

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**El Consejo de Defensa Sudamericano en tiempos
de Lula y Dilma Rousseff**

Maximiliano Ezequiel Picart Dutra

Tutor: Julián González Guyer

Contenido

Resumen.....	3
I. Introducción.....	4
II. Metodología.....	5
III. Marco teórico.....	5
IV. La política exterior brasileña.....	11
V. El surgimiento de UNASUR.....	17
VI. Brasil como promotor de una política de defensa mutua: el Consejo De Defensa Sudamericano.....	21
I. El surgimiento del Consejo de Defensa Sudamericano y los objetivos de la política exterior brasileña en su creación.....	21
II. La defensa de los recursos naturales y el <i>interés regional</i>	28
III. La exclusión de Estados Unidos de los asuntos internos.	30
VII. Conclusiones y recomendaciones.	34
Bibliografía.....	36

El Consejo de Defensa Sudamericano en tiempos de Lula y Dilma Rousseff

RESUMEN

Durante los gobiernos de Lula Da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016), Brasil ejerció rol de líder de la región en la construcción de organismos multilaterales con el fin de posicionarse como un actor de relevancia en el escenario global. Para lograr ello, se trazaron objetivos de corto y largo plazo que se vieron reflejados en documentos como la *Estrategia Nacional de Defensa* de los años 2005 y 2008 y en el *Libro Blanco de Defensa* del año 2012. El propósito de este trabajo, es describir el papel que jugaron ambos gobiernos en la construcción del Consejo de Defensa Sudamericano en el marco de la UNASUR, como organismo regional de cooperación e intercambio en materia de defensa regional.

Palabras clave: Interés nacional, Poder, UNASUR, Consejo de Defensa Sudamericano.

I. INTRODUCCIÓN

Brasil es el quinto país más extenso en el mundo con 8.547.403 kilómetros cuadrados, es el mayor país en América Latina, ocupa el 47% del territorio del subcontinente y es la octava economía mundial; su población supera las 200 millones de personas. Para el año 2013, era la nación con mayor gasto en materia de defensa a nivel sudamericano representando el 51% de lo que invierte el continente y el 53% del PIB de la región¹. Con estas características, el país tiene todas las condiciones para ser considerado una potencia mundial (Da Silva Guevara, 2011)

Durante los gobiernos de Lula Da Silva y Dilma Rousseff, Brasil impulsó una reestructura en lo que refiere a objetivos, organización y contexto geopolítico en lo que refiere a la defensa nacional. Fue uno de los actores clave en el fortalecimiento de instituciones regionales vinculadas a este rubro (la defensa) y seguridad de la región.

En el año 2008, con la creación de UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano, se abrió en el continente un nuevo proceso de integración donde Brasil fue uno de los factores fundamentales debido a la *concertación ideológica* que existía en el continente.

El objetivo central de este trabajo es describir el impulso por parte del país en la creación y fortalecimiento del Consejo de Defensa Sudamericano como principal órgano de cooperación regional en seguridad y defensa durante los gobiernos de Lula Da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016). El Consejo de Defensa Sudamericano tanto su creación como normas de funcionamiento, han sido funcionales al interés geopolítico brasileño en el continente donde documentos como la *Estrategia Nacional de Defensa* de los años 2005 y 2008 y el *Libro Blanco de Defensa* del año 2012 reflejan las preferencias del estado en la proyección continental y global. En la primera parte del trabajo, se incluye el *abordaje metodológico* a utilizar desde una perspectiva *descriptiva*. Luego, se detalla el marco teórico elegido para esta ocasión desde la visión *institucionalista neoliberal* y desde el *realismo* en las Relaciones Internacionales. A continuación, presentamos brevemente los diferentes paradigmas que han marcado la *política exterior* de Itamaraty. Posteriormente, nos enfocaremos en el surgimiento de la *UNASUR* y la construcción del *Consejo de Defensa Sudamericano*

¹Por más información, ver Leite De Almeida, Carlos Wellington (2015). "Orçamento da defesa do Brasil e o contexto Sul-Americano. *Inteligencia Estratégica Latinoamericana; Perspectivas y ejes*

por parte de Brasil. Por último, un apartado referido a *Conclusiones y Recomendaciones* que deja esta breve investigación.

II. METODOLOGÍA

La metodología de análisis llevada a cabo por este trabajo es de alcance *descriptivo*. Los estudios descriptivos tienen como meta describir fenómenos, situaciones, contextos y eventos. Estos estudios buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta al análisis. Lo que pretende el investigador en este tipo de trabajos es medir o recoger información sobre los conceptos o variables a los que su trabajo se enfoca, esto significa que, su objetivo no es indicar como se relacionan estas, sino que tan solo busca describirlas (Hernández, Fernández y Baptista, 2006:80). La metodología utilizada en esta investigación implica una revisión bibliográfica, principalmente enfocada a una revisión de diversos artículos académicos a la temática en cuestión que contemplan las propuestas de construcción de organismos multilaterales *regionales* que promovieron la UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano y también diferentes documentos oficiales como lo fueron la *Estrategia Nacional de Defensa* (2005 y 2008) y el *Libro Blanco de Defensa* elaborados por los gobiernos de Lula Da Silva (2003 – 2010) y Dilma Rousseff (2011-2016).

III. MARCO TEORICO: INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL Y REALISMO

El liberalismo a partir de la década de 1970 resurge bajo el nombre de *institucionalismo neoliberal* donde autores como Robert Keohane “se preguntan por qué los estados eligen cooperar en la mayor parte de las ocasiones, aun dentro de la condición anárquica del sistema encontrando respuesta a ello en lo que se conoce como *dilema del prisionero*² (Mingst, 2006: 119). El *institucionalismo neoliberal* no cree que la

² “(...) el director de una prisión tiene dos prisioneros en su poder, que no puede ejecutar sin la confesión voluntaria de por lo menos de uno de ellos. En este juego hay probabilidades matemáticas. Cada prisionero tiene la posibilidad de elegir entre dos estrategias básicas: cooperar con su compañero guardando silencio (C), o bien traicionarlo al rendir una confesión (T). De estas dos estrategias, derivan cuatro eventualidades: 1) CC: ambos prisioneros cooperan guardando silencio y obtienen de inmediato su libertad, aunque sin el dinero de recompensa que ofrecían a cada uno; 2) CT: el primer prisionero coopera guardando silencio pero el segundo traiciona; el primero va al patíbulo y el segundo queda libre y con recompensa; 3) TC: el primer prisionero traiciona, es liberado y recompensado; el segundo coopera y es ejecutado por su confianza en el otro, y 4) TT: los dos prisioneros actúan de la manera más realista, se traicionan uno a otro y pasan un largo periodo en prisión”. Este juego representa situaciones de cooperación que se dan en las relaciones internacionales, en las que el interés nacional de cada actor

cooperación surja de manera natural por parte de los individuos. La cooperación aquí se da “porque está en el interés particular de los actores que interactúan continuamente entre sí, donde cooperar es compatible con el interés propio de cada uno” (Mingst, 2006). En nuestro caso de estudio, el “giro a la izquierda” que tuvo América del Sur a finales de del SXX e inicios del SXXI (Levistky y Roberts, 2011) generó una “convergencia ideológica” entre los distintos gobiernos del continente que posibilitaron la cooperación en diversos organismos regionales entre ellos la CELAC, ALBA, UNASUR y dentro de este último, la creación del Consejo Sudamericano de Defensa (CDS) que permitieron desarrollar instrumentos que permiten promover nuestro propio interés regional (Ramos, 2015: 338). Para esta teoría de las RRII, “los Estados están en el centro de interpretación de la política mundial, tanto como lo están para los Realistas; pero las reglas formales e informales juegan un papel mucho mayor en la descripción neoliberal que en la Realista” (Keohane, 1989: 15). Las acciones que emprenden los estados estarán limitadas por los acuerdos institucionales existentes los cuales inciden en:

- el flujo de información y las oportunidades de negociar;
- la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de allí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles; y
- las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales (Keohane, 1989)

Keohane, define a las instituciones como "conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, .que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane, 1989:16-17). Las instituciones internacionales permiten a los Estados tomar acciones que, de otra forma, serían inconcebibles. También pueden afectar la comprensión que tienen los líderes de los Estados acerca de

confronta con los objetivos que tienen los otros generando enfrentamientos que se hubieran evitado si todos cooperaban de forma conjunta (Deutsch, 1986:140-159; Axelrod, 1985:21-25 como se cita en Mercado Becerril, Juan carlos (1986). “*Simulación y juegos: teoría y práctica de las relaciones internacionales*”. Pp. 154-159. Disponible en <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1037/1027> Consultado el 25 de marzo de 2021

los papeles que deben jugar y sus presupuestos acerca de las motivaciones de los demás y de los propios intereses percibidos. Las instituciones internacionales presentan tres formas que son, *organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales*, regímenes internacionales y convenciones. Para nuestro estudio es de singular importancia una de las categorías de desarrolladas por el autor, que son las *organizaciones intergubernamentales formales* como la UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano.

Dichas organizaciones son capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella y están deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados. Son organizaciones burocráticas, con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos. Existen cientos de organizaciones intergubernamentales, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas. También son bastante numerosas las organizaciones no gubernamentales internacionales (Keohane, 1989:17). La seguridad es esencial en esta escuela de pensamiento y son las instituciones que posibilitan dicho procedimiento dado que “proporcionan una red garantizada de interacciones” que a futuro se darán entre los estados para poder cooperar. A su vez, estos sucesos no solo ocurrirán en materia de seguridad sino que también “en un conjunto de temas internacionales como derechos humanos, medio ambiente, migración y economía” (Mingst, 2006: 121). En lo que refiere a nuestro trabajo, el Consejo de Defensa Sudamericano posibilitó la creación de un organismo regional en materia de seguridad y defensa debido a la “existencia de amenazas de común interés como así también objetivos comunes en materia de defensa” (Maldonado y Sancho, 2015:309)

Para Hans Morgenthau, el *realismo* político supone que la política, al igual que toda la sociedad obedece a leyes objetivas que arraigan en la naturaleza humana. El funcionamiento de esas leyes es ajeno al curso de nuestras preferencias, desafiarlas significa el riesgo de exponerse al fracaso. Se cree tanto en la objetividad de las leyes de la política como en la factibilidad de elaborar una teoría racional que explique estas leyes objetivas. Las teorías políticas surgidas desde el realismo deben someterse a la doble prueba de la razón y la experiencia, es por ello que la teoría consiste en la verificación de los hechos y darle sentido a través de un proceso racional. El carácter de una política exterior solo puede surgir del análisis de los hechos políticos que se producen y las consecuencias previsibles de estos actos (Morgenthau, 1948:12-13)

Este autor sostiene que los objetivos de una política exterior son definidos en función del *interés nacional* y que la estrategia llevada a cabo por los estados debe de responder a este interés y no a ciertos valores morales, legales o ideológicos. El *interés nacional* puede definirse como “la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un estado en el área política, económica, social y cultural. El interés nacional esencial, sería garantizar la supervivencia, seguridad del propio Estado y la defensa de su población. Inmediatamente después cabría situar la búsqueda de poder, riqueza y crecimiento económico. Todo ello, por sí mismo y para servir a la satisfacción del nivel esencial” (Herrero de Castro, 2010: 19). Desde la óptica realista, la política exterior y la diplomacia deben tener como objetivo principal, la definición, protección, promoción, defensa y consecución de los intereses nacionales, en un escenario de anarquía, en el cual los Estados dependen sólo de ellos (Herrero de Castro, 2010: 24)

Este interés en la política internacional está definido en términos de *poder* donde se enlazan conceptos como la razón y los hechos que reclaman comprensión (Morgenthau, 1948) que va a depender del contexto político y cultural donde se formule la política exterior. Marcelo Gullo (2008) define que:

El *poder* ha sido la condición necesaria para atemperar, neutralizar o evitar la subordinación política y la explotación económica. Desde las ciudades estado-griegas hasta los estados nacionales del mundo moderno, el poder es la condición sine qua non para garantizar la seguridad y neutralizar la codicia. La riqueza de los estados que no tienen poder es siempre transitoria porque la riqueza de algunas naciones suele despertar en otras el deseo vehemente de poseer los bienes ajenos; deseo que lleve al robo, al hurto y a la estafa. Es decir, a sufrir la subordinación militar, la subordinación económica o la subordinación ideológica-cultural, que constituye la forma más perfecta para avasallar a un Estado porque se trata de una estafa ideológica, de un engaño o ardid – construido a través de la ideología– para obtener sus riquezas y su subordinación política pacífica sin que se percate de tal situación. (P.28)

Desde el realismo, Morgenthau define diversos elementos que conforman el poder nacional. Entiende que hay factores “relativamente estables” que conforman el poder de un estado, como el geográfico y los recursos naturales y otros que pueden ser calificados como dinámicos como la población, las fuerzas armadas o la capacidad

tecnológica. La base del poder de una nación está formada por diez niveles en cuya base se encuentra el factor geográfico; el segundo piso, la posibilidad de autoabastecerse de alimentos; en el tercero, las materias primas que posee; en el cuarto, la producción industrial; en el quinto, la infraestructura militar; en el sexto, el tamaño y la calidad de la población del Estado; el séptimo y el octavo piso están ocupados por el carácter y la moral nacionales, respectivamente. El noveno, por la diplomacia del Estado –que Morgenthau entiende en un sentido amplio– y, cuando la pirámide no está trunca, la cúspide está habitada por la personalidad de un gran hombre, un estadista como el cardenal Richelieu, Giulio Mazarino, Charles Maurice de Talleyrand, George Canning, George Washington, o Charles De Gaulle³

Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores en las presidencias de Lula da Silva, explica su visión acerca de la política exterior brasileña y el poder:

“...Entre as dimensões do poder, está o desejo de exercer o poder. Se não houver esse desejo não é dominar; é você falar, ter influência, contribuir para a solução de questões essa é também uma das características da atual política externa do presidente Lula: há um desejo de exercer poder. Poder é uma palavra muito pesada, dá impressão de que você vai desembarcar com as tropas ou impor sanções econômicas. Não é isso. Estou falando de exercer sua influência positivamente...”⁴

En nuestro caso de estudio, Brasil desarrolla una política exterior basada en las ideas del *soft power*⁵ (poder blando) que “es la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas. Cuando nuestras políticas son vistas como legítimas a ojos de los demás, nuestro poder

³ Hans Morgenthau. *Política entre las naciones... Op. cit.*, p. 179 como se cita en Marcelo Gullo, 2008: 63.

⁴ AMORIM, Celso. *Conversas Com Jovens Diplomatas*. Benvirá 2013 pp. 34 como se cita en Trenchi y Acevedo, 2017: 8

⁵ “...la diplomacia brasileña dio un nuevo peso a la construcción de liderazgo en la región sobre la base de una conducta de *soft power*...”. GOMES SARAIVA, Miriam. Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del MERCOSUR y la UNASUR *Revista CIDOB*, n.º 97-98, 2012, pp.87-100 Disponible en https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/97_98/procesos_de_integracion_de_america_del_sur_y_el_papel_de_brasil_los_casos_del_mercosur_y_la_unasur Acceso: 25 de marzo de 2021

blando se realiza”⁶. El poder blando busca persuadir, más que obligar, a otros Estados. Así, el poder blando es mucho menos tangible que el duro: se basa en la imagen de un país y su sociedad, el alcance de su diplomacia, sus manifestaciones culturales —como el cine, la gastronomía o la música— o los valores políticos que defiende⁷. Por intermedio de los organismos regionales, Brasil por sus capacidades geográficas, económicas y militares ejerció su influencia en pos de la integración de América del Sur como lo fue la UNASUR y en la creación del Consejo de Defensa Sudamericano.

Al igual que en el institucionalismo neoliberal, para el realismo el estado nación *es el punto de referencia de la política exterior contemporánea* donde el interés del mismo es permanente mediante el que debe juzgarse y guiarse la acción política (Morgenthau, 1948:20). En el realismo, los Estados poderosos se sirven de las organizaciones internacionales para generar incentivos hacia los estados más débiles con el fin de moldear a su propia medida el orden internacional que desean siendo posible relacionar la teoría realista con la creación y/o participación en organismos multilaterales. Esto se debe a que los organismos multilaterales son un reflejo del poder y los intereses nacionales de los Estados miembros y no limitan a los Estados más poderosos (Trenchi y Acevedo, 2017:4)

Luiz Inácio Lula Da Silva al asumir en el año 2003 la presidencia, definió América Del Sur como “la prioridad” de la política exterior brasileña, sus palabras fueron:

“A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida...a integração da América do Sul, é sobretudo um projeto político...precisam ser urgentemente reparados e reforçados...apoiaremos os arranjos institucionais

⁶ Joseph S. Nye JR. Prefacio y Capítulo 5 “el Poder blando y la Política exterior americana”, en *Soft Power*, Public Affairs, New Hampshire, 2004, ps. IX-XIII y 127-147. *Relaciones Internacionales*, núm. 14, junio de 2010 GERI – UAM Disponible en https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678144/RI_14_7.pdf?sequence=1 Acceso: 25 de marzo de 2021

⁷ “*Qué es el poder blando?*”. Disponible en <https://elordenmundial.com/que-es-el-poder-blando-soft-power/>. Acceso: 25 de marzo de 2021

necessários, para uma verdadeira identidade do MERCOSUL e da América do Sul...”⁸

Durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), Brasil intento impulsar proyectos mostrando su claro interés en posicionarse como un actor clave en la región con proyecciones globales. El interés de los gobiernos brasileños durante ese periodo estuvo marcado por posicionarse como líder regional lo que llevo a que la política exterior tuviera un papel más activo en los organismos regionales. El crecimiento explosivo de la economía brasileña⁹ facilitó el posicionamiento del país en la región como también en otras zonas del mundo. Este escenario propició una actuación más fuerte de Brasil en el contexto regional impulsando, por ejemplo, proyectos de financiamiento de infraestructura dentro de MERCOSUR y la creación de UNASUR (Trenchi y Acevedo, 2017). Margaret Karns y Karen Mingst entienden que “el multilateralismo emprendido por Brasil en la región responde a intereses del Estado para posicionarse en la región como un líder y de esa forma contrarrestar el peso de los Estados Unidos (...) y que para Brasil los organismos fueron un vehículo para posicionarse como actor regional y global y esto puede ser validado tanto en el Mercosur como en la UNASUR y el CDS.”¹⁰

IV. LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

Dentro de la política exterior brasileña, existieron dos paradigmas que marcaron el rumbo de la misma a lo largo del SXX. Estos paradigmas son denominados *americanista* y *globalista* donde ambos sustentaron la búsqueda de objetivos de largo plazo codiciados por el país, su autonomía y su proyección en el plano internacional (Gomes, 2011: 102)

El paradigma *americanista* surge a finales del siglo XIX y se caracterizó por el acercamiento a Estados Unidos como forma de generar mayores recursos de poder a Brasil en el sistema internacional. Lo que se generaba aquí, es que Estados Unidos

⁸ Luiz Inácio Lula da Silva, Congresso Nacional Brasília 2003 Disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/expresidentes/luiz-lnacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view> como se cita en Trenchi y Acevedo, 2017:3.

⁹ Según el relevamiento realizado por estos autores, entre el 2003 y el 2010 el PBI real de Brasil creció a un 4% anual y 26 millones de personas salieron de la pobreza

¹⁰ Entrevista realizada por Trenchi y Comini (2017) vía correo electrónico con Margaret Karns y Karen Mingst el día 01/12/15.

ganaba un aliado en América del Sur reafirmando los preceptos de la Doctrina Monroe¹¹ mientras que Brasil se acercaba más a sus países vecinos, alejaba eventuales interferencias en sus intereses, fortalecía su poder político en el continente y le permitía robustecer su posición ante eventuales disputas con los países europeos¹². Fue el paradigma predominante durante las primeras cinco décadas del siglo XX dado que el ascenso en la política internacional de Estados Unidos contribuyó a su fortalecimiento y con la creencia de que estar “más cerca” del país del norte “era la forma más eficiente para Brasil de alcanzar sus objetivos”. Esta aproximación permitió, por ejemplo, que Brasil participara en la Conferencia de Paz de París, al final de la Segunda Guerra Mundial, y fuera miembro no permanente en el Consejo de la Sociedad de las Naciones¹³ (Gomes, 2011: 102). La actuación brasileña en la Segunda Guerra Mundial otorgó al país un diferencial muy significativo en relación con sus rivales regionales. Además, fortaleció la aspiración brasileña de una mayor participación internacional. En la medida en que el papel político de Estados Unidos aumentaba, Brasil conseguía proyectar su política exterior más allá de los límites continentales. El *americanismo* fue una elección coherente con la visión de quienes formulaban la política exterior en esa época con el propósito de potenciar las aspiraciones brasileñas de una mayor relevancia en el plan internacional (Gomes, 2011:103). Un autor relevante del *americanismo* fue el Golbery Do Couto e Silva que tuvo un papel importante como militar y político en su país. El mismo peleó en la Segunda Guerra Mundial como parte del cuerpo enviado por Brasil con tal fin, y a su vuelta se desempeñó como docente de la Escuela Superior de Guerra, siendo responsable de impregnar a la misma de las ideas de la Doctrina de la Seguridad Nacional estadounidense (Giovanoni, 2014:10).

Mediante un enfoque que puede definirse como teleológico-inductivo definió los elementos que su país debía reunir para poseer influencia internacional y liderazgo en América del Sur. Debía así estar suficientemente articulado al interior de su territorio,

¹¹ . Resumida en la frase “América para los americanos”, esta doctrina pretendía evitar que las potencias europeas siguieran colonizando América. Estados Unidos anunció que cualquier intervención europea en la región sería considerada una agresión a la que se verían obligados a responder, dejando claras sus intenciones de convertirse en la potencia dominante en América. (Breve historia de la política exterior de Estados Unidos en *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/historia-politica-exterior-estados-unidos/> . Acceso: 25 de marzo de 2021)

¹² Pinheiro, 2004:14-16 como se cita en Gomes, 2011.

¹³ Por más información, ver Ruiz Ferreira, Carlos Henrique (2012) . Brasil como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el periodo 2010 – 2011. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09106.pdf>. Consultado 25 de marzo de 2021.

ocupando toda su extensión en forma integrada, y ser capaz de controlar todas sus fronteras. Una vez logrado ello, para expresar su liderazgo internacional Brasil debía recurrir a las vías de la cooperación (Giovanoni, 2014). Desde una óptica realista de las relaciones internacionales, considera que tanto a nivel regional como internacional todos los países débiles tienen la necesidad de adherirse a uno más poderoso. Por esta razón, a nivel regional argumentó que será Brasil, gracias a su posición naturalmente privilegiada, su grandeza y potencialidad, quien asuma el liderazgo sudamericano. En el plano internacional promoverá un estrecho alineamiento con los Estados Unidos. La potencia del norte encontrará en Brasil un poderoso aliado y un gendarme eficaz y celoso en el cuidado de sus intereses en América. Gracias a esta amistad, De Couto espera obtener beneficios para el cumplimiento del, porque no, “*destino manifiesto*”¹⁴ de su país y sobre todo un trato preferencial respecto a sus “hermanos” americanos que le otorgue respaldo norteamericano al sub-liderazgo brasileño en el continente. Además, el general destacó que esta alianza es la vía óptima para conseguir el ascenso de Brasil como potencia mundial en el futuro. En este marco, aconsejó al Brasil seguir una línea de total identificación con los postulados de la Casa Blanca, estructurando una fuerte acción internacional que impida que cualquier otro país sudamericano sea capaz de disputarle su liderazgo subcontinental. Con ello, De Couto se refería sobre todo a su principal vecino y competidor, Argentina, país que desde antaño es identificado como su gran rival en la región (Giovanoni, 2014:11). Por último, el control del Atlántico Sur. Sostuvo que Brasil debía realizar un “canje leal” con el *imperio*, que se traducía en “negociar una alianza bilateral” en la que entregaba recursos naturales y posiciones geoestratégicas a cambio de “los recursos necesarios para que participemos en la seguridad del Atlántico Sur”, al que consideraba “monopolio brasileño”. Creía que el Atlántico Sur jugaba un papel similar al que jugó el Caribe en la expansión de Estados Unidos¹⁵

¹⁴ “La doctrina del Destino Manifiesto, según la cual Estados Unidos era una nación destinada a expandirse desde el Atlántico hasta el Pacífico y enviada por Dios para difundir valores como la libertad hacia el “incivilizado” oeste. Siglos después de que Estados Unidos completara su expansión territorial, esta creencia está todavía muy presente en la política exterior estadounidense, justificando la promoción de la democracia o el liberalismo económico en otros lugares del mundo” (Breve historia de la política exterior de Estados Unidos en *El Orden Mundial*. Acceso: 25 de marzo de 2021 <https://elordenmundial.com/historia-politica-externo-estados-unidos/>)

¹⁵ Golbery do Couto e Silva, *Geopolítica del Brasil*, México, El Cid Editor, 1978, pp. 8-9 y 56-57 como se cita en Zibechi, 2013:25

Tras el fracaso del *americanismo* durante la presidencia Getulio Vargas en la década del 1950, se abrió un debate sobre el tema en una coyuntura internacional de ascenso del Tercer Mundo como actor de la política internacional. El *globalismo* surgió como alternativa que determinaría una revisión del papel brasileño en el mundo en función de los cambios que sobrevinieron en la política internacional (Gomes, 2011:103). Desde un enfoque realista donde se percibe un ambiente anárquico del sistema internacional, el *globalismo* entendía que Brasil debía satisfacer sus intereses sin encontrar un aliado permanente¹⁶. Debido a la diversificación de sus relaciones internacionales, permitió a Brasil aumentar el poder de negociación política y económica del país frente a los demás países incluido Estados Unidos reflejando así un conjunto de estrategias que serían denominadas *Política Exterior Independiente*. Esto llevó a que Brasil asumiera una postura de neutralidad en el conflicto Este-Oeste que marcaba la Guerra Fría, a la vez que surgía una nueva dicotomía, esta vez focalizada en el desarrollo entre Norte y Sur. El mundo dejó de interpretarse a través de la dicotomía ideológica predominante. La división del mundo en Norte y Sur planteó un nuevo patrón de relaciones entre los Estados, esta vez basado en escalas de desarrollo socioeconómico, articulando de la manera más conveniente los conjuntos de estrategias adecuados para cada dimensión de la política internacional (Gomes, 2011)

A partir de la década de 1990, los paradigmas *americanista* y *globalista* entran en crisis¹⁷ con la llegada a la presidencia de Fernando Collor de Mello que aportó una línea liberal a la arena del proceso de toma de decisiones en la política exterior brasileña. Esta línea proponía que la diplomacia brasilera privilegiara básicamente las relaciones con los países del “Primer Mundo” como un medio de convertirse en uno de ellos. Entendían que el país debía abandonar el discurso del Tercer Mundo y privilegiar las relaciones económicas con los países del Hemisferio Norte (Gomes, 2009: 105). La apertura económica iniciada por Collor de Melo llevo “a la politización de la política exterior¹⁸ de la distribución desigual de sus costos y beneficios, en cuanto a que la

¹⁶ Soares de Lima, 1994 como se cita en Gomes, 2011:103

¹⁷ Pinheiro 2004, pág. 56 como se cita en Gomes, 2011:104

¹⁸ Por más información referida a la *politización de la política exterior* ver Lopez Burian, Camilo (2015) *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985 – 2015) La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores* [Tesis de Doctorado] donde se desarrolla la influencia de los partidos políticos y las fracciones de los mismos a la hora de la ejecución y decisión de la política exterior de Uruguay señalando como principal falencia la falta de una política exterior de estado.

consolidación democrática fomentó debates y preferencias sobre temas de la agenda internacional en la sociedad”¹⁹ lo que llevo al gobierno a desarrollar estrategias de los paradigmas anteriormente descritos (americanismo y globalismo) generando contradicciones internas respecto al posicionamiento de Brasil en el plano internacional. A pesar del *grupo liberal*, durante el Gobierno de Collor existía efectivamente una crisis de paradigma en la política exterior brasileña que puso bajo control la doctrina adoptada hasta entonces, pero que no llevaron a la consideración de un nuevo conjunto de principios. Esto llevó a la división del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil en dos líneas principales de pensamiento: *institucionalista pragmático* y *autonomista* (Gomes, 2009: 106)

El *institucionalista pragmático* tiene un punto de vista favorable a la apertura económica sin renunciar a las políticas de industrialización adoptadas en el periodo desarrollista. Los *institucionalistas pragmáticos* son más favorables al proceso de “liberación condicionada” dentro de Itamaraty. Este grupo, sin renunciar a las creencias causales de la política exterior brasileña, tales como la autonomía, el universalismo y el destino de grandeza, da mayor importancia al apoyo del Brasil a los regímenes internacionales gobernantes de una manera más pragmática, defendiendo la idea de la inserción internacional del Brasil basado en “la autonomía a través de la integración”, de acuerdo con los valores globales que deben ser defendidos por todos. En este caso, se busca un liderazgo más discreto en América del Sur (Gomes, 2009). El paradigma institucionalista pragmático marcó los dos mandatos del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y se caracterizó por la preferencia por una apertura económica condicionada y por la mayor importancia a la adhesión a regímenes e instituciones internacionales²⁰. La ruptura con los dos paradigmas anteriores se dio a través de la valorización de los foros multilaterales, donde la colaboración entre los Estados estaba ligada a compromisos que involucraban el mantenimiento del orden internacional y no sólo el alineamiento con un país u otro. La preferencia por los foros multilaterales se justificaba por la necesidad de buscar socios entre los Estados defensores de ese orden, como en un concierto de naciones con discurso homogéneo²¹. La búsqueda de autonomía –objetivo central de la política exterior brasileña– no entraba

¹⁹ Soares de Lima (2000) como se cita en Gomes, 2011: 104

²⁰ Saraiva, 2010 como se cita en Gomes, 2011:105

²¹ Saraiva, 2010, pág. 8 como se cita en Gomes, 2011: 106

en colisión con la construcción de la identidad política brasileña de Estado integrado y participante en el orden internacional y sus instituciones²².

Para Gomes (2011:106), el paradigma *institucionalista pragmático* estableció dos objetivos claros: la búsqueda de una mayor proyección internacional y la construcción del liderazgo regional en América del Sur. Ambas iniciativas fueron elaboradas a lo largo del gobierno de Cardoso, aunque se plasmarían de manera más evidente durante el gobierno siguiente. Gracias a las ideas de este paradigma y a la estabilidad económica que dejó Fernando Enrique Cardoso, el gobierno de Lula Da Silva (2003-2010) pudo avanzar en consolidar a Brasil como un actor de relevancia en la política internacional. Con la llegada de Lula, la política exterior brasileña marcó un cambio de orientación desde el paradigma *institucionalista pragmático* hacia la visión *autonomista*.

La visión *autonomista* tiene una visión más tradicional, nacionalista y desarrollista, que defiende el progreso basado en el crecimiento de los sectores de infraestructura y de la proyección industrial en el exterior. Defiende una proyección más autónoma y activa en la política exterior del Brasil; sus preocupaciones son de carácter político – estratégico en relación con los asuntos norte/sur; da mayor importancia a la perspectiva brasileña de participar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; y busca un rol de liderazgo brasileño en América del Sur. La prioridad que se da a la cooperación con los países sudamericanos (Gomes, 2009:107). Los *autonomistas* reintrodujeron elementos característicos del desarrollismo donde buscaron impulsar un estado más fuerte y del fortalecimiento de la industrialización con vistas al avance tecnológico en áreas consideradas estratégicas. A su vez, reforzaron las esferas de actuación del institucionalismo pragmático entiendo que “no solo era importante el liderazgo regional, sino también la influencia entre los países del Sur”²³. La postura *autonomista* reavivó encuentros y desencuentros con Estados Unidos y los países europeos en cuanto a normas internacionales de comercio internacional en defensa de los intereses de los países del bloque del Sur situando a Brasil como interlocutor de esos países (Gomes, 2011: 107). El rasgo distintivo de la política exterior autonomista fue y sigue siendo la búsqueda de liderazgo regional. A partir de una fuerte dosis de influencia personal del presidente Lula en virtud de la importancia asumida por la diplomacia presidencial, y contando con la participación de actores sin vínculos directos con el cuerpo diplomático

²² Lampreia, 1998 como se cita en Gomes, 2011:106

²³ Saraiva, 2010 como se cita en Gomes, 2011: 106

oficial, la búsqueda de liderazgo regional se desarrolló en dos esferas. La primera involucra a América Latina, en especial a América del Sur, y la segunda a los países del hemisferio sur, con particular interés en África. En lo que refiere a nuestra región, surgen dos enfoques respecto a la política exterior llevada a cabo en este periodo: el primero referido al papel del Mercosur y UNASUR en la consolidación de la posición brasileña y el segundo involucra una integración menos institucionalizada, basada en acuerdos bilaterales. Se promovió una identidad común sudamericana, fortaleciendo las relaciones de Brasil con sus vecinos y aumentando su influencia en la región. La estrategia serviría, a grandes rasgos, para explorar nuevas posibilidades de relacionamiento con otros países del Sur, lo que afectó los patrones de interacción con los países desarrollados (Gomes, 2011:108). En nuestro estudio, la UNASUR es un ejemplo representativo del patrón de baja institucionalización de la integración en América del Sur. A través de ella, la diplomacia brasileña pretendía construir posiciones comunes con los países vecinos ante situaciones de crisis. Es sobre esas bases que se concibió el principio de “no indiferencia” como una variante del principio internacional de no intervención, dado que abre espacios para que el país se involucre en temas internos en la región si así le es solicitado. la construcción de liderazgo brasileño en América del Sur debe ser vista a partir de la idea de *soft power*. La demostración de convergencia de intereses con sus vecinos, especialmente en cuestiones políticas y de defensa, inyectó confianza a las relaciones políticas, lo que repercutiría más allá del continente sudamericano (Gomes, 2011:111). La sucesora de Lula, la presidente Dilma Rousseff continuó el camino iniciado por su colega de las principales líneas generales de política exterior anteriormente fijadas, en especial, la búsqueda de la consolidación de un polo de poder global en Sudamérica expresado en la UNASUR y sustentado económicamente en el Mercosur, la supuesta autonomía creciente de América Latina, el impulso hacia un orden mundial multipolar, la priorización de las relaciones Sur-Sur, el afianzamiento de la presencia brasileña en África, el seguimiento de una conducta protagónica en el G20 y en el Grupo BRICS, así como en la insistencia en la campaña para conseguir para Brasil un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Ojeda, 2017: 241)

V. EL SURGIMIENTO DE UNASUR

Durante el primer gobierno de Lula da Silva la UNASUR no existía como tal, desde los inicios del nuevo siglo comenzaron las reuniones y los antecedentes previos a su

surgimiento que encontraron en América del Sur un ámbito propicio para desarrollar una estrategia de integración que unificara la diversidad entre Estados (Barrengoa, 2020: 80). La Estrategia Nacional de Defensa (END) del año 2005 definió:

“(...) al subcontinente de América del Sur como el ambiente regional en el cual Brasil se insiere. Buscando profundizar sus lazos de cooperación, el país visualizó un entorno estratégico que extrapola la masa del subcontinente e incluyó la proyección por la frontera del Atlántico Sur y los países linderos de África (...) y como consecuencia de su situación geopolítica, es importante para Brasil que se ahóndese el proceso de desarrollo integrado y armónico de América del Sur, qué se extiende, desde luego, al área de defensa y seguridad regionales.” (P.7)

La creación de la UNASUR fue posible por la convergencia integracionista, de tres potencias regionales, Argentina, Brasil y Venezuela, como se puede evidenciar en el incremento notorio de acuerdos, prestamos, exportaciones, volúmenes del comercio bilateral y transacciones, realizadas a partir del año 2003, cuando los presidentes Kirchner y Lula, se unieron al presidente Chávez, fortaleciendo la posición integracionista, ante el fracaso del proyecto Norteamericano del ALCA, en los países alineados a MERCOSUR (Universidad Militar de Granada, 2015:72). Fue un emergente del período post-neoliberal, constituyéndose como un instrumento para garantizar la gobernabilidad y la paz en la región, bajo una lógica *contra-hegemónica*²⁴. El ascenso de las izquierdas en América del Sur, la voluntad política para la autonomía de la región y la falta de compromiso de la política exterior estadounidense para la región en conjunto con la pérdida de poder político por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA) frente a los estados sudamericanos ayudaron a UNASUR a fortalecer su legitimidad y convertirse en un foro multilateral de concertación política relevante (Gaspi s.f, 178). Este surgimiento de una UNASUR fue posible gracias a una serie de reuniones previas a materializar la creación de dicho organismo como lo fueron la Declaración de Brasilia²⁵ (2000), la Declaración de Guayaquil (2002)²⁶ y

²⁴ Colombo y Roark, 2012:21 como se cita en Barthe; Guerreiro y Derangere, 2017

²⁵ Comunicado de Brasilia (1 septiembre de 2000), organizado en principio, en conmemoración de los 500 años del descubrimiento de Brasil, lo que representó un importante estímulo para la organización de un espacio común suramericano en el que se reconoció “la necesidad de configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido” (*ibid*)

²⁶ Vinculada a la Integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo, resalta un compromiso continuo con la democracia, los principios democráticos, el Derecho Internacional, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Carta Democrática Interamericana adoptada en Lima en

posteriormente la Cumbre de Perú (2004) concretarán la idea de la Unión de Naciones Suramericanas, al punto de ser calificada, en ese momento, como la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) (Chacon, 2013:148). Esta última cumbre se desarrollo en Cuzco en el marco de de la Comunidad Suramericana de Naciones, tuvo un discurso en el que se nombro un reconocimiento sobre un discurso que evoca una historia compartida y solidaria de las naciones suramericanas, “desde las gestas de la independencia han enfrentado desafíos internos y externos comunes”, razón por la cual se decide conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones asumiendo que la condición para que se desarrolle y perfeccione un espacio suramericano integrado, radica en la consecución, concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas²⁷

En mayo de 2008 se gestó la creación de una organización intergubernamental de carácter político que contaba con la presencia de los países que geográficamente pertenecieran a América del Sur. El Tratado Constitutivo lo firmaron 12 países en Brasilia, el 23 de mayo de 2008: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela La idea principal en el momento de su creación era que dicha organización se convirtiera en un instrumento de integración política y económica para las naciones firmantes, tomando como referencia otros organismos con particulares similitudes, por ejemplo la Unión Europea. De modo que con la construcción de la organización que finalmente se terminaría llamando UNASUR -como acrónimo de Unión de Naciones Suramericanas- se formó en el subcontinente un nuevo escenario de concertación con miras a la creación de políticas públicas en distintos ámbitos: cultural, social, político, económico, ambiental y de

septiembre de 2001, en cuyo contexto reafirmaron la voluntad de coordinar acciones cuando la democracia corra peligro. Fueron objeto de consideración las iniciativas dirigidas a promover esfuerzos en materia de limitación gradual de los gastos de defensa y una mayor transparencia en la adquisición de armamentos según las legítimas necesidades de seguridad de los Estados, los niveles de gastos, la conveniencia de dirigir mayores recursos a la lucha contra la pobreza y la consideración del tema bajo las perspectivas bilaterales, regionales y hemisféricas, sobre todo, según la decisión de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, para que sea parte de la agenda de la Comisión de Seguridad Hemisférica. (ibid)

²⁷ Comunidad Andina de Naciones, Declaración de Cusco 8 de diciembre de 2004 como se cita en Chacón, 2013:151

defensa. Su objetivo se encuentra claramente señalado en el artículo 2° de su Tratado Consultivo²⁸:

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados. (Universidad Militar de Granada, 2015:13)

La UNASUR representó un éxito para la política exterior de Brasil debido a que es en gran medida el resultado de un diseño geopolítico de Brasil y que responde a dos objetivos de su política exterior: a) su búsqueda de autonomía; b) su voluntad de convertirse en una potencia regional y global. Se trata de un proceso impulsado por Brasil, a partir de una toma de autoconciencia de la importancia de ejercer un liderazgo regional para lograr un estatus de potencia global. La UNASUR implicó redefinir el regionalismo en Suramérica, desplazando a México y Estados Unidos como únicos competidores potenciales en los intereses de poder del país norteamericano y logrando de esta forma erigirse como el único líder en la búsqueda de la autonomía de la región en términos económicos, de desarrollo social, políticos y de seguridad. Se convirtió en un importante foro para la solución de conflictos regionales y para la seguridad, desplazando así a otras organizaciones como la OEA; este escenario permitió a Brasil mostrar su capacidad de brindar estabilidad y consolidación democrática en su zona de influencia, actuando como mediador en algunos conflictos locales sin la intervención de los EE.UU, mostrando a la región como una zona de paz y de respeto al Derecho Internacional y la democracia (Ayala, 2014:37-38; Sanahuja, 2011)

²⁸ Tratado Consultivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tratado-constitutivo-unasur.pdf> en Cancillería de Colombia. Acceso: 25 de marzo de 2021

VI. BRASIL COMO PROMOTOR DE UNA POLITICA DE DEFENSA MUTUA: EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO

I. El surgimiento del Consejo de Defensa Sudamericano y los objetivos de la política exterior brasileña en su creación.

El Consejo Sudamericano de Defensa (CDS) surge en el año 2008. En el marco de la “Triple Cumbre MERCOSUR, UNASUR y ALC”, los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR (Morales, 2011:11) El CDS tuvo como objetivos generales:

“consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y, generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa” (Estatuto Consejo Sudamericano de Defensa, Art N°4).

Entre los objetivos específicos del CDS se hallaban:

“avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa; contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, dentro del marco del artículo 14° del Tratado Constitutivo de la UNASUR; avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de la defensa y promover el diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe”

El primer intento para la construcción de este organismo multilateral lo planteo el Coronel O. Oliva Neto, entonces coordinador del Núcleo de Asuntos Estratégicos, en el marco de la Primera Reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones de junio de 2006. Neto planteó crear una fuerza militar conjunta para Sudamérica, que inicialmente podría impedir una aventura militar futura o la presión de algún país sobre la región o sobre alguna nación en particular. En diciembre de 2007 y febrero de 2008, el gobierno brasileño discutió bilateralmente con Chile y Argentina respectivamente, la idea de que el CDS se responsabilice de la formular de una estrategia regional de defensa (Calderón, 2011:101). Desde comienzos de 2008, Nelson

Jobim, ministro de Defensa Nacional de Brasil en el periodo 2007-2011, recibió la orden del presidente Lula da Silva de iniciar negociaciones con autoridades gubernamentales de los países de América del Sur²⁹. En Marzo de 2008, el ministro entregó a la Junta Interamericana de Defensa la propuesta referida al Consejo, y se reunió con el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Robert Gates, y la Secretaria de Estado, Condolezza Rice, para anunciar el inicio de su gira por la región para presentar la iniciativa brasileña sobre la construcción del Consejo de Defensa Sudamericano aunque, como aclaró el ministro, “*no implicaba la creación de una alianza militar tradicional*”. (Calderon, 2011:101-102)

El 23 de Mayo de 2008 en la adopción del Tratado Constitutivo de la UNASUR, el presidente brasileño en ese entonces Lula da Silva, lanzó formalmente la propuesta de la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano en el marco de la organización; sin embargo la propuesta encontró resistencias principalmente por parte de Colombia por lo que se decidió la conformación de un grupo de trabajo que estudiaría la iniciativa durante 90 días (Ayala, 2014:48). El presidente de Colombia, Alvaro Uribe, rechazó el proyecto tras considerar que “no era un momento oportuno y que su gobierno estaba concentrado en la lucha contra el terrorismo”³⁰. Tras la visita *relámpago* de Lula Da Silva a la ciudad de Bogota el 19 de Julio de dicho año³¹, Uribe junto a su colega brasileño comunicaron en conferencia de prensa la decisión de Colombia de ingresar al CDS. Para ello, el mandatario colombiano impuso una serie de condiciones:

- las decisiones en el seno de una organización de esta naturaleza se adoptarán por consenso;
- en la constitución del organismo habrá un reconocimiento explícito a las fuerzas institucionales consagradas en la Constitución de cada país;
- una declaración expresa de rechazo a todas las organizaciones violentas fuerzas irregulares armadas, sin importar su origen.

²⁹ Zapata, 2014:79 como se cita en Universidad Militar de Granada, 2015:36

³⁰ Uribe acepto entrar en el Consejo de Defensa (28 de Julio de 2008) en *Página 12* <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-108160-2008-07-20.html>. Acceso: 25 de marzo de 2021

³¹ Alvaro Uribe anuncia finalmente el ingreso de Colombia al Consejo de Seguridad de la UNASUR (27 de julio de 2008). En *Infodensa* <https://www.infodefensa.com/latam/2008/07/26/noticia-alvaro-uribe-anuncia-finalmente-el-ingreso-de-colombia-al-consejo-de-seguridad-de-la-unasur.html> . Acceso: 25 de marzo de 2021

El 16 de diciembre de 2008, la propuesta de constitución del CDS elaborada por el Grupo de Trabajo fue sometida a aprobación de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR y con la ratificación unánime por parte de las autoridades, el CDS se estableció formalmente en la Cumbre extraordinaria de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil). El 18 de diciembre de 2008, el Presidente de la Nación, Lula da Silva y el Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, presentaron en el Palacio del Planalto la Estrategia Nacional de Defensa (END), bajo el lema: “Paz y Seguridad para Brasil”³² que tuvo como principales prioridades:

- la reorganización de las fuerzas armadas y la redefinición del papel del ministerio de Defensa,
- la reestructuración de la industria militar para que el equipamiento de las fuerzas armadas se apoye en tecnologías bajo dominio nacional y
- una nueva relación entre sociedad y fuerzas armadas que se resume en convertirlas en un espacio republicano que refleje en su composición la integración del país.

La integración de América del Sur ocupó un lugar destacado en la Estrategia Nacional de Defensa. Se adelantó la propuesta de crear un Consejo de Defensa Sudamericano y se define que ante una eventual degeneración de la situación internacional Brasil debe proteger tanto su territorio como sus líneas de comercio marítimo y las plataformas petrolíferas. (Zibechi, 2011:108-110). En la Estrategia Nacional de Defensa (2008) en el inciso 18 se estableció

“Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região”.

³² Brasil lanza hoy su Estrategia Nacional de Defensa (18 de diciembre de 2008). En *Fundación NPSGlobal* <http://npsglobal.org/esp/noticias/25-seguridad-internacional/540-brasil-lanza-hoy-su-estrategia-nacional-de-defensa.html> Acceso: 25 de marzo de 2021

A través de esta decisión y la Declaración Final de Ministras y Ministros de Defensa del CDS en marzo de 2009, se explica su naturaleza y principios³³. Las actividades que desarrolló el CDS se organizaron en torno a estos cuatro ejes específicos o lineamientos de cooperación en defensa: políticas de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la defensa y formación y capacitación³⁴.

El 10 de marzo del 2009, los Ministros de Defensa de UNASUR aprobaron la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED) de la UNASUR, con el objeto de generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica. El CEED dependió del Consejo y dentro de sus objetivos estaba contribuir a la definición de enfoques estratégicos para la región, la integración de una identidad Suramericana de defensa y el reto de plantear el desarrollo de las dimensiones de seguridad y defensa de UNASUR³⁵. En el estatuto del CEED (2010) se determinaron los principales objetivos que tendría dicha entidad que fueron los siguientes:

Contribuir, mediante el análisis permanente, a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial, tanto en el presente como en el mediano; promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional, de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios previamente identificados, según los principios y objetivos expuestos en el Tratado Constitutivo de la UNASUR y en el Estatuto del CDS; contribuir a la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional (Art N°3)

El CEED se propuso avanzar en la identificación de los intereses regionales, concebidos éstos “como el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del *interés nacional* de los países de UNASUR” donde se hallan los objetivos de carácter

³³ Zapata, 2014:101 como se cita en Universidad Militar de Granada, 2015.

³⁴ Consejo Sudamericano de Defensa (2009). *Declaración de Santiago de Chile*. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45638/UNASUR_-_Declaraci%C3%B3n_de_Santiago_de_Chile_4_p._pdf?sequence=2. Acceso: 25 de marzo de 2021

³⁵ Sanahuja, J. & VerdesMontenegro, F., 2014 como se cita en Universidad Militar de Granada, 2015:40

permanente referidos a la consolidación de Suramérica como Zona de Paz; la defensa de la soberanía; la integridad territorial; y la democracia en las naciones³⁶. Una de las inquietudes expresadas por el ex presidente de Colombia Álvaro Uribe al presidente Lula Da Silva, había sido que aceptaba ingresar al CDS si el organismo expresaba en su constitución el respeto por las instituciones democráticas y el rechazo a fuerzas armadas irregulares. En el artículo 3, literal B) el CDS *ratifica la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto irrestricto a los derechos humanos y el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa, con el fin de reforzar y garantizar el estado de derecho*. A su vez, el literal M) del mismo artículo indica que el CDS (...) *rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen*, lo que refleja en ambos literales la influencia de Brasil a la hora conformar el estatuto del organismo con el fin de integrar a los países que componían a la UNASUR. Hay quienes indican que Lula acordó con George Bush aislar a las FARC y ayudar al gobierno del Alvaro Uribe a derrotar a las mismas y también bloquear el ingreso de Venezuela al MERCOSUR³⁷, lo que reafirmaría el liderazgo político-regional de Brasil sobre el continente.

En consonancia con la Estrategia Nacional de Defensa, el Libro Blanco de Defensa (2012) entendió que “el orden internacional se sigue determinando, predominantemente, por la relación entre los Estados y que el país trabaja en pro de la construcción de una comunidad global participativa e inclusiva. Se empeñó, para ello, en la promoción de una “multipolaridad cooperativa””, expresión que sintetiza la precepción del país de que una estructura multipolar de poder se está consolidando en el mundo” (P.31-32). Caracteriza a América del Sur como un ejemplo de cooperación en cuanto a la defensa. Prosiguiendo con ello señala que:

“esa tendencia ha sido constantemente reforzada desde la creación de la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y especialmente de su Consejo de

³⁶ Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), 2014 como se cita en Barthe; Guerreiro y Derangere, 2017

³⁷ Alberto Franceschi: Los acuerdos secretos Lula-Bush (18 de junio de 2007). Disponible en <https://www.republicos.org/2007/06/alberto-franceschi-los-acuerdos.html>. Acceso: 25 de marzo de 2021

Defensa (CDS). Vemos surgir en América del Sur una “comunidad de seguridad”, motivada por el hecho de que los países vecinos comparten experiencias históricas comunes, retos de desarrollo semejantes y regímenes democráticos, que facilitan la comprensión recíproca y favorecen una acomodación pacífica de los diversos intereses nacionales (P.33).

Saint-Pierre (2009) señala que hay que tener en cuenta ciertos aspectos que ayudan a comprender la política exterior brasileña de ese periodo, ellos son:

- La orientación corporativa de Itamaraty dentro de la política exterior brasileña condicionó fuertemente las decisiones internacionales del Brasil, incluso en materia de defensa y seguridad en un grado más elevado que la propia política de defensa. Eso gracias a las deficiencias de la última, aún disonante del proceso democrático.
- La opción por la aproximación no institucional en materia de defensa con los vecinos del Cono Sur en primer lugar, y con América del Sur después, produce como resultado correlaciones puntuales y temporales aunque permite una buena evolución de las relaciones estratégicas entre los países.
- En relación al ámbito hemisférico, los esfuerzos estratégicos de Brasil se concentraron, casi exclusivamente, en la garantía de la autonomía frente a EEUU y en impedir las tentativas norteamericanas tendentes a caracterizar el continente americano como un espacio estratégico único.
- En la esfera global, Brasil buscó adherirse a regímenes de desarme y control de armamento, defendiendo el pacifismo y la no intervención en los asuntos internos de los Estados, además de establecer foros multilaterales como espacio de refugio de los países en desarrollo. La participación en misiones de paz, particularmente en la MINUSTAH³⁸ mostró un Brasil preocupado por un papel más protagonista en el ambiente internacional y tal vez su ambición por un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (P.14)

La política exterior tenía que ser un instrumento para apoyar el desarrollo económico y social de Brasil y promover la interdependencia entre sus vecinos. Brasil debía de apostar a construir un mundo multipolar “*en la que la voz de los países de desarrollo*

³⁸ Misiones de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití.

fuera, no solo escuchada, sino tomada en cuenta en la toma de decisiones”³⁹ y esa construcción, tenía como uno de los ejes fundamentales una reforma integral de la ONU, y en específico del Consejo de Seguridad de dicha entidad (Ojeda, 2017:167) Lula y Dilma Rousseff llevaron adelante una política exterior con miras a mejorar el lugar que ocupa su país en el sistema internacional. La estrategia preponderante fue la implicación del país, mediante la participación en espacios internacionales diversos como el G20, la Organización Mundial del Comercio, el G20 financiero, los BRICS, el grupo IBSA, el G4, con el objetivo de ocupar un sitio de mayor relevancia en el escenario internacional, se puede comprender la promoción del Consejo Sudamericano de Defensa como parte de dicha estrategia de inserción mundial (Calderón, 2011:101-102).

Con el CDS, Brasil desempeñó su papel en la promoción de la integración/gobernanza regional y encontró un espacio para llevar a cabo su política exterior en la región como potencia pacificadora, estabilizadora y promotora del multilateralismo. Además, apoyó sus pretensiones de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al incluir en el CDS temas vectores en las discusiones sobre la seguridad y gobernanza global; en el estatuto del CDS como uno de sus principios se afirma en el literal f) que el CDS “preserva y fortalece Suramérica como un espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva, promoviendo el desarme y la cultura de paz en el mundo”; Brasil ha desempeñado un papel importante en la creación de un área libre de armas de destrucción masiva en Suramérica (Ayala,2014). En el marco de la Conferencia de Desarme en Ginebra, *“el país ha atribuido en ese foro la más alta prioridad a la eliminación de las armas nucleares, mediante la adopción de una serie de medidas complementarias, en los planos bilateral, regional y multilateral, que deben resultar en la adopción de una convención sobre el desarme nuclear”* (Libro Blanco de Defensa, 2012: 40). En este sentido, en la conformación del estatuto del CDS, se ha visto como Brasil ha influenciado en mantener a la zona libre de este tipo de armamento.

³⁹ Las cursivas son nuestras

II. La defensa de los recursos naturales y el *interés regional*

Prosiguiendo, Brasil planteó el devenir que espera sobre la base de sus “recursos naturales de poder” y su particular ubicación geoestratégica. Ubicación que comprende un posicionamiento sobre la mayor parte de la cuenca amazónica y el Atlántico Sur consideradas áreas prioritarias para la defensa nacional (Estrategia Nacional de Defensa, 2005:13). En los incisos 10 y 11 de la Estrategia Nacional de Defensa (2008) presentaron vital importancia a esta área geográfica. El inciso 10 definió que:

A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinomio monitoramento/controle, mobilidade e presença. O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros - políticos ou econômicos - que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil.

El Atlántico Sur es uno de los ejes de la defensa de los países sudamericanos (Romanielli, 2015:360). La END (2005) definió que:

“(...) el mar siempre estuvo relacionado con el progreso de Brasil, desde su descubrimiento. La natural vocación marítima brasileña es respaldada por su extenso litoral y por la importancia estratégica que representa el Atlántico Sur. La Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar permitió a Brasil extender los límites de su Plataforma Continental y ejercer el derecho de jurisdicción sobre los recursos económicos en un área de cerca de 4,5 millones de kilómetros cuadrados, región de vital importancia para el País, una verdadera “Amazonía Azul” (P.8).

El canciller Patriota (durante el periodo de Dilma Rousseff), recordó en la reunión de ZOPACAS que el Atlántico tiene cada vez mayor importancia: “*por el descubrimiento de enormes reservas minerales y petrolíferas*”, por sus abundantes recursos en biodiversidad y porque “*el 95% del comercio exterior brasileño pasa por ese*

océano”⁴⁰. En este aspecto, Brasil logró un éxito parcial, ya que en el Estatuto del CDS (2008) en el *Art N° 3 Literal j*) se señala expresamente que el Consejo “fomenta la defensa soberana de los recursos naturales de nuestras naciones”. Para Forti (2014), director del CEED, uno de los mayores logros que tuvo el CDS ha sido el desarrollo del concepto del *interés regional*. El concepto es definido como “el conjunto de los factores comunes, compatibles y complementarios del *interés nacional* de cada uno de los países miembros de UNASUR” (P.155). Esos factores comunes, algunos de ellos ajenos a la defensa, son referidos a la consolidación de Suramérica como Zona de Paz; la defensa de la soberanía; la integridad territorial; y la democracia en nuestras naciones. Forti entendió que

“(…) no hay mayor ejemplo paradigmático que ilustre este concepto de “interés regional” como los cuantiosos recursos naturales estratégicos que abundan en Suramérica y que por su diseminación que no respeta fronteras, constituyen de hecho activos comunes a nuestros doce países de UNASUR” (P 156.)

Al contar con recursos naturales estratégicos, es necesario lograr el control y aprovechamiento sustentable de los mismos. Ninguno de nuestros Estados puede por sí solo brindar y garantizar la protección y defensa efectiva de los fabulosos recursos y reservas de activos estratégicos que posee nuestra región, sino que ello sólo puede ser logrado y mantenido a partir de la coordinación y el esfuerzo cooperativo multilateral o, lo que es lo mismo, de una estrategia y política común de alcance regional. Destaca como recursos estratégicos del continente al agua; la biodiversidad; el litio; las riquezas ictícolas y minerales de nuestra plataforma continental suramericana; o, finalmente, los “espacios vacíos o semivacíos” de tierras potencialmente productivas y aptas para la vida y actividad económica. En el año 2009, el Nelson Jobim determinaba la importancia de reforzar la defensa de los recursos naturales estratégicos que el continente debía proteger:

“(…) la actual ausencia de enemigos no significa que ellos no vengán a materializarse de forma más evidente en el futuro. La región podrá venir a ser objeto de disputas internacionales relacionadas con biodiversidad, depósitos de agua dulce, minerales estratégicos, hidrocarburos y recursos marítimos. Hay la

⁴⁰ ZOPACAS, VII Reunión Ministerial, “Antonio Patriota”, Ministro de RREE. De Brasil, Montevideo, 16-01-2013

región amazónica, las fuentes de energía y los océanos que bañan el subcontinente. La Amazonia, con su vasto territorio, comprende diversos países de América del Sur. Por eso, no se puede considerarla bajo una perspectiva unilateral”⁴¹.

Por ello, Alfredo Forti presentó un proyecto para crear una Fuerza Militar Suramericana (FMS). La *misión y las funciones* de esta *Fuerza Militar Suramericana* se enfocarían en la *salvaguarda y protección de lo que nuestras autoridades nacionales definan como los factores comunes del interés regional suramericano*: su hipótesis de empleo primaria se circunscribiría a conjurar y repeler toda amenaza estatal extra-regional que atente contra la integridad territorial de nuestra región y de sus activos comunes (Forti, 2014:160-164). En nuestro caso, y en base al *interés regional* delineado, los recursos naturales serían uno de los activos comunes que de forma conjunta tendríamos que defender ante el interés de países y corporaciones extranjeras. El CDS y el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, aunaron esfuerzos para identificar las líneas rectoras que podría adoptar el sector defensa para la preservación y protección de los recursos estratégicos, considerando que Suramérica se inserta como la región comparativamente más rica del orbe en relación población-territorio- riquezas naturales. Por esta razón, Brasil coordinó instituciones y procesos con los que buscó fomentar su consolidación interna, dinamizar su posicionamiento como líder regional y fortalecer el protagonismo global de acuerdo a sus intereses estratégicos (Chacón, 2013:154)

III. La exclusión de Estados Unidos de los asuntos internos

El CDS también representó la exclusión de EE.UU de los asuntos de defensa de la región; se creó una instancia regional en defensa y no se siguió la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad de la OEA, que otorga un papel clave a la potencia norteamericana, le permitió a Brasil un marco más adecuado para ejercer su papel de líder regional. En palabras del ex Director de Inteligencia Nacional de los Estados Unidos durante administración de Barack Obama, el retirado Teniente

⁴¹ CONFERENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DE BRASIL, EN EL PRIMER ENCUENTRO SURAMERICANO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2009). Disponible en <https://www.resdal.org/csd/conferencia-ministro-brasil-estudios-estrategicos.pdf>. Acceso: 25 de marzo de 2021

General James Clapper⁴², reflejó la preocupación estadounidense ante aquel clima de unidad que vivía el continente:

“Los esfuerzos regionales que reducen la influencia de EE.UU. están ganando algo de tracción. Se planifica la creación de una comunidad de América Latina y el Caribe, prevista para inaugurarse en Caracas en julio, que excluye a EE.UU. y a Canadá. Organizaciones como la UNASUR están asumiendo problemas que fueron del ámbito de la OEA. En efecto, los países de América del Sur, con una o dos excepciones, cada vez más están recurriendo a la UNASUR para resolver los conflictos o disturbios en la región (...). El éxito económico de Brasil y la estabilidad política lo han puesto en la senda del liderazgo regional. Brasilia es probable que continúe usando esa influencia para enfatizar UNASUR como el primer nivel de seguridad y mecanismo de resolución de conflictos en la región, a expensas de la OEA y de la cooperación bilateral con los Estados Unidos. También se encargará de aprovechar la Organización para presentar un frente común contra Washington en asuntos políticos y de seguridad regionales”⁴³

A pesar de la *convergencia ideológica* que implicó la creación del CDS, hubo marcadas diferencias en la concepción del rol que debió cumplir dicho organismo. Álvarez y Ovando (2009) entienden que esta alianza se enmarcó en dos ideas distintas: el pragmatismo de algunos (Brasil y Chile, por ejemplo) y el antinorteamericanismo de otros (Bolivia y Venezuela) (como se cita en Iglesias, s.f:3). Venezuela tuvo una retórica discursiva anti-norteamericana, sintiéndose amenazada por una potencial intervención militar de los EE.UU; Bolivia y Ecuador también pertenecieron a este bloque anti-norteamericano; mientras que Colombia buscó la cooperación militar en materia de defensa y seguridad con la gran potencia a través del Plan Colombia⁴⁴.

⁴² Fue director durante los años 2010-2016. En este último año, presentó su renuncia. “James Clapper, director de la Inteligencia Nacional presenta su renuncia”. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2016/11/17/582dcca0468aebf5418b4642.html>

Acceso: 25 de marzo de 2021

⁴³ como se cita en Barrengoa, 2019:94-95

⁴⁴ El Plan Colombia fue un proyecto impulsado durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) que “declaró la guerra a las drogas ilícitas y a la insurgencia, rearmando y modernizando de manera considerable las fuerzas armadas y de policía, dejando para los medios de comunicación todo un eficiente manejo demagógico sobre la posible solución negociada con los movimientos insurgentes”. Contó con la elaboración y apoyo del Departamento de Estado de los Estados Unidos no solo con recursos bélicos y financieros, sino también con personal especializado. La ayuda de Estados Unidos al Plan Colombia se discriminó así: 1. Apoyo a los esfuerzos en el sur de Colombia US\$ 416,9 millones. 2.

Chávez llamó a la integración militar en respuesta al Plan Colombia y la intervención de Washington en la región, dejando ver, como se mencionó anteriormente, una retórica marcadamente antinorteamericana. Desde que asumió el poder en Venezuela, Hugo Chávez no escondió sus pretensiones de construir un mundo multipolar y más democrático, integrar los países de América Latina y el Caribe y volverse un líder regional⁴⁵. El proyecto chavista apeló a la necesidad de manutención de la soberanía e integridad territorial, a la prevención de la injerencia norteamericana y a la formación de la “Patria Grande” por medio de su segunda independencia (Suzart, 2010:61). La creación del ALBA por parte Venezuela reflejó en gran parte ello, especificó un enemigo común que es Estados Unidos y su política hacia la región, que incluye a los países aliados, especialmente a Colombia. Esta asociación considera que la presencia de las fuerzas armadas de Estados Unidos son una amenaza para la paz y la seguridad de la zona y se visualiza como un avance para reasegurar sus intereses económicos en la región⁴⁶.

Perú y Chile también encontraron alineamientos con los Estados Unidos en materia económica; las anteriores diferencias lograron desestabilizar la región específicamente en la confrontación entre Colombia-Venezuela y Ecuador (Ayala, 2014:53). Brasil asumió una posición mediadora entre estas dos líneas polarizadas de la región, en donde percibe al CDS como una iniciativa brasileña para *suramericanizar* las propuestas de la Venezuela de Hugo Chávez como fue la OTAS o la proposición de las fuerzas armadas conjuntas del ALBA, reduciéndolas para que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil y limitando las aristas más radicales, generando consensos que incorporen los intereses de otros países⁴⁷. Bajo el liderazgo de Brasil,

Apoyo a los programas de interdicción US\$ 378,6 millones. 3. Apoyo a la Policía Nacional de Colombia US\$ 115,6 millones. 4. Apoyo al desarrollo económico y alternativo (incluyendo programas nacionales y en el sur de Colombia) US\$ 106 millones. 5. Apoyo a programas de promoción de Derechos Humanos y de reforma del sistema judicial US\$ 119 millones. 6. Apoyo a otros programas regionales y al proceso de paz US\$ 183 millones.

En Mario Ramirez, 2004. *Plan Colombia: ¿Estados Unidos ante un nuevo enemigo en América Latina?*. Revista de Estudios Latinoamericanos Universidad Nacional Autónoma de México UNAM; pp. 77-115. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/200065554_PLAN_COLOMBIA_ESTADOS_UNIDOS_ANTE_UN_NUEVO_ENEMIGO_EN_AMERICA_LATINA/link/082d0a055381ff8530648733/download. Acceso: 25 de marzo de 2021

⁴⁵ Serbin, 2008: 127 como se cita en Suzart, 2010:61

⁴⁶ Diamint, 2013 como se cita en Barthe; Guerreiro y Derangere, 2017:7

⁴⁷ Ayala, 2014:53 como se cita en Sanahuja, 2011.

“(..) el Consejo Sudamericano de Defensa buscó crear un escenario de concertación y construcción de riesgos compartidos, bajo una política de defensa sostenible en el tiempo, basada en una progresiva adopción de medidas cooperativas, en lugar de coercitivas; bajo unos parámetros que sean lo más incluyente posibles y donde la visión geopolítica clásica sea objeto de revisión y consideración, dando pie a ser el eje modulador de una expresión renovada de regionalismo e integración” (Chacón, 2013: 164).

Para Sanahuja (2011:50), el CDS fue creado como un “órgano de diálogo político y cooperación en materia de defensa, basado en un concepto integrado de seguridad cooperativa y de seguridad democrática. No fue por lo tanto, ni una alianza militar, ni una organización defensiva, al no contar con la cláusula de defensa mutua colectiva”; fue un foro que buscó desactivar potenciales conflictos bélicos en la región y constituirse como un mecanismo permanente de discusión en materia de defensa bajo el marco de la UNASUR. La propuesta del Consejo de Defensa Sudamericano remitió a la idea de *hermandad latinoamericana*, aunque se señala implícitamente sus limitaciones en cuanto mito fundacional de un proceso de integración en las cuestiones de seguridad y defensa, al situar el núcleo duro del mismo en el contexto subregional (Calderón, 2011:96; Ayala, 2014:49). El CDS buscó crear un escenario de concertación y construcción de riesgos compartidos, dilucidados bajo una política de defensa sostenible en el tiempo, basada en una progresiva adopción de medidas cooperativas, en lugar de coercitivas; bajo unos parámetros que sean lo más incluyente posibles y donde la visión geopolítica clásica sea objeto de revisión y consideración, dando pie a ser el eje modulador de una expresión renovada de regionalismo e integración (Chacón, 2013: 164). Brasil se proyectó como un líder conciliador, que busca un espacio geopolítico pacífico suramericano, por lo que no era conveniente que en su zona de influencia se desarrollen conflictos que polaricen la región y debiliten de esta forma su papel de líder ante el mundo. El CDS le permitió orientar su comportamiento en la formación de consensos entre visiones diferentes y seguir su estrategia de enfrentar cualquier turbulencia que amenazara la estabilidad regional.

VII .CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En lo expuesto a lo largo de este trabajo, permite mostrar que Brasil jugó un importante rol en la creación del Consejo de Defensa Sudamericano que pudo servir de plataforma y legitimación colectiva para la aspiración de dicho país de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tanto a la hora de lograr el consenso político a nivel regional para su conformación como en las normas institucionales y objetivos que rigieron a dicho organismo.

También, le permitió “reducir paulatinamente la influencia militar de EE.UU. y sus bases en Sudamérica sin desafiar abiertamente su hegemonía” (Gratius, 2008:3) desconociendo su papel como garante de la seguridad regional. La posición de Estados Unidos sufrió cambios importantes al punto que hay consenso en aceptar el declive de la potencia hegemónica en el sistema internacional, pese a que mantiene una importante superioridad en el terreno militar⁴⁸ –que aún así no le permite ganar guerras– y en algunas tecnologías de punta. Además, la ausencia norteamericana en este proceso de integración, reafirmó el liderazgo brasilero sobre el continente e, incluso, se puede llegar a afirmar que el carácter netamente Sudamericano, tanto de Unasur como del Mercosur, buscó restringir la influencia de otras organizaciones o bloques de países (Chacón, 2013: 158).

Durante este periodo, Brasil se propuso desarrollar un perfil más *autonomista* del sistema internacional, con el fin de lograr un mayor desarrollo económico, un desarrollo industrial con miras al exterior, que lo constituyera en un líder regional Sin embargo, este trabajo deja como interrogante el por qué Brasil visita a la Secretaria de Estado norteamericana para informar respecto a la creación de un organismo de cooperación en materia de defensa y seguridad regional que se entiende que era autónomo de la influencia extranjera y sobre todo del país que mayormente ha influido en los destinos de nuestro continente en la época contemporánea, más aún cuando autoridades gubernamentales brasileñas reafirmaron que el CDS no tenía como objetivo conformar la *OTAN del Sur* al estilo europeo que podría desafiar el poderío militar de Estados Unidos en el continente.

⁴⁸ Reconocido por el propio Lula Da Silva. Véase en Ojeda, 2017:176-181, donde se describe la diplomacia presidencial y el pensamiento estratégico llevado a cabo por Lula durante su mandato.

Como principal limitación a la conformación del CDS, estuvieron las visiones antagónicas que tuvieron los países integrantes del mismo a pesar de converger ideológicamente. Mientras Venezuela por intermedio de Hugo Chávez promovió el Consejo de Defensa Sudamericano desde una retórica anti-imperialista para marcar distancias con EE.UU con el fin de conformar la *OTAN del sur*, Brasil en papel de líder de la región que catalizó la integración sudamericana, lo hizo para obtener un lugar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas siendo este uno de los principales objetivos que tuvieron los gobiernos de Lula Da Silva y Dilma Rousseff (Chacón, 2013:163;Gratius, 2008:5).

En nuestro continente, coexistieron diversos modelos de desarrollo, distintos tipos de régimen político y múltiples, incluso distinto y radicalmente diferentes- opciones ideológicas que conformaron a varios de sus gobiernos” teniendo que haber establecido consensos mínimos para avanzar en proyectos de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, como fue caso de UNASUR (Maldonado Prieta y Sancho Hirane, 2015:315). Será de vital importancia para el futuro, que dichas instituciones, que fortalecieron la integración regional y en el caso del CDS la cooperación en materia defensa, continúen en el futuro más allá de los gobiernos de turno, es decir, de las ideologías que caractericen a los mismos y establezcan como prioridad, el *interés regional* por encima de las ideologías. El caso brasileño con sus respectivas *Estrategias Nacionales de Defensa* y el *Libro Blanco* fueron un ejemplo de proyectar estratégicamente a Brasil en el largo plazo enlazando la defensa a la proyecto económico-político-social que llevaron a cabo los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff, y sobre todo, que dichas políticas impulsadas en ese periodo continúen con los gobiernos siguientes, es decir, se elaboró un plan que requiere *políticas de estado* y el consenso de todos los actores políticos que intervienen en este tipo de construcción de política pública. Nuestra gran falencia a nivel continental, es que no poseemos políticos con visión de estado y para que la integración regional pueda ser sostenible en el tiempo, requiere que ambas variables (políticas de estado y políticos con visión de estado) estén presentes en los países que construyen dichos organismos.

En el marco de las graves amenazas que rodean a nuestro continente, UNASUR y el CDS debieron continuar contribuyendo como centro de planeamiento estratégico regional para seguir mejorando la soberanía de nuestras democracias, promoviendo la defensa de nuestros recursos naturales y energéticos ante actores e intereses que pueden

afectar los objetivos de nuestra región, intentando generar políticas de defensa mutua y seguridad regional como así también, el desarrollo de conocimiento estratégico que permita una mejor toma de decisiones (Ramos, 2015:345). En el futuro, nuestro continente deberá seguir por la senda iniciada por la UNASUR y el CDS que dejaron en claro que cuando se prioriza el *interés regional*, la integración y el sueño de construir la Patria Grande se hacen posibles y esperamos que en el futuro ello pueda llegar “a buen puerto” por el bien de nuestros pueblos.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- Ayala, Laura (2014). *La importancia del Consejo de Defensa Sudamericano en la consolidación de Brasil como potencia regional en los periodos presidenciales de Luiz Inacio Lula Da Silva 2003-2010*. [Tesis de grado]. Disponible en <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12470/Laura.A.Ayala.Lara.pdf.pdf;jsessionid=CB3479C44BDE6735EB7CDCABA7B42E43?sequence=1> . Acceso: 25 de marzo de 2021
- Barrengoa, Amanda (2019). *¿Mudar para valer?: Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana: Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011)*. [Tesis de Doctorado en Cs. Sociales]. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>. Acceso: 25 de marzo 2021
- Barrengoa, Amanda (2020). De la unidad suramericana a la fragmentación regional: contradicciones en la UNASUR a partir de las políticas de los gobiernos lulistas y las tensiones con las clases dominantes. *Conjuntura Austral. Journal Of The Global South* vol 11, N°56. Pp. 77-93. Disponible en <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/103015> . Acceso: 25 de marzo de 2021
- Barthe Dennin, Carol, Guerreiro, Laura; Derangere Pierre (2017). “Integración Suramericana en disputa, y la figura de UNASUR”. Universidad de la Defensa Nacional – Facultad de la Defensa. Buenos Aires [Trabajo para Maestría en Defensa Nacional]. Disponible en https://www.academia.edu/36251830/Integraci%C3%B3n_Suramericana_en_disputa_y_la_figura_de_UNASUR . Acceso: 25 de marzo de 2021
- Calderón, Emilse (2011). “Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: obstáculos a la cooperación y liderazgo”. *Relaciones Internacionales*, núm. 18.

- Pp. 89-111. Disponible en <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5098/5552> . Acceso: 25 de marzo de 2021
- Chacón Medina, Camilo Andrés (2013). La política de Brasil para la integración suramericana. *Ánfora* 20(35), 141-171. Universidad Autónoma de Manizales. ISSN 0121- 6538.
 - Da Silva Guevara, Gisela (2011), “Brasil, opciones estratégicas de una potencia emergente para afirmar un liderazgo mundial”, *OASIS [en línea]*. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53129047002> ISSN 1657-7558. Acceso: 25 de marzo de 2021
 - De Gaspi, Renato Henrique (s.f). Consejo Sudamericano de Defensa. El siglo XXI y el Consejo Sudamericano de Defensa: nuevas amenazas y oportunidades para Sudamérica. Disponible en https://www.academia.edu/4463169/El_Siglo_XXI_y_el_Consejo_de_Defensa_Sudamericano Acceso: 25 de marzo de 2021
 - Forti, Alfredo (2014). La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una estrategia regional. Revista de Estudios Estratégicos no. 2. (julio-diciembre 2014). La Habana : CIPI, 2014. Pp. 145-164. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cipi/20180327110930/REE2.pdf> Acceso: 25 de marzo de 2021
 - Gullo, Marcelo (2008). *La Insubordinación Fundante. Breve historia de la construcción del poder de las naciones*. Fundación Editorial El perro y la Rana 2015
 - Gomes Saraiva, Miriam (2009). “La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 4. No. 8*. Pp. 101-122. Disponible en <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/31801> . Acceso: 25 de marzo de 2021
 - Gomes Saraiva, Miriam y Valença, Marcelo (2011). “Brasil: potencia regional con intereses globales”. *Dialogo Político. América Latina en la gobernanza global*. Fundación Konrad Adenauer. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/305773665_Brasil_potencia_regional_con_intereses_globales . Acceso: 25 de marzo de 2021

- Gratius, Susanne (2008). *¿Hacia una OTAN sudamericana?. Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano*. Disponible en <http://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-regional/136-hacia-una-otan-sudamericana-brasil-y-un-consejo-de-defensa-sudamericano/file>. Acceso: 25 de marzo de 2021
- Hernández, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista Pilar (2006). “¿En qué consisten los estudios descriptivos?”. *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Interamericana. México D.F.
- Herrero de Castro, Rubén (2010). “El concepto de interés nacional”. *Evolución del concepto de interés nacional*. Pp. 16-38. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional - Ministerio de Defensa de España. Disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/m/o/monografia_115.pdf Acceso: 25 de marzo de 2021
- Iglesias, Ignacio (sin fecha). *El Consejo de Defensa Suramericano: la consolidación internacional de Brasil*. Disponible en: http://www.academia.edu/34757023/El_Consejo_de_Defensa_Suramericano_la_consolidaci%C3%B3n_internacional_de_Brasil. Acceso: 25 de marzo de 2021
- Keohane, Robert (1989). “Institucionalismo Neoliberal: una perspectiva de la política mundial”. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre las teorías de relaciones internacionales*. Pp. 13-38. Disponible en <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/InstitucionesInternacionales/01.pdf> . Acceso: 25 de marzo de 2021
- Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore, John Hopkins University Press. (Capítulo 1)
- Maira, L. (2019). La experiencia de UNASUR en la perspectiva de la integración latinoamericana. En J. Altmann Borbón (Ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global*. Pp. 153-181. FLACSO. Disponible en : https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/publicaciones/libro_geopolitica_global_flacso_2019.pdf. Acceso: 25 de marzo de 2021
- Maldonado Prieto, Carlos y Sancho Hirane, Carolina (2015). “Cooperación en Inteligencia Estratégica de Defensa en el CDS de UNASUR: Posibilidades, limitaciones y desafíos”. *Inteligencia Estratégica Latinoamericana; Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estrategias ante*

- un mundo en cambio*. Pp. 309-327 Ministerio de Defensa, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa de Brasil (2005). Política de Defensa Nacional. Brasilia 2005. Disponible en https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm Acceso: 25 de marzo de 2021
 - Ministerio de Defensa de Brasil (2012). *Libro Blanco de Defensa*. Disponible en https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdna_espa_net.pdf . Acceso: 25 de marzo de 2021
 - Mingst, Karen (2006). *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. México DF: CIDE. Pp. 105-146
 - Morgenthau, Hans (1948). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano. Colección de ESTUDIOS INTERNACIONALES 1986
 - Ojeda Revah, Mario (2017). *La política exterior de Brasil y su evolución reciente*. Universidad Nacional Autónoma de México. CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 - Presidência da República (2008). *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm Acceso: 25 de marzo de 2021
 - Ramos, Mario (2015). “Desafíos de la inteligencia estratégica frente a la situación geoestratégica e intereses geopolíticos de nuestra América”. *Inteligencia Estratégica Latinoamericana; Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estrategias ante un mundo en cambio*. Pp. 337-345. Ministerio de Defensa, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - Romanelli, Antonio (2015). “La inteligencia estratégica y el interés atlántico del Mercosur”. *Inteligencia Estratégica Latinoamericana; Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estrategias ante un mundo en cambio*. Pp. 347-367. Ministerio de Defensa, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - Sanahuja, José Antonio (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la integración regional de América

- Latina y el gran Caribe 2012. Pp. 19-63. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Oficina Argentina
- Suzart, Adriana (2010). Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana. *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 38, Quito, septiembre 2010, pp. 55-65 .Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador.
 - Trenchi, Ronald y Acevedo, Andrés (2016). *La política exterior brasileña durante el gobierno de Lula 2003- 2011: El papel de los organismos regionales en el liderazgo regional de Brasil*. [Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017]
 - UNASUR (2008). “*Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano*”. Disponible en <http://openbiblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42653.pdf> Acceso: 25 de marzo de 2021
 - UNASUR (2010). “*Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano*” Disponible en <https://www.resdal.org/csd/estatuto-defensa-04-05-10.pdf> Acceso: 25 de marzo 2021
 - Universidad Militar Nueva Granada – Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos (2015). UNASUR: Seguridad y Defensa. *Cuaderno de Análisis* 02/2015. Disponible en https://www.academia.edu/36721713/Unasur_Seguridad_y_Defensa. Acceso: 25 de marzo de 2021
 - Zibechi, Raúl (2013). *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Disponible en <http://democraciaglobal.org/wp-content/uploads/Brasil-Potencia-interiores.pdf>. Acceso: 25 de marzo de 2021