

CÓMO UN ASIENTO PERMANENTE EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS PUEDE SER UNA LLAVE PARA QUE BRASIL MAXIMICE SU ROL DE ACTOR REGIONAL Y GLOBAL

Por Thais Akemi

Resumen:

La búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad (CS) no es un nuevo tema en la agenda de política externa brasileña. Es así que esa tarea se intensificó en los últimos gobiernos, así como también el propósito brasileño de convertirse en un actor relevante en el escenario internacional. En este artículo, se busca explicitar cómo el rol de actor regional y global puede ser aumentado con un asiento permanente y cómo la incesante defensa brasileña del multilateralismo puede beneficiar a los países de la región.

Introducción:

La defensa del multilateralismo en el post-11 de Septiembre se tornó un desafío para cualquier país después de la ofensiva militar promovida por Estados Unidos sin el aval de las Naciones Unidas. La institución vio su credibilidad fragilizada según algunos actores. Michael Glennon (2003), por ejemplo, resaltó la impotencia de la organización cuando se observó un desafío de gran dimensión. Según su interpretación, la soberanía de los países sigue como el factor predominante, que prevalece sobre las ideas de un régimen internacional.

Aún, debe recordarse que EEUU recurrió al Consejo de Seguridad antes de la invasión e intentó, a través de una propuesta de resolución, obtener el apoyo internacional. Como eso no fue posible, los americanos arcaron con los costos de una acción sin legitimidad frente la opinión pública internacional. Shashi Tharoor (2003) fue una de las autoras que afirmó la independencia de las Naciones Unidas, ya que a través del veto, Francia, China y Rusia no legitimaron, en el Consejo de Seguridad, la voluntad de la potencia.

A pesar de los debates entre teorías más extremistas que afirmaron la ineficacia de las Naciones Unidas y otras que reafirmaron su legitimidad, la organización sigue como la única

universal y por ese aspecto se constituye en una organización representativa del multilateralismo vigente.

Una reforma en la estructura de la organización puede generar su actualización frente a los nuevos conflictos¹ y consecuentemente puede ser una herramienta para la resolución de los desafíos actuales. Como uno de los órganos principales, el Consejo de Seguridad sigue en el centro de los debates con respecto de la reforma.

Hoy, cinco países ocupan un asiento permanente entre los miembros del Consejo de Seguridad. Esos países, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, China y Rusia, fueron los victoriosos de la II Guerra Mundial y aún siguen como potencias relevantes. Además, existen nuevos actores cuyo rol en el escenario internacional es relevante. Brasil, que despunta como líder regional, busca un asiento entre los poderosos, lo que generaría la afirmación de su rol regional e impulsaría una mayor relevancia global.

El pleito brasileño no es reciente, tampoco la defensa de los principios multilaterales como una herramienta de prevención y de resolución de conflictos. A través de un recorrido por la historia de la actuación brasileña en busca de un asiento permanente será posible observar las intenciones de este Estado en beneficio propio y como verían beneficiados, o no, los países de la región.

Histórico:

Desde la Liga de las Naciones, Brasil busca una preponderancia en un organismo internacional universal, tanto de temas como de países. Para tanto, el gobierno brasileño buscó volverse miembro permanente del Consejo que hacía parte de la Liga. Así, mantuvo como un objetivo de su política externa la búsqueda permanente de un rol preponderante en el órgano. Su intento se hizo presente a través de discursos en la Asamblea durante varios años, además de su participación como miembro no permanente del Consejo.²

Para Brasil, convertirse en miembro permanente significaba asumir un papel preponderante en América Latina frente a la ausencia de Estados Unidos en el organismo. Brasil despuntaría como

1 “Nuevos conflictos” es un término utilizado para designar los conflictos que surgieron en el pos guerra fría. En realidad no son nuevos, ya que siempre existieron, pero con el fin del bipolarismo entre EEUU y URSS, esos conflictos reaparecen en el escenario internacional como frutos de la crisis del Estado como institución.

2 Brasil fue uno de los miembros electos para el Consejo en su primer mandato y hoy ocupa un asiento no permanente por la 10º vez. (ESTADO: 2010)

líder regional, identificado como un actor que prima por la diplomacia y por las soluciones pacíficas de los problemas internacionales. Además de las objeciones de los países europeos³, la candidatura de Brasil fue rechazada por los países latinoamericanos, que pleiteaban más asientos no permanentes para la región.

Cuando Alemania buscó ingresar en la Liga, en 1926, Brasil anunció que no vetaría el proceso caso también pudiese tener un asiento permanente, como fue ofrecido a Alemania. Frente a la negativa del órgano y a la entrada del gobierno de Berlín, Brasil se retiró en 1928.

Como es sabido, la Liga de las Naciones no logró evitar la II Guerra Mundial, evento que tuvo una capacidad de destrucción monstruosa y que generó la necesidad de creación de una organización mantenedora de la paz y de la seguridad internacional. La constitución de la Organización de las Naciones Unidas buscó atender esos deseos.

Responsable de mantener la seguridad internacional, el Consejo de Seguridad afirmó el predominio de las grandes potencias en el proceso de toma de decisiones a través de la presencia permanente de las mismas y del poder de veto.

Brasil siguió buscando una preponderancia en la ONU, pero su búsqueda por un asiento permanente siguió como un punto en la agenda brasileña, que perdió espacio frente a otros temas. Fue con los debates en torno de la reforma de las Naciones Unidas que Brasil reafirmó sus intereses, ya que la posible ampliación de los miembros permanentes⁴ podría beneficiar las aspiraciones brasileñas.

El pleito brasileño

Brasil considera que el Consejo de Seguridad no refleja la realidad actual. Nuevas demandas se configuraron en el escenario actual y la estructura de las Naciones Unidas debe buscar un cambio, que vise atender esa nueva configuración.

Los conflictos actuales no son más interestatales, pero son resultantes de conflictos internos, generados por la fragmentación del Estado. Esos conflictos internos se convierten en problemas

3 Reino Unido y Bélgica se opusieron al pleito brasileño en 1921. España, en 1923, no acepta una propuesta brasileña de substituir juntos el asiento que tendrían en el futuro EEUU y Alemania. (Barreto: 2001)

4 La propuesta brasileña, en la 59 Asamblea General de Naciones Unidas, sugiere que el Consejo de Seguridad incorpore seis nuevos miembros permanentes: dos africanos, dos asiáticos, un europeo y un latinoamericano, además de cuatro nuevos asientos no permanentes, totalizando 25 miembros en el CS (ONU: 2010)

internacionales, ya que sus efectos no se restringen a sus fronteras. La solución de los mismos pasa por la comprensión de sus causas múltiples, que pueden ser políticas, económicas y sociales.

El Consejo de Seguridad no consigue resolver los nuevos conflictos. Para tanto, es necesario establecer un canal de comunicación más eficiente con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Ese enfoque más amplio puede ser alcanzado a través de un enfoque múltiple de los conflictos, que sería más fácilmente alcanzado a través de la diplomacia multilateral

Así, Brasil defiende una propuesta de reforma sobre la base de tres principios: la representación equitativa, la eficiencia y la eficacia. Los tres puntos generarían respectivamente: una representación equitativa de países desarrollados y de países en desarrollo; una agilización en el proceso de toma de decisiones y una verificación del cumplimiento de las decisiones acordadas.

El primer punto corrobora claramente la aspiración brasileña de volverse un representante latinoamericano en la toma de decisiones mundiales. Para tanto, su candidatura se sostiene a través de tres condiciones: su actuación en la ONU, su actuación externa y sus características internas.

Analizando la actuación brasileña en las Naciones Unidas, se observa el papel activo de Brasil en las misiones de paz del Consejo de Seguridad. Brasil participó de las siguientes misiones de paz: UNEF I, UNTAES, UNPREDEP, UNMOP, UNMISSET, UNTAET, UNIPOM, UNSF, ONUCA, DOMREP, ONUSAL, MINGUA, UNAVEM I, I e III, MONUA, ONUC, UNOMIL, ONUMOZ, UNAMIR, UNMIS, UNMIT, UNFICYP y MINUSTAH⁵.

La misión de paz en Haití se constituyó como una bandera del gobierno brasileño ya que detener su comando militar fue una puerta para exponer su acción multilateral a nivel global. Así, el control militar no es la llave para la re-estructuración del país. Después de años de conflictos, las instituciones políticas están desacreditadas, la economía local está paralizada y la pobreza se profundiza cada día más. El esfuerzo brasileño está en reconstruir un Estado de acuerdo con las expectativas locales. Un Haití para los haitianos no es una tarea que puede ser desarrollada por un único actor. Además de la participación de la población local, es necesaria la ayuda internacional, que no será suficiente si es concebida apenas en términos de seguridad, pero también debe encargarse de la estructuración económica, política y social.

5 Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haiti, creada por la resolución 1542 del CS en 2004. La resolución autoriza el empleo de una fuerza multinacional para apoyar el gobierno de transición de Haití. (BITENCOURT, 2005)

Así Haití, se convirtió una de las banderas de la defensa del multilateralismo por el gobierno brasileño. Como un todo, la política externa brasileña siempre buscó, a través de la diplomacia, la resolución de discordias. Para tanto, se involucra en cuestiones contra la proliferación de armas de destrucción, como ejemplo se observa su actuación regional en la ZPCAS (Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur). En el ámbito internacional, Brasil se destaca en las ruedas de negociaciones de la OMC y en fóruns de cooperación, como Río 92 y la FOCALAL (Fórum de cooperación América Latina - Asia del Este). Aún despunta como líder regional por sus acciones en el Mercosur (Mercado Común del Sur) y en la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas).

Además de su actuación externa, Brasil tiene la ventaja de ser el quinto país en extensión territorial cuyo pueblo presenta una composición multicultural y multiétnica que no genera conflictos internos. Sus características como un Estado consolidado suman un punto más en su candidatura como miembro permanente.

Hoy, Brasil tiene el apoyo de Francia; Reino Unido, que en la Liga de las Naciones demostraba ser el gran opositor del pleito brasileño; Uruguay; Angola; Cabo Verde; Guinea-Bissau; Mozambique; Portugal; San Tomé y Príncipe y Timor Leste.

Todavía, la propuesta brasileña aún sufre con oposiciones en América Latina, como la mexicana y la argentina, países que participan del Grupo del Consenso y defienden la incorporación de más asientos rotativos y no asientos permanentes. Italia, Pakistán, Corea del Sur, España, China, Países Bajos, Colombia y Canadá corroboran la idea.

El gran desafío brasileño es obtener el real apoyo americano, ya que su candidatura a un asiento permanente puede significar la adquisición de un rol de actor global que incomoda a EEUU. El crecimiento del rol de Brasil puede afectar el dominio norteamericano en la región y consecuentemente generar tensiones por el liderazgo. Esa interpretación se reafirma por la tendencia unipolar norteamericana, fortalecida en el gobierno de Bush, que demuestra las inclinaciones aislacionistas de Washington con relación a los organismos internacionales.

EEUU reconoce que Brasil es capaz de establecer un canal más eficaz de comunicación con América Latina y puede, así, beneficiar a los intereses norteamericanos. Según el periódico brasileño Folha de São Paulo, la ex secretaria de Estado, Condoleezza Rice, en su visita a Brasil en 2008 defendió la reforma de la ONU y afirmó que Brasil debe tener un rol más significativo en el escenario internacional, pero nada ha sido hecho en concreto para agilizar el proceso. (Folha de São Paulo: 2008).

La búsqueda del liderazgo

Desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, en 1994, Brasil asumió un rol de actor global que aún no defendía. Su participación en el ámbito de la seguridad hemisférica creció y su pleito por el asiento permanente se tornó una constante en sus discursos internacionales.

Además de mantener una agenda de seguridad fiel a sus preceptos multipolares, Brasil desempeñó un rol relevante en el escenario comercial cuando lideró, en 2004, en la Organización Mundial del Comercio (OMC), un grupo de 22 países en desarrollo contra los intereses norteamericanos y europeos. Otra victoria brasileña en la OMC fue el caso del contencioso del algodón, cuando Brasil ganó en la OMC el derecho de retaliación contra el algodón norteamericano que era subsidiado por el gobierno (Bittencourt, 2005: 382).

Esa y otras actitudes de Brasil demuestran que el asiento permanente en el Consejo de Seguridad puede contribuir para el rol de líder global y para el rol de representante de los países latinoamericanos. Adentrar en el Consejo es una oportunidad para que Brasil incremente su influencia regional, aunque sin mantener una relación de dependencia con los Estados Unidos. En realidad, Brasil se constituiría en una alternativa a los países latinoamericanos frente a influencia de EEUU.

El Itamaraty sigue una línea de continuidad en la composición de su política externa a través de la defensa del multilateralismo. Ese ideal no está establecido para rivalizar con la potencia norteamericana, pero a veces puede estar en desacuerdo con las decisiones por ella tomadas. Dos ejemplos pueden ser citados para explicitar mejor la defensa del multilateralismo brasileño.

Primero, el caso de los ataques del 11 de Septiembre de 2001. Brasil adoptó una estrategia rápida: a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el país declaró que el acontecimiento fue un acto terrorista no sólo contra los estadounidenses, pero a todos los miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La actitud brasileña una vez más primó por una acción conjunta, lo que fue, en ese caso, de acuerdo con los intereses de la potencia.

En segundo lugar, en la guerra de Estados Unidos contra Irak, Brasil se mantuvo contra la guerra, ya que la misma no era fruto de una resolución del Consejo de Seguridad, o sea, no era resultado de una acción multilateral. En realidad, la opción de ir a la guerra fue duramente criticada por los brasileños ya que además de tener su legitimidad cuestionada, el acto afectó la credibilidad de las Naciones Unidas.

Así, la política externa brasileña sigue fiel a sus principios y puede estar en desacuerdo con la posición tomada por otros Estados que no defiendan el multilateralismo como un principio diplomático eficaz. En un Consejo de Seguridad, donde cinco naciones desarrolladas toman decisiones que afectan a todo el mundo, la participación brasileña en el Consejo de Seguridad puede revertirse como una voz latinoamericana que defiende el multilateralismo frente a los intereses propios de los Estados.

Además, Brasil puede convertirse en un freno, consentido por los países de la región, al uso de la fuerza militar. Por comprender que los conflictos son múltiples, Brasil hace el intento de buscar cada vez más el poder blando en contra del poder duro. Un ejemplo claro fue la mediación brasileña en el caso de Irán⁶, que a pesar de la negativa de las Naciones Unidas, a través de los miembros del Consejo de Seguridad, de aceptar el acuerdo, demostró que Brasil sigue creyendo en alternativas diplomáticas negociadas y no a penas en sanciones, como un medio punitivo.

Además de EEUU, Brasil puede enfrentar obstáculos creados por los países de la región, que concuerdan con la necesidad de reformar la ONU, pero no están satisfechos con el asiento permanente deseado por Brasil. Esa es la posición de países como Argentina, México y Colombia, que acreditan en la creación de nuevos asientos rotativos por región. Ya los gobiernos más de izquierda, como Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela no aceptarían la idea de sometimiento al liderazgo de Brasil y luego se configurarían como más un obstáculo al pleito brasileño.

No se puede dejar de lado el hecho de que Brasil busca defender los intereses de los países en desarrollo. Un claro ejemplo está en la formación de la Cúpula América del Sur – África (ASA) que desde 2006 busca generar mayor cooperación entre los países de la región. Temas como el hambre, la democracia, los derechos humanos, la agricultura, la biotecnología, el comercio y el turismo están presentes en las agendas individuales de esos Estados y ahora pueden ser discutidas de forma multilateral, buscando soluciones para los problemas y maximizando beneficios.

Por eso, el II Encuentro de la ASA, resultó en la declaración de Nueva Esparta que reclama una reforma en el Consejo de Seguridad, para que el órgano se torne más democrático y representativo. Integrados, esos países pueden establecer un nuevo orden internacional más multipolar, menos centralizado y más democrático.

6 En el 17 de mayo de 2010, Brasil, Irán y Turquía anunciaron un acuerdo en que Irán enviaría 1.200 kg de uranio levemente enriquecido para el territorio turco y recibirían, en cambio, 120 kg del producto enriquecido en 20% en un plazo de un año. (Estadão: 2010)

Conclusión

En primer lugar, se debe resaltar que la construcción de un orden internacional pacífico es una tarea ardua, ya que se necesita conciliar percepciones y deseos políticos que generalmente son contradictorios (SATO, 2003). Así, las tareas de un líder que busca la integración, aunque que sea apenas en su área de actuación, son muy complejas.

Brasil sigue despuntando en los últimos años como un líder regional y su llave para buscar la cooperación es la defensa de la diplomacia multilateral. Ese es el camino elegido para la resolución de conflictos y él se fundamenta en el diálogo y en la participación de todos, a través de la democratización de los procesos decisorios. Esas son las herramientas que los organismos internacionales tienen a su disposición para alcanzar la cooperación deseada.

Aún la toma de decisiones internacionales en las Naciones Unidas carece de una real representación geográfica equitativa para que pueda ser considerada como resultado de un proceso democrático. La estructura del Consejo de Seguridad hoy no representa los deseos de toda la humanidad.

Para Brasil, un asiento permanente en el Consejo puede significar un cambio expresivo en la estructura del poder mundial. Como un actor en ascenso, Brasil tendrá la oportunidad de interferir en la toma de decisiones y sus deseos tendrán mayor repercusión.

Eses deseos no serán apenas de los brasileños, ya que la diplomacia del Itamaraty sigue apostando en la región. Así, Brasil puede convertirse en un representante latinoamericano en las Naciones Unidas e impulsar un proceso de integración en torno del establecimiento de una sola voz en la región. Eso posibilitaría una región más relevante en el escenario internacional y luego, más influyente en la toma de decisiones.

Ese proceso de integración enfrenta todavía un gran enemigo: los propios Estados partes, ya que el establecimiento de un consenso regional sigue siendo un desafío frente a los diversos intereses en juego.

Finalmente, el asiento permanente puede significar una menor dependencia de los Estados de la región de Estados Unidos, a través de una segunda opción en el liderazgo brasileño. Brasil podrá generar proyectos de mayor cohesión regional y consecuentemente obtener mayor poder de negociación, pero primero es necesario saber si Brasil se constituye cómo un líder consentido o cómo un líder que despunta sin legitimidad regional.

Bibliografia:

Barreto, Fernando (2001). *Os sucessores do Barão: 1912-1964*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

Bitencourt, Luis (2005) “¿Liderazgo brasileño en seguridad hemisférica?” en Tulchin, Joseph y otros (ed.) (2005). *El rompecabezas: conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Bononiae Libris.

Clarín: 08.07.2009

Estadão, 15.10.2009

Estadão, 24.07.2010.

Folha de São Paulo: 13.03.2008.

Folha de São Paulo: 28.09.2009

Glennon, Michael. (2003). “Why the Security Council Failed” *Foreign Affairs*, 83.

La Nación: 19.07.2004.

La Nación: 18.05.2009

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2008), *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*.

Sato, Eiiti (2003). “Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 02/ 46: 161 -176.

Sardenberg, Ronaldo Mota (2005). “Brasil, política multilateral e Nações Unidas”, *Estudos Avançados*, Universidade de São Paulo, 19/53: 347-367.

Tharoon, Shashi. (2003). “Why America Still Needs the United Nations”. *Foreign Affairs*, 82.