

## **Perspectivas opuestas argentino-brasileñas sobre el asunto de la reforma del Consejo. Juegos de poder**

Agustina Castro<sup>1</sup>

### **Resumen**

Este artículo busca describir la rivalidad argentino - brasileña en torno a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como ejemplo de las distintas posturas que sostienen los principales Estados latinoamericanos en la materia. Tomando la composición del bloque del G4 y del grupo Unidos por el Consenso observamos una fuerte división a nivel de alianzas, con Brasil como el máximo representante del primer grupo en la región, apoyado por Paraguay, Honduras y Haití, y del lado opuesto, un gran rechazo a esas aspiraciones por parte de Argentina, México y Colombia, entre otros. Así, se ponen de manifiesto las intenciones brasileñas de liderazgo continental y de mayor protagonismo en la esfera internacional como características constantes de su política exterior. En esta temática, en lo único que coinciden Brasil y Argentina es en la necesidad de reforma del Consejo de Seguridad para poder hacer frente a los nuevos desafíos reflejando la realidad internacional actual y no la de hace setenta años atrás cuando fuera fundada la Organización. Allí se acaban las similitudes, pues ambos países tienen distintas ambiciones en sus políticas exteriores y disienten en torno a cómo sería ideal llevar adelante esa necesaria reforma. Este juego de poder entre Argentina y Brasil evidencia una lucha por hegemonía institucional que se robusteció con la política exterior de los ex-presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) a pesar de afinidades ideológicas con el gobierno de Lula Da Silva (2003-2010).

**Palabras clave:** Organización de las Naciones Unidas - Consejo de Seguridad - Carta de Naciones Unidas - Iniciativas de reforma - Grupo de los Cuatro (G4).

### **Abstract**

This article seeks to describe the Argentine - Brazilian rivalry around the reform of the United Nations Security Council as an example of the different positions held by the main Latin American States on the matter. Taking the composition of the G4 bloc and the United for Consensus group, we observe a strong division at the level of alliances, with Brazil as the highest representative of the first group in the region, supported by Paraguay, Honduras and Haiti, and on the opposite side, a great rejection of these aspirations by Argentina, Mexico and Colombia,

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencia Política, Gobierno y Administración y Licenciada en Relaciones Internacionales. (Universidad de Belgrano, Argentina).

among others.

Thus, Brazilian intentions for continental leadership and greater prominence in the international sphere are revealed as constant characteristics of its foreign policy. On this issue, the only thing that Brasil and Argentina agree on is the need to reform the Security Council for its ability to face new challenges, reflecting the current international reality and not that of seventy years ago when the UN was founded. The similarities end there, since both countries have different ambitions in their foreign policies and disagree about how it would be ideal to carry out this necessary reform. This power game between Argentina and Brasil evidences a fight for institutional hegemony that was deepened by the foreign policy of former presidents Néstor Kirchner (2003-2007) and Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) despite ideological affinities with the government of Lula Da Silva (2003-2010).

**Keywords:** United Nations Organization - Security Council - United Nations Charter - Reform initiatives - G4 members.

### **Perspectivas opuestas argentino-brasileñas sobre el asunto de la reforma del Consejo. Juego de poder**

A nivel regional, la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU pone de manifiesto las distintas posturas que sostienen los principales Estados latinoamericanos. Tomando la composición del bloque del G4 y del grupo Unidos por el Consenso observamos una fuerte división a nivel de alianzas. En primer lugar, Brasil es el máximo representante del G4 en la región y en su proyecto fue apoyado por países tales como Paraguay, Honduras y Haití. Tal como se reiteró a lo largo de este escrito, del lado opuesto, hay un gran rechazo a las aspiraciones brasileñas de ocupación de una banca permanente en el Consejo. Esa actitud contraria es característica de Argentina, México y Colombia quienes, entre otros, forman parte del grupo Unidos por el Consenso. En este apartado pretendo analizar específicamente el juego de poder y las posiciones respecto a la temática en cuestión por parte de Argentina y de Brasil, vecinos y - en este caso - rivales regionales.

En su escrito citado sobre Brasil, Malamud hace referencia al concepto de liderazgo y lo caracteriza como una gran capacidad no solamente para ganar y ejercer influencia sobre otros quienes se constituyen como seguidores sino también para atraer a estos últimos de modo tal que adopten como suyos los propósitos del Estado que se erige como líder. Al respecto, analiza en el plano regional en la primera década del siglo XXI la actuación y desempeño de Brasil - actor político a quien califica como un poder pacifista y cumplidor de las normas internacionales. Señala que una de las metas fundamentales de la política exterior brasileña fue y sigue siendo tratar de ser reconocido a nivel internacional como un gran país y decisivo poder en las relaciones

internacionales. (Malamud, 2011). Brasil se auto-percibe como un poder continental que - dada su extensión e importancia geográfica y su gran tamaño poblacional, entre otras cuestiones, como ser habitualmente caracterizado como un país emergente de gran relevancia - merece tener un rol fundamental en las relaciones y asuntos internacionales (Amorim, 2010).

Para tener éxito en dicho cometido, Brasil cree necesitar del reconocimiento como líder y apoye de los países de la región, cuestión que le es difícil lograr. Asimismo, suele decirse que este país no tiene “garros ni zanahorias” (“sticks nor carrots”, es la expresión en inglés) para tratar de imponerse como líder en Sudamérica y por ello debe recurrir a instrumentos de poder blando, promoviendo una hegemonía que resulte consensuada con el resto de los Estados vecinos.

Sin embargo, varios países de la región oponen resistencia a una hegemonía brasileña. Y, en particular, en lo que hace a las intenciones de Brasil de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, sus grandes Estados vecinos - Argentina y Colombia fundamentalmente - no acompañan tal deseo. Este constituye uno de los varios ejemplos que Malamud analiza como falta de apoyo regional para los objetivos a nivel global de Brasil. Sobre este hecho, el autor comenta que “la posición de Argentina (...) como el más acérrimo oponente de su principal ambición internacional, dio un duro golpe a la imagen de Brasil como líder regional” (Malamud, 2011: 9, traducción propia).

En esa línea, el gran protagonismo de Argentina en el grupo de Unidos por el Consenso se explica por su actitud tendiente a evitar que Brasil se posicione como el único país representativo de la región en el caso que consiguiera un puesto permanente en el Consejo (Malamud, 2011). Ligado a ello, nuestro país no quiere sentirse dejado de lado en la esfera internacional e institucional de Naciones Unidas, cuestión que sucedería si prosperaran las aspiraciones brasileñas en torno a la propuesta del G4. En definitiva, Argentina no quiere sentirse opacada por Brasil en ningún sentido y por ello buscaba evitar “la disminución de su estatus internacional que (...) resultaría de la elevación” de su competidor, en este sentido, Brasil (Sepúlveda y Rivera, 2010: 30).

Se sostiene que Argentina - al menos hasta ese momento - no consideraba su relación bilateral con Brasil en términos de supremacía e inferioridad, sino más bien lo veía como un socio en condiciones relativamente equitativas. Aún así, afirma que por momentos se ha considerado a la Argentina como uno de los más factibles contrincantes de Brasil con la mira a hacerse con algún tipo de liderazgo regional, por ejemplo, habiendo ésta favorecido un real acercamiento a potencias mundiales, sobre todo con Estados Unidos y/o con sus aliados, para hacer de contrapeso

regional al poderío brasileño. Esto da cuenta de actitudes ambivalentes de la política exterior argentina que se refuerzan en tiempos de tensiones y dificultades económicas pero, en ciertos temas, no cabe lugar a dudas que la posición argentina es firme y se sostiene en el tiempo. Malamud concluye muy bien su análisis de esta cuestión comentando que si se trata de conquistar el apoyo argentino para el afianzamiento del liderazgo brasileño en la región, dicha tarea es equivalente a un tipo de auto-engaño pues no es probable que suceda. (Malamud, 2011).

La gran decepción que se llevó Brasil al no prosperar la propuesta del G4 - que, como fuera señalado, constituía una de sus mayores ambiciones de su política exterior a nivel mundial - se vio agravada al no contar con el apoyo de sus países vecinos más relevantes. Y, aún más, algunos de ellos prefirieron unirse a otro bloque que abogara por evitar reformas en el Consejo que claramente lo favorecieran. A pesar de los intentos reiterados y de que pudiera resultar innegable la preeminencia regional de Brasil, este país no logró consolidar un liderazgo efectivo ante sus vecinos pues ellos no se alinearon con sus propósitos y prioridades más importantes de su política exterior. (Malamud, 2011). Sin embargo, esto no llevó a que Brasil se diera por rendido porque es al día de hoy que el propósito de conseguir mayor protagonismo en la ONU sigue presente en su agenda diplomática.

Cabe recordar que el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil en 2005 era Celso Amorim, un hombre de mucha confianza del ex-presidente Lula Da Silva (2003-2010). En su artículo referenciado, el ex-canciller explicaba que su país defendía sus intereses pragmáticamente, sin olvidar los valores y principios que lo caracterizaban, pero priorizando siempre el multilateralismo a la hora de tomar decisiones globales. Esta apreciación estaba estrechamente ligada a la emergencia y al crecimiento de los grandes países en desarrollo, situación a menudo presentada como una de las características fundamentales del período posterior a la Guerra Fría, dado que estos Estados comenzaban a jugar un mayor rol en las relaciones internacionales a nivel global gracias al nuevo orden multipolar. Esa situación no tenía correlación a nivel de las instituciones globales - principalmente la ONU - pues éstas, al no lograr democratizarse, van transformándose en piezas casi obsoletas, afectando su legitimidad y eficacia. Esto se debe a que, entre otras razones, los países en desarrollo siguen estando mal y sub-representados a pesar del fundamental papel que tienen en la preservación de la paz y la seguridad internacionales. (Amorim, 2010).

Amorim diagnosticaba este escenario para explicar que Brasil estaba listo para asumir nuevas responsabilidades y roles a nivel global y que ya no se contentaría con quedarse pasivamente al margen de la mesa chica del poder internacional como lo había hecho hasta entonces. Sobre la política exterior de Da Silva, señalaba que se había elegido “adoptar una actitud

claramente independiente - intrépida, pero no imprudente - acorde con el tamaño y las aspiraciones de Brasil” (Amorim, 2010: 217, traducción propia). El protagonismo brasileño en el G4 es un claro ejemplo de tal decisión. Amorim se mostraba convencido de que tarde o temprano la reforma del Consejo de Seguridad tendría lugar. Pero, como señalé anteriormente, si continúan mediando tantas posturas contrarias a esta iniciativa, la tarea seguirá estando lejos de ser completada.

La posición de Argentina contraria a Brasil en la temática de la reforma se robusteció en la política exterior de los ex-presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Kirchner (2007-2015), a pesar de que desde algunos años anteriores nuestro país simpatizara con la propuesta del “Coffee Club”. Los tres ex-cancilleres de los gobiernos kirchneristas – Rafael Bielsa, Jorge Taiana y Héctor Timerman - mantuvieron ese lineamiento. A pesar de afinidades ideológicas con el gobierno de Da Silva, “la luna de miel en la relación bilateral” se tensó sin lugar a dudas con “el recelo de Kirchner y del canciller Bielsa sobre lo que consideraban una búsqueda de protagonismo y liderazgo regional” por parte de Brasil, rechazando su objetivo “de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU” (Llendorrozas, 2011: 254).

Ante esa negativa argentina, Simonoff entiende que en esta temática Brasil encaró una nueva estrategia bilateral, pasando de una cooperación consensuada hacia una de cooperación hegemónica o con un componente más fuerte de liderazgo. Este autor retoma las palabras del ex-representante permanente del gobierno argentino ante las Naciones Unidas desde 2003 hasta 2008, César Mayoral, quien señalaba que la postura argentina siempre fue contraria al incremento de los miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, pues entendía que ello llevaría a consolidar los privilegios de quienes ya los detentaban y de los potenciales nuevos miembros en tal carácter. Por lo tanto, Argentina abogaba por el aumento en la cantidad de miembros no permanentes y por que se permitiera su reelección inmediata. Una frase interesante de parte de Mayoral fue aquella que intentó llevar tranquilidad en cuanto a las relaciones con Brasil al afirmar que “el clamoroso ‘antibrasileñismo’ que parecen sostener algunos especialistas en el tema resulta ser funcional ‘casualmente’ a los intereses de quienes actualmente detentan el poder dentro del Consejo de Seguridad” (Simonoff, 2009: 77).

En sus negociaciones y propuestas, Unidos por el Consenso impulsó mantener en agenda el tema de la reforma, apoyando criterios democráticos y favoreciendo el regionalismo para lograr que la reforma se haga conjuntamente por medio del consenso en contraposición de la bajada de línea de las grandes potencias y aspirantes a asientos permanentes. También Simonoff retomó dichos del ex-canciller Bielsa sobre la iniciativa brasileña, quien la calificaba como elitista y por fuera de los parámetros democráticos pues los privilegios continuarían y seafianzarían de

incorporarse nuevos miembros permanentes, cuestión que no tendría lugar si se tratara de bancas rotativas. Otro antecedente digno de destacar en la cronología de negociaciones fue el de la Reunión del Grupo Río en 1997, en donde se discutió la posibilidad de instaurar un asiento regional en el Consejo de Seguridad, el cual Argentina abogó por que fuera rotativo a pesar de la insistencia brasileña en que se cediera ese asiento para su país. (Simonoff, 2009). En el supuesto caso que el continente latinoamericano obtuviera, por medio de una reforma, un asiento permanente en el órgano en cuestión, ambos México y Argentina -a pesar de su postura central de evitar a toda costa la creación de nuevas bancas permanentes - preferirían que ese asiento fuera rotativo (Bologna, 2010).

De acuerdo a fuentes oficiales, la posición argentina siempre ha sido contraria al establecimiento y empleo del veto a lo largo de los años y tal postura se reafirmó ante cada proceso de negociación por la reforma del Consejo, no aceptando ninguna opción que pretendiera hacerlo extensivo a quienes se incorporaran como nuevos miembros, de cualquier carácter. Desde las primeras e históricas Asambleas Generales, se constata que el Embajador José Arce - quien entonces se desempeñaba como el Representante argentino ante las Naciones Unidas - argumentó que “tal privilegio era violatorio del principio de la igualdad soberana entre los Estados e implicaba en los hechos que un solo Estado tenía el derecho de anular la voluntad de los restantes miembros de la Organización” y que su incorporación a la carta fundacional de la Organización “fue un grave error”, por lo tanto y ante la inviabilidad de su eliminación, su uso “debía ser de empleo restrictivo” (Martinić, 2016).

Como ya se señaló, en cuanto a la incorporación de nuevos miembros de carácter permanente, Argentina también manifiesta oficialmente su rotunda oposición pues considera que, de aumentarse el número de miembros en tal carácter, no estaría garantizada la participación de quienes actualmente no se encuentran representados en el Consejo. En esa línea, Argentina cree que debe honrarse el principio de igualdad soberana de los Estados “creando las condiciones para que todos los estados miembros puedan acceder a un cargo no permanente en el Consejo de Seguridad, dando una mayor preeminencia a la representatividad regional, por medio del ajuste de los ratios de cada grupo regional, tornando la representación más equitativa” (Martinić, s/f).

Es por ello que, mientras se asegure la eficacia del Consejo y que éste continúe siendo verdaderamente ejecutivo, Argentina favorece únicamente la ampliación del órgano aumentándose la cantidad de miembros no permanentes, y tal vez contemplando períodos más largos y/o permitiendo su reelección de acuerdo a criterios democráticos y representativos geográficamente. Inclusive, Argentina sugirió que “la región latinoamericana y caribeña estaría en condiciones de definir qué países de la región podrían representar su punto de vista en

mandatos no permanentes a través de un proceso electoral interno periódico” (García Moritán, s/f). Y, respecto de los miembros permanentes originales, nuestro país es muy crítico al opinar que ellos solo han sabido tener en cuenta sus intereses particulares, de acuerdo a sus estrategias nacionales, irresponsablemente dejando de lado el interés conjunto de la Organización a quienes deberían representar.

En esta temática, en lo único que coinciden Brasil y Argentina es en la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad para poder hacer frente a los nuevos desafíos reflejando la realidad internacional actual y no la de hace setenta años atrás. Allí se acaban las similitudes, pues ambos países tienen distintas ambiciones en sus políticas exteriores y disienten en torno a cómo sería ideal llevar adelante esa necesaria reforma. Como Argentina sabe que Brasil no dará el brazo a torcer en cuanto a la reforma del Consejo y su rol participativo en ella, y Argentina tampoco dejará de oponerse a los deseos brasileños, nuestro país siempre trata de obviar que se trate el tema para no crear fricciones en la relación bilateral. Sin embargo, se aclara que en el 2005 y los años inmediatamente posteriores, la relación entre ambos países encontró momentos de tensión e incertidumbre, no solo por esta discrepancia en la cuestión de la reforma sino por otras divergencias. Por ello se indica que la relación bilateral con Brasil en el último tiempo del gobierno de Néstor Kirchner podría caracterizarse por la indefinición e incertidumbre. (Bologna, 2010).

Evaluando diferencias en negociaciones con otros países, es notorio que Brasil nunca dejó de abogar por la reforma del Consejo y de proclamarse como un candidato destacado y natural para ocupar un puesto permanente allí, por lo que continuó a lo largo de los años con una gran estrategia diplomática y política a tal efecto, así como también mediante visitas a diferentes capitales con el objetivo de obtener apoyos en los diferentes continentes, acciones que incomodaron a Argentina. Por el contrario, Argentina “no ha desplegado con habilidad su diplomacia a los fines de promover sus intereses”, pues no tuvo un “rol activo” ni “fue más allá” de lo trabajado multilateralmente con el bloque de Unidos por el Consenso, siendo el “bilateralismo con éstos países (...) de baja intensidad” (Bologna, 2010: 387). Asimismo, el trabajo mancomunado y efectivo en los ámbitos multilaterales fue muy complejo y sin grandes resultados ante la imposibilidad de lograr una auténtica conjunción de las propuestas e intereses propios de los Estados en esta cuestión.

En cuanto a la región sudamericana, Buzan y Waever destacan la rivalidad argentino-brasileña como una de las más importantes pero entienden a la posible hegemonía regional brasileña como matizada por “la ambivalencia en la política de Brasil: si se ve a sí mismo como un miembro de la región; líder de la misma; o no regional, como potencia global o más cercana a

Europa y /o a Estados Unidos” (Buzan y Waever, 2003: 310, traducción propia<sup>10</sup>). En referencia a la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad, los autores piensan en Brasil como una suerte de hegemón que cumple el rol de estabilizador en la región y como en un poder que, buscando mantener el status quo, no que prioriza la diplomacia en vez de los conflictos para asegurar la estabilidad de la zona, a pesar de tener ánimos de expansionismo y ciertas visiones de destino manifiesto respecto a Sudamérica. Sin embargo, desde sus orígenes, la relación de Brasil con Argentina no estuvo exenta de sospechas mutuas y disputas por el liderazgo e influencia, llegando a competir por el balance de poder en zonas geográficas aledañas a estos países. Se remarca que, en muchas ocasiones, Estados Unidos ha considerado a Brasil como el país clave para asegurar, en su nombre, la estabilidad de la región, lo cual fue visto como una gran alarma por Argentina. (Buzan y Waever, 2003).

Aún así, Buzan y Waever estudian que luego del fin de la Guerra Fría, las grandes tensiones causantes de potenciales conflictos que hubieran en la región se fueron disipando, hasta llegar a crear un sistema que podría asemejarse a lo que se califica como una comunidad de seguridad, y señalan que dicha transformación se vio claramente favorecida por el acercamiento y creciente amistad y dependencia entre Argentina y Brasil (Buzan y Waever, 2003).

Por ello, puede pensarse que en la región se estableció un RSC y que los procesos de securitización y desecuritización de ambos países están estrechamente ligados entre sí, cuya acción y resolución - en caso que se llegara a algún conflicto de cualquier tipo - sería abordado en conjunto por los Estados o, al menos, no daría pie a una escalada de tensiones como hubiera sucedido en otra época de la historia. Esto no quita que, como fuera señalado anteriormente, en la actualidad Brasil continúe pujando por constituirse y legitimarse como líder en la región, a fin de lograr un mayor reconocimiento internacional, en todos los niveles - cuestión que por supuesto favorecería su objetivo de ser considerado para el puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. En ese sentido, el estrechamiento de lazos y la buena relación con Argentina son factores fundamentales para que Brasil pueda cumplir con su propósito, al cual no parece querer renunciar.

## **Bibliografía**

Amorim, C. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (special edition): 214-240.

Bologna, A.F. (dir.) (2010). *La política exterior del gobierno de Cristina Fernández:*

*apreciaciones promediando su mandato*. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (C.E.R.I.R.)

Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers, The Structure of International Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

García Moritán (s/f). “Intervención Argentina sobre “Representación Regional” y “Tamaño de un Consejo de Seguridad ampliado””. Representación Permanente ante las Naciones Unidas. Consultado por última vez el 18 de abril de 2024.

Llenderozas, E. (2011). La política exterior de los gobiernos kirchneristas. En A. Malamud Andrésy M. De Luca, *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Editorial Eudeba.

Malamud, A. (2011). *A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy*. Miami: University of Miami. Latin American Politics and Society.

Martinic, G. (2016). “La Cuestión del veto”. *Reforma del Consejo de Seguridad: negociaciones intergubernamentales*. Representación Permanente ante las Naciones Unidas. Consultado por última vez el 18 de abril de 2024. Recuperado de: <https://enaun.cancilleria.gob.ar/es/content/reforma-del-consejo-de-seguridad-negociaciones-intergubernamentales>

Martinic, G. (s/f). *Intervención Argentina en ocasión de las Negociaciones Intergubernamentales sobre Reforma del Consejo de Seguridad*. Representación Permanente ante las Naciones Unidas. Consultado por última vez el 18 de abril de 2024.

Sepúlveda, J.P y Riquelme Rivera, J. (2010). La reforma del Consejo de Seguridad, una mirada desde América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, N. 230.

Simonoff, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 5(10),71-86. ISSN: 1870-3569. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. Consultado por última vez el 18 de abril de 2024. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63311911005>