acción humanitaria y operaciones de paz es uno de los ejes de trabajo del órgano. En este sentido, las prioridades son la creación de un mapa de riesgos de desastres y la elaboración de un inventario de las capacidades nacionales de reacción frente a ellos.

Asimismo, se realizan ejercicios combinados anuales abocados a la optimización de los estándares de interoperabilidad de las Fuerzas Armadas de los doce Estados miembros en tareas de acción humanitaria o misiones de paz. De hecho, desde 2011 se realizan ejercicios combinados regionales de operaciones de mantenimiento de la paz denominados “UNASUR”. De acuerdo al Plan de Acción de 2013, los países con mayor experiencia y competencias en este eje (Argentina, Chile y Brasil) asumieron mayores grados de responsabilidad en la organización de estas actividades mientras que otros miembros de la unión actuaron en calidad de “co-responsables”. Tan sólo un año más tarde, el mismo

²¹ “Samper sugiere una fuerza de paz suramericana para el fin del conflicto en Colombia” (9 de abril de 2015). *Agencia EFE*. Disponible en: <http://www.efe.com/efe/usa/america/samper-sugiere-una-fuerza-de-paz-suramericana-para-el-fin-del-conflicto-en-colombia/50000103-2581391>

²² “Brasil aboga por políticas de prevención y «responsabilidad al proteger»” (5 de septiembre de 2012). *Centro de Noticias ONU*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=24355#.V2FSgKIpkX8>

documento incorporó a Colombia en un rol principal en el “Foro Suramericano de Experiencias en Desminado Humanitario” y, en 2016, a Perú y Ecuador.

Conclusiones

La primera parte de este trabajo se interesó por las motivaciones políticas y las limitaciones que los factores de poder en Brasil supusieron para la conformación de una arquitectura institucional y normativa como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En ese sentido, la conclusión es que la integración regional se supeditó en gran medida al objetivo de una diplomacia brasilera ambiciosa con voluntad de inserción en puestos de relevancia en las organizaciones multilaterales. Por ello, el éxito en la primera esfera se concibió como instrumental para una política lograda en el segundo plano.

Asimismo, se analizó el creciente “movimiento de securitización” de la agenda de los recursos naturales y la biodiversidad de Sudamérica. Se trata de una construcción eminentemente discursiva de un peligro potencial por parte de autoridades militares y con un correlato potente en voces civiles como el ex secretario general de UNASUR, el venezolano Alí Rodríguez. Por el momento, no se han tomado medidas extraordinarias para lidiar con este asunto al tiempo que tampoco es evidente que esta retórica encuentre un eco en la audiencia en la sociedad civil sudamericana. Se trata de un fenómeno en desarrollo; por lo tanto, es difícil prever si derivará en un “proceso de securitización” o si solamente sirve como elemento aglutinante de una unión sin enemigos definidos.

Finalmente, la acción de los miembros de UNASUR en materia de acción humanitaria y operaciones de paz se inscribe en una práctica ya consuetudinaria de buen número de sus Estados miembros. En particular, la especificidad que aporta la región es su sensibilidad al nexo entre desarrollo y seguridad así como su respeto por la soberanía de los países víctimas de conflictos. En este eje se explicita la armonización y complementariedad de la agenda de la unión con la de Naciones Unidas.

Referencias bibliográficas

- *Agencia EFE (9 de abril de 2015)* “Samper sugiere una fuerza de paz suramericana para el fin del conflicto en Colombia”. Disponible en: <http://www.efe.com/efe/usa/america/samper-sugiere-una-fuerza-de-paz-suramericana-para-el-fin-del-conflicto-en-colombia/50000103-2581391> (fecha de consulta: 8 de febrero de 2016).
- Bakit, M. (10 de enero de 2016) “¿Qué aportó y qué obtuvo Chile en el Consejo de Seguridad de la ONU?” *El Mercurio*. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=217929> (fecha de consulta: 13 de enero de 2016).
- Barnett, M. y Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations and Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- CEED (2011). “Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la región suramericana”, 29 de noviembre de 2011.
- CEED (2015). “Estudio Prospectivo Suramérica 2025”, noviembre de 2015.
- *Centro de Noticias ONU (5 de septiembre de 2012)* “Brasil aboga por políticas de prevención y «responsabilidad al proteger»” Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=24355#.V2FSgKIpkX8> (fecha de consulta: 25 de febrero de 2016).
- *CM&LA NOTICIA (9 de octubre de 2015)* “Brasil tiene interés en cooperar en fase de posconflicto: Dilma Rousseff”. Disponible en: <http://www.cmi.com.co/brasil-tiene-interes-en-cooperar-en-fase-de-posconflicto-dilma-rousseff> (fecha de consulta: 26 de abril de 2016).
- *Congo R D visible (11 de febrero de 2011)* “« La paz y la seguridad son interdependientes »” Disponible en: <http://www.congordvisible.org/alternativas/articulo.php?uuid=49> (fecha de consulta: 3 de abril de 2016).
- *Correo del Orinoco (29 de enero de 2012)*. “La defensa común de los recursos naturales convertirá a Unasur « en un proceso irreversible»” Disponible en: <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/defensa-comun-recursos-naturales-convertira-a-unasur-%E2%80%9Cen-un-proceso-irreversible%E2%80%9D/> (fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).
- Corz, C. (23 de junio de 2015) “García: Bolivia a la ONU tareas de «pacificación»” *La Razón*. Disponible en: http://www.la-razon.com/seguridad_nacional/Vicepresidente-Garcia-Bolivia-rechazo-ONU-pacificacion_0_2294770551.html (fecha de consulta: 9 de abril de 2016).
- Costa Vaz, A. (abril, 2012). “Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 97-98, pp.175-187.

- Diamint, R. (abril, 2013). “Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 101, pp. 55-79.
- *Discurso del Ministro de las RREE en el Debate Abierto del Consejo de Seguridad sobre la cooperación entre la NNUU y las organizaciones regionales y subregionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*. Nueva York, Estados Unidos. 6 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/8683-discurso-del-ministro-de-relaciones-exteriores-en-el-debate-abierto-del-consejo-de-seguridad-sobre-la-cooperacion-entre-la-organizacion-de-las-naciones-unidas-y-las-organizaciones-regionales-y-subregionales-en-el-mantenimiento-de-la-paz-y-la-seguridad-int> (fecha de consulta: 22 de mayo de 2016).
- Forti, A. (2014). “La Defensa y los recursos naturales en Suramérica: Aportes para una estrategia regional”, Conferencia “Defensa y Recursos Naturales”, *Centro de Estudio Estratégicos de Defensa*, pp. 1-24. Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/DEF-RRNN-ALFREDO-FORTI.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2016).
- Gobierno de Brasil (2008). Ministerio de Defensa, *Estrategia de Defensa Nacional*.
- Gosman, E. (19 de septiembre de 2008). “Nueva advertencia de Lula contra la IV Flota de EE.UU.”. *Clarín*. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2008/09/19/elmundo/i-01763138.htm> (fecha de consulta: 30 de enero de 2016).
- Granovsky, M. (16 de septiembre de 2013) “Hay que prepararse para evitar una guerra cibernética”. *Página 12*. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-229130-2013-09-16.html> (fecha de consulta: 22 de mayo de 2016).
- *La Nación* (8 de julio de 2008). Preocupación oficial por la presencia de la IV Flota estadounidense en la región”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1028585-preocupacion-oficial-por-la-presencia-de-la-iv-flota-estadounidense-en-la-region> (fecha de consulta: 17 de marzo de 2016).
- Malamud, A. (2011). “A Leader without Followers: The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”. *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 3, pp. 1-24.
- Meza, A. (7 de marzo de 2015). “La oposición de Venezuela carga contra la mediación de Unasur”. *EIPaís*. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/07/actualidad/1425703663_569907.html (fecha de consulta: 5 de febrero de 2016).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (10 de mayo de 2016). *Debate de Alto Nivel sobre Naciones Unidas, Paz y Seguridad*, Nueva York, Estados Unidos. Disponible en: <http://enaun.mrecic.gov.ar/en/node/25791> (fecha de consulta 20 de mayo de 2016).

- *Prensa Presidencia* (9 de marzo de 2015) “Presidenta Bachelet sobre mujeres en las FF.AA.: «Ellas son quienes amplían las fronteras de lo posible en las misiones de paz»” Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=13408> (fecha de consulta: 11 de marzo de 2016).
- *Presidencia* (20 de abril de 2015) “Subsecretario Menéndez anunció creación de Escuela Sudamericana de Defensa” Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/escuela-sudamericana-defensa-menendez-unasur> (fecha de consulta: 3 de junio de 2016).
- Russell, R. y Tokatlián, J. (2009). “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 85-86, pp.211-249.
- Saint-Pierre, H. (2009). “La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa”. *Documento de Trabajo DT 50/2009*, Real Instituto Elcano.
- Sanahuja, J.A. y F.J. Verdes-Montenegro (2014). “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR”. *Anuario de la Integración CRIES 2013-2014*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, pp. 487-530.
- UNASUR (2013, 2014, 2016). Plan de Acción del CDS, Consejo de Defensa Suramericano. Disponibles en: <http://www.perucdsunasur.org.pe/index.php/servicios/ano-2012> (fecha de consulta: 15 de abril de 2016).