

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Liderazgo de poderes regionales en contextos de asimetría:
la búsqueda, por parte de Brasil, de un asiento permanente en el Consejo
de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.**

Alumna: Josefina Senese

Tutor: Juan Gabriel Tokatlian

Firma del Tutor

22 de Junio de 2015

Abstract: el reciente ascenso de Brasil durante los mandatos de Lula ha generado un intenso debate tanto en los centros gubernamentales de toma de decisiones como en los círculos de producción académica. Su inserción como potencia emergente en los foros locales e internacionales, presenta como imperante la necesidad de realizar un estudio acerca de su apuesta a convertirse en líder de la región, además de adquirir el status de *global player*.

El presente trabajo analiza las metas de política exterior de Brasil durante los mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a partir de la *teoría de la asimetría* explicada por Brantly Womack. Retomando, a su vez, los lineamientos conceptuales del liderazgo para este tipo de actores, se estudiarán las implicaciones de esta estrategia, así como sus logros y desaciertos. Asimismo, se desarrollará su candidatura por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, con el objetivo de exponer los aportes y dificultades teóricas al momento de explicar el caso.

Palabras claves: Brasil - Luiz Inácio Lula da Silva - Liderazgo - Teoría de la asimetría - Regionalismo

Índice

Capítulos

1. Introducción

2. Liderazgo de poderes regionales en contextos de asimetría: una aproximación teórica

a. Poderes regionales y Teoría de la Asimetría

b. Poderes regionales y política exterior: la estrategia de liderazgo

i. Imperio

ii. Hegemonía

- iii. Liderazgo
- 3. Cambios y continuidades de la política exterior brasileña
 - a. Lineamientos generales
 - i. Esfera local: regionalismo en el vecindario
 - ii. Esfera global: Brasil y su inserción en los foros multilaterales
 - 1. El institucionalismo pragmático brasileño
 - 2. EEUU y Brasil: un relación compleja
 - 3. La búsqueda brasileña de una democratización de las relaciones comerciales
 - b. Aplicación del marco teórico al caso brasileño
 - i. Seguridad interméstica: el nuevo desafío en el vecindario
 - ii. Liderazgo para la seguridad regional: ¿un objetivo irrealista?
 - 1. Recursos: necesidad y voluntad
 - 2. Aceptación del liderazgo e influencia sobre la región: un análisis acerca de los logros y obstáculos de la política brasileña
- 4. Estudio de caso: la reforma del Consejo de Seguridad: la búsqueda de un asiento permanente
 - a. La reforma del Consejo de Seguridad: un desafío de larga data
 - b. Aportes y dificultades teóricas para explicar el caso
- 5. Consideraciones finales
- 6. Bibliografía

Capítulo 1: Introducción

Durante los últimos años, el ascenso de Brasil ha sido objeto de debate tanto en los centros gubernamentales de toma de decisiones como en los círculos de producción académica, dado su creciente involucramiento en los escenarios locales y mundiales durante la gestión externa del presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Su presencia internacional contemporánea como potencia emergente, y ya no como el “...eterno país del futuro...”¹, convierte en imperante la necesidad de realizar un balance acerca de su apuesta por el desarrollo y la integración regional, así como de su estrategia de índole global. Algunos autores apuntan que Brasil pretende dar una imagen amplificadora de sus capacidades en el contexto internacional para ser reconocido como *global player*, al mismo tiempo que pretende evitar ser catalogado como un hegemón, lo que generaría el recelo de sus vecinos.² Su intención de jugar en *todas las ligas* se refleja en su aspiración a convertirse en líder regional, así como en promover su candidatura a miembro permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, entre otros propósitos de alcance internacional.³

Esta tesis tiene como objetivo analizar las metas de política exterior de Brasil durante los mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a partir de la *teoría de la asimetría* presentada por Brantly Womack.⁴ A su vez, se estudiará las implicaciones de esta estrategia, así como sus logros y desaciertos.

En el próximo capítulo se retomarán los lineamientos teóricos que explican los poderes regionales, junto con las opciones de política exterior que tienen a su disposición. Además, se realizará una investigación acerca de aquellos supuestos pertenecientes a la *teoría de la asimetría* que se aplican a estos nuevos actores. Luego, se presentará una revisión de los lineamientos generales de su política exterior, tanto en la esfera local como global y concluyendo con un análisis acerca de sus aciertos y fracasos. En el siguiente apartado, se desarrollará con detenimiento la candidatura de Brasil por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, con el objetivo de finalizar con una exposición acerca de los aportes y dificultades teóricas al momento de explicar el caso. Por último, en la conclusión, se

¹ Típica frase que estipula que “...Brasil es el país del futuro...y siempre lo será...” (Zweig, S. (1941) *Brazil, Land of the Future*. New York: The Viking Press)

² Basado en Lechini, G. y Giaccaglia, C. (2010) El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?. *Revista Problemas en Desarrollo*, 163, (41), 53-73

³ Basado en Caballero Santos, S. (2011) Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (2), 158-172

⁴ Womack, B. (2007) Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. En Tokatlian, J. G. (Ed.), *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales* (pp. 15-34), Buenos Aires: Libros del Zorzal

expresarán las consideraciones finales del tema, delimitando los posibles caminos a seguir para una futura profundización del tópico.

Capítulo 2: Liderazgo de poderes regionales en contextos de asimetría: una aproximación teórica

a. Poderes Regionales y Teoría de la Asimetría

La globalización se ha encontrado, durante la década de 1990, con una contrareacción que ha reforzado múltiples procesos de regionalización en todo el mundo, tanto en las relaciones económicas como en las políticas. Este proceso ha fomentado, no sólo el surgimiento de potencias regionales, sino también conflictos y alianzas por zonas de influencia.⁵

Las dificultades que uno se enfrenta al momento de estudiar los poderes regionales se deben a que, en el ámbito global, ocupan una posición claramente periférica, mientras que en su *vecindario* adquieren una importancia notoria, siendo este el motivo por el cual sus decisiones van a estar condicionadas tanto desde arriba como desde abajo. Brantly Womack expresa que “...un poder regional se encuentra en la aparentemente contradictoria posición de ser más poderosos que algunos y menos poderoso que otros. (...) No se deriva meramente del contexto más amplio del poder global, pero tampoco es un mini-poder global en un mundo segmentado...”⁶

En otras palabras, un poder global se diferencia, primariamente, de uno regional por su capacidad de proyectar capacidad militar en diferentes partes del mundo y ejercer su poder político de manera mundial. Los actores regionales, en cambio, influyen únicamente en su zona, aunque poseen la intención de proyectar su poder en el ámbito global.⁷ Womack especifica que “...para ser un poder regional, un Estado debe estar en el lado fuerte de las relaciones bilaterales con todos o casi todos sus vecinos, y tener una relación diferente con la

⁵ Basado en Nolte, D. (2006) Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA Working Papers*, 30, pp. 1-37.

⁶ Womack, B. (2007) Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. En Tokatlian, J. G. (Ed.), *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 17

⁷ Basado en Huntington, S. (1999). *The Lonely Superpower*, *Foreign Affairs*, 78

situación más allá de las fronteras de su vecindario...”⁸ Estos países demarcan la estructura de los complejos regionales de seguridad y es sólo en este ambiente en el que las grandes potencias los consideran como un factor de relevancia dado que disponen de amplios recursos de poder, aunque con un limitado impacto a nivel global.⁹

Se puede definir el término *región* como una matriz que contiene relaciones entre un número limitado de Estados que poseen distintas capacidades. Es común encontrar, a diferencia de Europa, que la cantidad de Estados pequeños exceda significativamente al de poderes regionales, los cuales tienden a no superar el número dos.¹⁰ Dentro de este marco, es fácil entender por qué el poder regional es el centro natural de atención.

Se puede afirmar que una potencia regional se caracteriza por ser parte de un espacio geográfico delimitado, poseer la habilidad de confrontar cualquier posible coalición, detentar una cuantiosa influencia dentro de este ámbito y, por último, a diferencia de una potencia mediana, que su importancia trascienda los límites vecinales¹¹. Como explica Nolte, “...para discriminar entre potencias medianas y potencias regionales tiene sentido diferenciar entre un poder líder (leading power) en la región (= potencia regional), que se define a base de sus recursos de poder y su autopercepción, y un liderazgo (leadership), lo que se refiere a la influencia política en foros diplomáticos. ...”¹²

Estos actores ejercen un rol de gran relevancia en el mantenimiento del orden regional. No obstante, para poder hacerlo necesitan cumplir con una serie de requisitos: su dinámica interna debe permitirlo, además de poseer la voluntad de cumplir ese rol, junto con los recursos necesarios y, por último, es indispensable la aceptación de los demás países¹³ ya que

⁸ Womack, B. (2007) Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. En Tokatlían, J. G. (Ed.), *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 24

⁹ Basado en Nolte, D. (2006) Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA Working Papers*, 30, pp. 12.

¹⁰ Basado en Womack, B. (2007) Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. En Tokatlían, J. G. (Ed.), *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales* (pp. 15-34), Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 24

¹¹ Osterud, O. (1992). Regional Great Powers, en Neumann, Iver B (ed.), *Regional Great Powers in International Politics*, New York: St. Martin's Press

¹² Basado en Nolte, D. (2006) Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA Working Papers*, 30, pp. 15

¹³ Basado en Schoeman, M. (2003). South Africa as an Emerging Middle Power. 1994-2003, en Daniel, John, Habib, Adam, Southall Roger (eds.), *State of the Nation: South Africa 2003-2004*, Cape Town: HSRC Press

este estatus es una construcción social que depende de la aprobación por parte de otros Estados.¹⁴

Estos requisitos, bajo la teoría de la asimetría, son claves para analizar las relaciones entre socios con capacidades desiguales. Este estudio no se focaliza en una esfera teórica por arriba o por debajo de las interacciones entre los países, sino que se centra en las percepciones mutuas; se parte del supuesto de que la disparidad de atributos crea una relación asimétrica, en la cual el lado pequeño está más expuesto a estas interacciones bilaterales, por lo que estará más atento que el lado fuerte.¹⁵

De hecho, el poder regional queda situado en un rol de liderazgo dentro de la región por ser el centro de atención; su posición se establece ya que no hay otro Estado individual que pueda disputar su poder, aunque pueden resistirlo y/u oponérsele. En general, la capacidad de este poder consiste, primariamente, en la centralidad de la atención y la calidad del liderazgo, más que en su habilidad de dominar al resto de la región.¹⁶

Podemos afirmar, como lo hace Nolte, que una potencia regional es aquel Estado que forma parte de una región delimitada tanto geográfica como económicamente; influye en la construcción político-ideológica de la región (lo que puede producir la marginalización de ciertos países) a través de estructuras de gobernanza regional; busca un rol de liderazgo, el cual es respetado tanto dentro como fuera de la región, posee los recursos materiales e ideológicos necesarios para poder proyectarse, definiendo la agenda de seguridad y, por último, está inserto en foros globales, en los cuales busca la satisfacción de sus propios objetivos, además de la representación de los intereses regionales.¹⁷

¹⁴ Basado en Hurrell, A. (2000). Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions, *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, 244, Washington D.C: Latin American Program Woodrow Wilson International Center

¹⁵ Basado en Womack, B. (2007) Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. En Tokatlian, J. G. (Ed.), *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 20

¹⁶ Basado en Womack, B. (2007) Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. En Tokatlian, J. G. (Ed.), *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 26-27

¹⁷ Basado en Nolte, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis, *GIGA Working Papers*, 30, pp. 18

No obstante, es interesante estudiar, más allá de la características que componen a un poder regional, los objetivos que posee como tal. Obviamente, como todos los demás Estados, buscan maximizar su poder y aumentar su riqueza; es decir, intentan maximizar su influencia sobre los países pequeños, minimizar la presencia de las grandes potencias en *su* vecindario y evitar el surgimiento de posibles competidores en el ámbito local que puedan contestar su poder. Sin embargo, los poderes regionales actuales, como el caso de Brasil, India o Sudáfrica, están preocupados por la distribución inequitativa en la economía política global; buscan influenciar los procesos globales con el objetivo de asegurar una redistribución de riqueza y poder más igualitaria; estos Estados prefieren el diálogo y la negociación como los medios para alcanzar sus objetivos.¹⁸

Aún así, existe una meta más amplia: el reconocimiento, el cual se puede definir como “...el proceso inter-subjetivo a través del cual los agentes se constituyen como miembros respetados y estimados de una sociedad, en este caso, de la sociedad de Estados...”¹⁹ Esta explicación no implica solamente el reconocimiento formal de la *estabilidad*, dado que aquello no garantiza un acceso equitativo a los derechos asociados con la membresía a la sociedad de Estados; sino que consiste en el respeto y la estima: buscan cambiar la forma en que los países en vías de desarrollo son tratados actualmente; siendo esta última la razón por la cual se fomenta un enfoque multilateral y cooperativo, a través del apoyo sostenido de las instituciones internacionales.²⁰

b. Poderes regionales y política exterior: la estrategia de liderazgo

Para poder comprender la teoría del liderazgo debemos entenderla como una opción estratégica que un poder regional puede emplear; se ubica en el borde de una línea continua

¹⁸ Basado en Nel, P. (2010). Redistribution and Recognition: what emerging regional powers want, *Review of International Studies*, 36

¹⁹ Traducción de la autora. Cita original “...the inter-subjective process through which agents are constituted as respected and esteemed members of a society, in this case the society of states, and is thus a co-determinate of their identity...” Nel, P. (2010). Redistribution and Recognition: what emerging regional powers want, *Review of International Studies*, 36

²⁰ Como es un proceso no tangible, suele ser ignorado en los estudios vigentes.

llena de posibilidades en la cual, en el extremo opuesto, se localizan las iniciativas imperiales.²¹ Entre estos polos encontramos distintos tipos de estrategias hegemónicas.

En esta sección, investigaremos las distintas alternativas que posee un poder regional y cuáles son los incentivos que lo llevan a inclinarse por alguna en particular. Asimismo, se hará especial énfasis en la última de estas opciones: el liderazgo.

Aunque se supone que los poderes regionales influyen en las interacciones que tienen lugar a nivel local, lo que contribuye significativamente a la configuración del orden regional; una falla general es su concepción como Estados que buscan exclusivamente estrategias benevolentes.²² Lo que se necesita, por el contrario, es una conceptualización que de cuenta de todas las gamas de posibilidades de política exterior posibles que estos Estados pueden elegir al momento de lidiar con sus vecinos.

En términos generales, se pueden esbozar tres tipos de posturas: imperio, hegemonía y liderazgo.

i. Imperio

El imperio es una estrategia unilateral, basada en el ejercicio del poder militar, consiste en la satisfacción egoísta de sus intereses a partir de la coerción y, si es necesario, el uso de la fuerza.²³ En el mundo contemporáneo, en el cual la conquista o cualquier otro tipo de anexión territorial es considerada como una violación de normas *ius cogens* del Derecho Internacional, esta opción adquiere un carácter más informal. Es por este motivo que esta alternativa es caracterizada como un conjunto de relaciones de control político impuestas,

²¹ Basado en Destradi, S. (2010). Regional powers and their strategies: empire, hegemony and leadership, *Review of International Studies*, 36

²² Como explica la autora, "...Even a superficial look at the regional foreign policies pursued by states such as India or China, which are often categorised as regional powers (in addition to- and not in conflict with- their frequent classification as great or emerging powers), reveals that the notion of regional 'leading' powers hardly corresponds to empirical reality, or that the cases to which it is applicable are too rare to constitute a solid base for more a general theorising about regional powers. [...] My argument, on the contrary, is that we should conceive a much broader range of strategies regional powers can pursue in their relations with neighbouring countries..." Destradi, S. (2010). Regional powers and their strategies: empire, hegemony and leadership, *Review of International Studies*, 36, pp. 907

²³ Definición acuñada por Destradi en Destradi, S. (2010). Regional powers and their strategies: empire, hegemony and leadership, *Review of International Studies*, 36

estructuras de autoridad política transnacional que combinan el principio igualitario de soberanía *de jure* con un control jerárquico *de facto*.²⁴

Este tipo de estrategia se materializa en la coerción e imposición. El primer término, como afirma Stephen Krasner, implica que el Estado con mayor poder coloca al Estado menor en una posición más desfavorable, a partir de amenazas creíbles o por medio de la incursión en acciones unilaterales que socaven su posición negociadora. La imposición se produce, por el contrario, cuando el Estado menor es tan débil que no tiene otra opción que acatar las preferencias del otro.²⁵

Además de estos dos elementos, lo que define primariamente al método imperial es la amenaza o uso de la fuerza a través de una intervención militar, acompañada por una retórica agresiva e intimidante, junto con una gran insatisfacción por parte de los Estados subordinados, dada por la falta de consenso.²⁶ La amenaza puede ser sustantiva (se sabe con precisión qué ocurrirá en el caso de que el Estado menor no cumple) o inferencial (solo hay una vaga idea acerca de la misma).

Esta alternativa es siempre ilegítima, en un sentido habermasiano, ya que los más débiles no comparten sus valores ni sus objetivos; no hay un orden normativo consensuado que vincule al gobernador y a los gobernados.²⁷

ii. Hegemonía

Se puede definir hegemonía como la implementación de estrategias más sutiles que las empleadas por los poderes imperiales: consiste en la habilidad de lograr que los subordinados

²⁴ Definición basada en la utilizada por Destradi, según la cual "...Empires can therefore be defined as relationships of political control imposed by some political societies over the effective sovereignty of other political societies or, more precisely, as structures of transnational political authority that combine an egalitarian principle of *de jure* sovereignty with a hierarchical principle of *de facto* control..." Destradi, S. (2010). Regional powers and their strategies: empire, hegemony and leadership, *Review of International Studies*, 36, pp. 910

²⁵ Stephen Krasner define a estos términos de la siguiente manera: "...In coercion, the rulers of stronger states make weaker ones worse off by making credible threats to which the target might or might not acquiesce, or engaging in unilateral moves which undermine the bargaining position of the weaker state. In imposition, the target is so weak that it has no option but to comply with the preferences of the stronger..." Krasner, S. (2001). Rethinking the Sovereign State Model, *Review of International Studies*, 27, pp. 18

²⁶ Basado en Rapkin, D. (2005). Empire and its Discontents, *New Political Economy*, 10, pp. 289

²⁷ Basado en Ikenberry, J. & Kupchan, C. (1989). Socialization and Hegemonic Power, *International Organization*, The MIT Press, 44, pp. 289

crean que el poder del hegemón descansa en el consenso de la mayoría.²⁸ Los medios a utilizar varían desde el ejercicio de presión, la provisión de incentivos materiales hasta la promoción discursiva de los valores del poderoso. El fin último es, en todos los casos, el cumplimiento de sus preferencias. La coerción es siempre un elemento latente, aunque se puede aplicar marginalmente.

Este concepto no está libre de discusión; actualmente, persiste el debate acerca de su naturaleza: benevolente o coercitiva. Un hegemón benevolente es aquel que invierte sus recursos en la estabilización del sistema a través de la provisión de bienes públicos, sobre los cuales los demás Estados actúan como free-riders. En cambio el coercitivo provee bienes públicos pero a cambio de un impuesto que obliga a los subordinados a colaborar con los costos incurridos. Dado que estos son muy débiles como para oponerse, no les queda otra opción que cooperar.

Un elemento importante de este tipo de estrategia, sin importar la naturaleza que adquiera, es que la provisión de bienes públicos tiene como único objetivo la satisfacción de sus propios intereses; los beneficios derivados para los subordinados es un subproducto de la acción egoísta del hegemón. Sin embargo este último plantea sus medidas como una instancia para alcanzar objetivos colectivos empleando una combinación de incentivos materiales e ideacionales. Es decir, la hegemonía descansa en un balance entre la coerción y el consenso.

Asimismo, presenciamos una categorización adicional: hard, intermediate y soft.²⁹ El primer tipo puede ser definido como un sistema de dominación basado en la coerción pero ejercido de manera sutil; el objetivo reside en satisfacer sus propios intereses. No obstante, se intentará ocultar el verdadero fin a través del énfasis en valores colectivos. Aquí se puede observar una diferencia notable entre el compromiso retórico del hegemón hacia las metas comunes y su intención de establecer unilateralmente cierto dominio sobre los Estados subordinados.³⁰ La obediencia se derivará de sus cálculos racionales acerca de los

²⁸ Basado en Gramsci, A. (1984). *Cuadernos desde la Cárcel*, México: Ediciones Era

²⁹ Basado en Destradi, S. (2010). Regional powers and their strategies: empire, hegemony and leadership, *Review of International Studies*, 36, pp. 918

³⁰ Esta definición es la que utiliza Sandra Destradi cuando expresa que "...the first form of hegemonic strategy, 'hard' hegemony, can be conceived of as a system of domination based on coercion but exercised, as Gramsci suggests, in a more subtle way. This means that the hegemonic state primarily aims to realise its own goals and satisfy its own interests, but seeks

costos/beneficios del desacato; lo que implica que no se producirá un cambio sustantivo en su orientación normativa: nos encontramos ante una situación donde los subordinados cambian su comportamiento pero sin la internalización de los valores promovidos.³¹ Uno de los medios que este tipo de hegemonía puede utilizar es la presión política, la imposición de sanciones diplomáticas o penalidades de carácter económico.

Por otro lado, la hegemonía intermedia está centrada en el suministro de beneficios materiales para lograr acatamiento. Igual que en la anterior, el hegemonía persigue sus propios intereses, disfrazándolos como objetivos comunes. Sin embargo, la diferencia reside en que la discrepancia entre el compromiso retórico y el comportamiento es menos tajante dado que se renuncia al uso de amenazas y sanciones. Aunque la obediencia se deriva de un cálculo racional de costo-beneficio, las promesas son vistas desde una perspectiva más amigable gracias a la ausencia de amenazas. Los pagos indirectos (side-payments) son usualmente de carácter económico, aunque, como explica Thomas Pedersen, también se puede incluir la coparticipación del poder institucional.³² Knorr distingue esta capacidad como un *reward power*, a partir de la promesa de algún tipo de recompensa al Estado subordinado, como ejemplo puede considerarse al soborno, el cual consiste en un premio anticipado.³³

Por último, la hegemonía soft es la que más se acerca al liderazgo pero, a diferencia de ésta última, el interés egoísta del hegemonía sigue siendo el elemento principal de la estrategia. Sin embargo, este objetivo coexiste con la intención de modificar las normas y valores de los subordinados. Como afirman John Ikenberry y Charles Kupchan "...el hegemonía es capaz de

to hide this aspiration by emphasising, to some extent, a community of interests with subordinate states. This kind of hegemonic strategy is based on a discrepancy between the stated, rhetorical commitment to common goals by the hegemon and the intention to act unilaterally and establish a sort of dominance over subordinate states..." Destradi, S. (2010). Regional powers and their strategies: empire, hegemony and leadership, *Review of International Studies*, 36, pp. 918

³¹ Destradi, S. (2010). Regional powers and their strategies: empire, hegemony and leadership, *Review of International Studies*, 36, pp. 919

³² Basado en Pedersen, T. (1999). State Strategies and Informal Leadership in European Integration: Implications for Denmark, en Bertel H. & Hans M. (eds), *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, Copenhagen: Danish Institute of International Affairs, pp. 91

³³ Knorr explica que "...It is influence based on A's promise of some sort of goal gratification to B on condition that B will supply something of value to A..." Knorr, K. (1975). *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*, New York: Basic Books, pp. 10

alterar la orientación y prácticas normativas de las élites secundarias sin sanciones, incentivos ni manipulación. Por el contrario, el hegemon se compromete en un proceso de socialización y persuasión psicológica en la cual la legitimación emerge a partir del proceso de ósmosis de normas y valores del dominante hacia las élites secundarias ...”³⁴ Este tipo de estrategia coincide significativamente con el concepto de hegemonía cooperativa de Pedersen que, retomando a Hurrell, se pregunta por qué los hegemones necesitan instituciones regionales; lo que implica *soft rule* a través de acuerdos de cooperación basados en estrategias de largo plazo. Se supone que será normalmente utilizada por poderes importantes pero militarmente débiles. Se pueden delimitar tres precondiciones para su adopción. En primer lugar, el Estado debe tener la capacidad de compartir el poder con los países más pequeños de la región, lo que permite que un importante número de vecinos se reúnan alrededor de su proyecto político. En segundo lugar, se requiere suficiente capacidad de agregación de poder y, por último, es necesario que sea capaz de comprometerse con una estrategia de política regional de largo plazo. Si el balance no es automático, el Estado más grande adquiere cierta discreción estratégica que le permite optar por la institucionalización como un medio de prevenir el balance; lo que, a su vez, evitará la deserción (defection), definida como la salida militar, económica o política de la zona de influencia del gran poder.³⁵ En otras palabras, se trata de una forma *blanda* de dominación mediante arreglos institucionales de carácter cooperativo, basados en una estrategia de largo plazo. Debemos pensarla como un continuo que varía de suave a fuerte. Desde el punto de vista del poder regional, esta estrategia tiene cuatro atributos importantes. En primer lugar, ofrece ventajas de escala: el regionalismo

³⁴ Traducción de la autora. Cita original: “...the hegemon is able to alter the normative orientation and practices of secondary elites without sanctions, inducements, or manipulation. Rather, the hegemon engages in a process of socialization and ideological persuasion in which legitimacy emerges through the osmosis of norms and values from dominant to secondary elites...” Ikenberry, J. & Kupchan, C. (1989). Socialization and Hegemonic Power, *International Organization*, The MIT Press, 44, pp. 289

³⁵ El autor define defection como “...la salida militar, política o económica de la zona de influencia de un gran poder. La salida militar puede ser el preludio al balance de poder, aunque no quiere decir que sea inevitable. La salida económica puede implicar la pérdida de acceso a mercados. La salida política puede implicar la pérdida de influencia diplomática global para el gran poder regional en cuestión...” Traducción de la autora. Cita original: “...a military, political or economic exit from the zone of influence of a big power. Military exit may be the prelude to balancing, although there is no inevitability about this. Economic may imply a loss of market access. Political exit implies loss of global diplomatic clout for the regional great power in question...” Pedersen, T. (2002). Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration, *Review of International Studies*, 28(4), Cambridge University Press, pp. 685

implica poder de agregación, clave en caso de aspiraciones de convertirse en un rol global. Si el hegemón cooperativo es el Estado más eficiente en la región, los beneficios de un mercado regional unificado serán significativos. En segundo lugar aporta estabilidad e inclusión: asegura el acceso a recursos escasos, convirtiéndose en una alternativa al control coercitivo extraterritorial. Por último, se genera una arena que posibilita la difusión de las ideas del hegemón.

Es por esta razón que los subordinados no obedecen gracias a un cálculo racional de costo/beneficio, sino por la convergencia de valores y normas, convirtiéndola en la única forma de hegemonía legítima.

iii. Liderazgo

El liderazgo ha sido tradicionalmente asociado con la noción de hegemonía, se asume que provee las bases para la formación y el mantenimiento del régimen hegemónico.³⁶

Como ya vimos, la diferencia fundamental entre hegemonía soft y liderazgo reside en que en el primero se intenta perseguir sus intereses egoístas presentándolos como colectivos; en cambio, un líder va más allá de la retórica y guía a un grupo de Estados para facilitar la realización de metas compartidas.³⁷ Se puede expresar que “...un líder es un agente que logra que la gente haga lo que de otro modo no hubiera hecho (...) moldeando sus intereses, valores y creencias, en lugar de la coacción...”³⁸ En otras palabras, el liderazgo presupone la priorización de los objetivos colectivos por sobre el interés egoísta del líder, lo que implica influir en las ideas y percepciones de otros Estados, junto con la generación de acompañamiento (*fellowship*). Esto ocurre a través del cumplimiento voluntario en el cual los seguidores actúan creyendo que algo debe hacerse, ya sea porque la acción es la correcta o

³⁶ Basado en Efstathopoulos, C. (2012). Leadership in the WTO: Brazil, India and the Doha development agenda, *Cambridge Review of International Affairs*, 25(2)

³⁷ Basado en Destradi, S. (2010). Regional powers and their strategies: empire, hegemony and leadership, *Review of International Studies*, 36

³⁸ Traducción de la autora. Cita original “...a leader is an agent who makes people do what they would not otherwise have done. (...) by moulding their interests, values and beliefs, rather than coercion...” Malnes, R. (1995). Leader and Entrepreneur in International Negotiations: A Conceptual Analysis, *European Journal of International Relations*, 1(1), London, Thousand Oaks, CA y New Delhi, pp. 92-93

porque la persona que la prescribe tiene la autoridad necesaria para hacerlo.³⁹ A diferencia del *fellowship*, la mera subordinación en contextos hegemónicos no permite tanto espacio de accionar para los Estados más débiles. Es decir, el *fellowship* se deriva tanto del grado en el que el seguidor ve a la visión del líder como digna de apoyo, como de la libertad para tomar decisiones en nombre del grupo.⁴⁰

La característica esencial de esta alternativa es la ausencia de coacción, junto con una cuota importante de beneficios; es necesario entenderlo como la persecución de propósitos comunes la comunión de intereses entre el líder y sus seguidores. Esta estrategia no implica, en un sentido estricto, el ejercicio de poder dado que la participación de los seguidores es voluntaria y de acuerdo con sus propios intereses.⁴¹

Se pueden distinguir dos tipos de liderazgo, dependiendo de quien comience la interacción. Por un lado, se encuentra aquella relación que es iniciada por los seguidores. Esta no corresponde a un estudio sobre las estrategias que un poder regional puede adoptar y es, por este motivo, que no se analizará en este trabajo. Por el contrario, aquella iniciada por el líder, se basa en un proceso de socialización con el objetivo de crear normas y valores compartidos que produzcan el seguimiento por parte de los vecinos.

No obstante, existen otras categorizaciones posibles de esta variable, como puede ser la división entre el liderazgo regional hacia dentro (*inwards regional leadership*) y hacia el exterior (*outwards regional leadership*). El primero se define como la capacidad de establecer un conglomerado de reglas formales o informales, junto con patrones de comportamiento, dentro de la esfera regional. Se pueden delimitar tres condiciones necesarias para su ejercicio: la voluntad de actuar como líder, la capacidad de liderazgo y la aceptación

³⁹ Basado en Malnes, R. (1995). *Leader and Entrepreneur in International Negotiations: A Conceptual Analysis*, *European Journal of International Relations*, 1(1), London, Thousand Oaks, CA y New Delhi

⁴⁰ Basado en Cooper, A. F. & Higgott, R. & Kim Nossal R. (1991). *Bound to Follow? Leadership and Fellowship in the Gulf Conflict*, *Political Science Quarterly*, 106(3)

⁴¹ Basado en Knorr, K. (1975). *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*, New York: Basic Books, pp. 311

por parte de otros actores.⁴² En cambio, el liderazgo hacia el exterior se caracteriza como la habilidad de dirigir a compañeros regionales en asuntos globales.⁴³

Debemos tener en cuenta que no es un concepto estático, sino que es una categoría relacional e históricamente contingente. En otras palabras, se considera como una posición creada tanto por aquellos que se presentan como líderes, como también por aquellos, que dentro de la misma región (o no), retroalimentan esta posición a partir de sus declaraciones y acciones.⁴⁴ Por otro lado, podemos definirlo como “...la capacidad de atraer a los Estados subordinados para que adopten como propias las metas del Estado líder...”⁴⁵

La forma de clasificarlo puede también consistir en aquella utilizada por Oran Young, según la cual diferenciamos entre el liderazgo estructural, emprendedor (*entrepreneurial*) e intelectual.⁴⁶ El primer tipo se puede entender como el acto de “...traducir la posesión de los recursos materiales en capacidad negociadora en los términos adecuados para las cuestiones que estén en juego en casos específicos de negociación institucional...”⁴⁷ Por otro lado, el liderazgo emprendedor consiste en la utilización de habilidades de negociación para enmarcar los temas a tratar de manera que se fomente la realización de convenios que de otra forma los participantes se esforzarían por eludir. Por último, el líder intelectual produce sistemas de pensamientos que afectan las percepciones de los participantes de la negociación institucional y, al hacer esto, juega un rol clave en la determinación del éxito o fracaso de los acuerdos.⁴⁸

⁴² Basado en Van Langenhove L. & Zwartjes M. Conceptualizing Regional Leadership: the Positioning Theory Angle en Tussie D. & Quiliconi C. (eds.), *Leadership of Brics at the regional and global levels- Capacity, Willingness and Legitimacy in an era of Multipolarity*, New York: Springer

⁴³ Basado en Pinheiro L. & Gaio G. (2014). Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism, *Brazilian Political Science Review*, 8(2), San Pablo, pp. 9

⁴⁴ Basado en Pinheiro L. & Gaio G. (2014). Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism, *Brazilian Political Science Review*, 8(2), San Pablo, pp. 11

⁴⁵ Traducción de la autora. Cita original “...the capacity to engage subordinate states so that they adopt the goals of the leading state as their own...” Malamud, A. (2011). A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy, *Latin American Politics and Society*, 53(3)

⁴⁶ Young, O. (1991). Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society, *International Organization*, 45(3), The MIT Press

⁴⁷ Young, O. (1991). Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society, *International Organization*, 45(3), The MIT Press, pp. 288

⁴⁸ Basado en Efstathopoulos, C. (2012). Leadership in the WTO: Brazil, India and the Doha development agenda, *Cambridge Review of International Affairs*, 25(2)

La calidad del liderazgo normalmente es considerado como el factor más relevante para la estabilidad regional. Los poderes locales tienen un especial interés en la construcción de instituciones predecibles a nivel global, y sus esfuerzos en este sentido pueden influir la calidad general del orden mundial. Como sostenía Charles Kindleberger “...si el liderazgo es pensado como la consecución del bien público bajo el lema de la responsabilidad y no como la explotación de los subalternos o del prestigio, entonces se convierte en una idea positiva [...] El liderazgo es necesario en ausencia de una autoridad delegada...”⁴⁹ Éste no confiere beneficios materiales especiales, aunque puede ser portador del status quo y conformidad de la agenda en las discusiones interestatales; no se aspira a que sea eficaz, todas las partes principales deben creer que el régimen es un instrumento al servicio de sus intereses. La legitimidad y la voluntad de acatar son claves en situaciones no hegemónicas, ya que no se tiene a disposición el elemento coercitivo. El aseguramiento de la estabilidad del régimen bajo condiciones de interdependencia compleja requiere liderazgo múltiple y prácticas que construyan legitimidad. El liderazgo supone la existencia de algún grado de aceptación o deferencia por parte de los liderados; como el contexto anárquico dificulta el acatamiento, una de las posibles resoluciones puede ser la creación de instituciones.⁵⁰

Capítulo 3: Cambios y continuidades de la política exterior brasileña

A lo largo de este capítulo se analizarán los principales lineamientos de la política exterior brasileña, tanto a nivel regional como global. A su vez, se revisará en qué medida la teoría es capaz de explicar los objetivos y las acciones tomadas para consolidar su liderazgo, con el consiguiente estudio acerca de los logros y obstáculos de los objetivos postulados.. En el análisis de sus virtudes y falencias, se intentará localizar aquellos espacios en los cuáles una

⁴⁹ Kindleberger, C. (1974). *The World in Depression, 1929-39*, Berkeley: University of California Press, pp. 307

⁵⁰ Basado en Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1988) *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

mayor conceptualización teórica es necesaria para poder comprender las estrategias que un poder regional, en contexto de asimetría, selecciona para obtener una posición de liderazgo.

a. Lineamientos generales

Se considera como política exterior al área particular de acción política gubernamental que contiene tres dimensiones: política-diplomática, militar-estratégica y económica. Esta se proyecta en el ámbito externo frente a una cuantiosa variedad de actores e instituciones gubernamentales, tanto en el plano multilateral como bilateral, el cual se puede entender como el resultado de dos embates: uno positivo, en el seno del proceso decisorio del Ejecutivo y otro negativo, caracterizado por el juego de pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El embate positivo se modela como resultado de la dialéctica entre la voluntad del Ejecutivo y las de sus burocracias específicas (la diplomacia y las Fuerzas Armadas) en la lucha por imprimir una determinada dirección a la proyección del país en el ámbito internacional.⁵¹ Uno de los problemas que puede surgir, como ocurre en el caso de Brasil, es que los objetivos de las distintas burocracias no sean siempre coincidentes.⁵²

La tendencia hacia la centralización en la formulación de la política exterior en Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores) contribuyó a la confección de posturas más estables, basadas en principios de largo plazo. Esta concentración provocó una estrategia menos vulnerable a la injerencia directa por parte de la política doméstica. En términos generales, la política exterior de Brasil fue continua, por la posesión de creencias específicas: la importancia de la autonomía, acción universalista y destino (la idea de que ocupará en algún momento un papel internacional significativo).⁵³

La posición brasileña en ciertas cuestiones debe ser vista a la luz de sus factores constitutivos, arraigados en la misma naturaleza de su sociedad: la autonomía y el universalismo. El último

⁵¹ Basado en Russell, R. (1990). *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L

⁵² Basado en Saint-Pierre, H. (2009). *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*, Real Instituto Elcano. Disponible en: [http://www.opeak.net/files/INVESTIGACIONREALINSTITUTOELCANO\(2\).pdf](http://www.opeak.net/files/INVESTIGACIONREALINSTITUTOELCANO(2).pdf). (Último acceso: 20/06/2015)

⁵³ Basado en Gomes Saraiva, M. (2011). Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice, en Gardini, G. L. & Lambert, P. (Eds.) *Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism*, United States: Palgrave Macmillan

término implica la voluntad de mantener relaciones con todos los países, independientemente de sus características específicas. Como el mismo Lula lo expresa “...hacer esta inmersión no significa cerrar las puertas y ventanas al mundo. Brasil puede y debe tener un proyecto de desarrollo que es a la vez el tiempo nacional y universal...”⁵⁴

La autonomía, por otro lado, se define como la libertad de maniobra que un país posee en sus relaciones con otros y se refleja en la táctica de evitar acuerdos que puedan llegar a limitar sus alternativas futuras. “...La idea de autonomía apunta al incremento de los márgenes de maniobra en los escenarios regionales y globales. Tanto la autonomía solitaria como solidaria permitirían la creación de una plataforma más amplia que contribuiría a sumar poder a las negociaciones internacionales encaradas por Brasil...”⁵⁵

Por debajo de ambas conceptualizaciones subsiste una creencia histórica acerca de su destino: el autoconvencimiento de que se debe ocupar un lugar internacional especial en términos político-estratégicos.⁵⁶ Las elites brasileñas han sostenido a lo largo del tiempo la opinión de que el país posee todas las condiciones necesarias para alcanzar el estatus de poder mundial; que tiene derecho a un papel más influyente en los asuntos mundiales.⁵⁷ El postulado central reside en que “...es el momento de convertir a Brasil en esa nación con la que siempre hemos soñado: una nación soberana, digna, consciente de su propia importancia en el ámbito internacional y, al mismo tiempo, capaz de albergar, recibir y tramitar de manera justa a todos sus hijos...”⁵⁸ Asimismo, las élites han entendido al desarrollo económico nacional como el

⁵⁴ Traducción de la autora. Cita original: “...Fazer esse mergulho não significa fechar as portas e janelas ao mundo. O Brasil pode e deve ter um projeto de desenvolvimento que seja ao mesmo tempo nacional e universalista...” Lula da Silva, L. I. (2003, Enero 1), *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional*. Disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/> (último acceso 19/06/2015)

⁵⁵ Lechini, G. y Giaccaglia, C. (2010) El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?. *Revista Problemas en Desarrollo*, 163, (41), pp. 56

⁵⁶ Basado en Gomes Saraiva, M. (2011). *Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice*, en Gardini, G. L. & Lambert, P. (Eds.) *Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism*, United States: Palgrave Macmillan

⁵⁷ Basado en Hurrell, A. (2006). *Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?*. *International Affairs*, 82 (1)

⁵⁸ Traducción de la autora. Cita original: “...chegou a hora de transformar o Brasil naquela Nação com a qual a gente sempre sonhou: uma Nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional e, ao mesmo tempo, capaz de abrigar, acolher e tratar com justiça todos os seus filhos.....” Lula da Silva, L. I. (2003, Enero 1), *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional*. Disponible en

requisito principal para incrementar su prestigio.⁵⁹ Lula expuso que está “...convencido de que tenemos, por lo tanto, una oportunidad única para superar los principales obstáculos al desarrollo sostenible...”⁶⁰

Con la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva, se cumplía aproximadamente un siglo de la fundación de la política exterior brasileña: entre 1902 y 1912, el Barón de Río Branco definió los lineamientos principales que regirían la conducta en el ámbito internacional.

A pesar de que en términos generales se continuó con los grandes lineamientos consolidados durante los años de Fernando Henrique Cardoso, con el inicio del nuevo mandatario ocurrieron cambios significativos que merecen ser mencionados.⁶¹ Si existe un área en la cual el nuevo gobierno deba ser identificado por su activismo, ésa es su política exterior; fundada, como ya vimos, en los conceptos de autonomía y universalismo.⁶² Asimismo, algunas de estas innovaciones traspasaron el campo de la diplomacia tradicional, modificando los procesos interburocráticos de toma de decisiones: fueron creados canales de acción paralelos al Ministerio de Relaciones Exteriores, influenciados directamente por la Presidencia.⁶³ Desde su llegada, se interrumpió la tradición de mantener la formulación de la política exterior exclusivamente en Itamaraty a partir de la institucionalización de Marco Aurelio García como Asesor Especial del Presidente de la República para la Política Exterior,

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/> (último acceso 19/06/2015)

⁵⁹ Basado en Huelsz, C. (2009). *Middle Power Theories and Emerging Powers in International Political Economy: A Case Study of Brazil*, A thesis submitted to the University of Manchester for the degree of PhD in the Faculty of Humanities, School of Social Sciences

⁶⁰ Traducción de la autora. Cita original: “... Estou convencido de que temos, dessa forma, uma chance única de superar os principais entraves ao desenvolvimento sustentado do país.a...” Lula da Silva, L. I. (2003, Enero 1), *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional*. Disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/> (último acceso 19/06/2015)

⁶¹ Basado en Duarte Villa, R. & Trindade Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), pp.77-106

⁶² Basado en Brun, É. & Muxagato, B. (2012). El proyecto internacional brasileño (2003-2010): Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur. *Anuario Americanista Europeo*, 10

⁶³ Basado en Hirst, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, 205

vinculado directamente al Poder Ejecutivo, quien en ese entonces ocupaba el cargo de Secretario de Relaciones Internacionales del PT.⁶⁴ El objetivo residía en dar mayor flexibilidad en aquellos casos que se necesitara una actitud más política que diplomática, como se pudo observar en las crisis políticas de Venezuela y Bolivia de 2002/3.⁶⁵ Por primera vez en décadas la política exterior fue concebida bajo la influencia de diplomáticos no profesionales provenientes del PT. El mismo partido reconoce que “...la pluralidad de nuestras operaciones internacionales se acentuaron desde 2003, cuando el PT comenzó a influir en la política exterior del gobierno de Brasil. Desde entonces, y cada vez más, la gama de nuestras relaciones, como Partido, incluiría también aquellas con los partidos y líderes con los que nuestro gobierno tiene algún grado de identidad...”⁶⁶

A su vez, se realizaron cambios de naturaleza simbólica, fundados en la trayectoria personal y sindical de Lula, sobre la cual se intentó transformar el prestigio personal en capital político. Esta meta fue abiertamente admitida por Cancillería al expresar que “...el capital de credibilidad conquistado por el presidente Lula merece ser invertido en acciones innovadoras...”⁶⁷

A pesar del ingreso de estos nuevos actores, se puede afirmar que la política exterior continuó con la hipótesis de que es un instrumento clave para el desarrollo del país; un elemento constitutivo del grupo hegemónico al interior de Itamaraty: los llamados *autonomistas-desarrollistas* que son, a su vez, apoyados por el grupo empresario, junto con entidades burocráticas vinculadas al sector productivo. No obstante, esta hipótesis no se

⁶⁴ Se utiliza el término *institucionalizar* dado que este puesto ya existía en los gobiernos anteriores. No obstante, en aquel entonces se mantuvo como un perfil político de poca actuación e importancia. (Basado en Duarte Villa, R. & Trindade Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), pp.77-106)

⁶⁵ Basado en Saraiva, M. (2010). Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre América do Sul e Mercosul. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 53, Especial edition

⁶⁶ Traducción de la autora. Cita original: “...A pluralidade de nossa atuação internacional foi acentuada a partir de 2003, quando o PT passou ter influência na política externa do governo brasileiro. Desde então e crescentemente, o leque de nossas relações enquanto Partido inclui, também, partidos e lideranças com as quais nosso governo possui algum grau de identidade...” Pomar, V. (2014). Notas sobre a política internacional do PT. *Notas sobre a política internacional do PT. Textos para debate 7*, Brasil: Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores

⁶⁷ Traducción de la autora. Cita original: “...O capital de credibilidade conquistado pelo Presidente Lula merece ser investido em ações inovadoras...” Amorim, C. L. N. (2004, Marzo 12). *Texto da aula magna proferida em la Universidad Federal de Rio janeiro*. Disponible en: <http://www.mre.gov.br/index.html>

mantuvo intacta, sufrió la impronta que aportó el Partido dos Trabalhadores (PT): la *política de solidariedade* hacia los países de la región, basada en la idea de que había que asumir los costos de la misma para lograr la consolidación de los procesos capaces de superar los daños hechos por las medidas neoliberales. Para el partido, “...toda política progresista y de izquierda debe implicar necesariamente un componente de solidaridad e identidad ideológica, una dimensión principal de la integración en la etapa actual de la historia de América Latina (...) Por lo tanto, es necesario respetar y convivir con múltiples estrategias nacionales; y poner en práctica una estrategia continental común de integración, democracia, desarrollo y paz...”⁶⁸ Esta *política de solidariedade*, a su vez, se fundamenta pragmáticamente: el éxito de Brasil depende de la situación regional. Esta necesidad, a la vez moral y estratégica, se evidencia en las declaraciones de Marco Aurelio García en el Foro de la Fundación Marcelino Botín, “...existe una solidaridad mayor de Brasil con los vecinos. No queremos que el país sea una isla de prosperidad en medio de una región llena de miseria, tenemos que ayudarlos (...) queremos asociar el destino del desarrollo brasileño al del conjunto de la región...”⁶⁹

La falta de crecimiento se considera como una de las causas más apremiantes de la inseguridad de los brasileños. Como explica Mónica Hirst, los cambios en la política exterior a partir del gobierno de Lula estuvieron acompañados por una transformación de las políticas públicas domésticas; se vinculó a las políticas sociales contra la pobreza y desigualdad con una diplomacia activa. La cuestión social se constituyó como un estandarte de la política exterior, que reforzó su marca estatista conducida por Itamaraty; procurando ampliar la dimensión inter-burocrática de la diplomacia a través de nuevas redes entre ministerios.⁷⁰

Durante ambos mandatos, la iniciativa de cooperación horizontal para el desarrollo ha contribuido a fortalecer su liderazgo regional, así como a disminuir su carácter instrumental.

⁶⁸ Traducción de la autora. Cita original: “...toda política progressista e de esquerda deva necessariamente envolver um componente de solidariedade e identidade ideológica, a dimensão principal da integração, na atual etapa da história latino-americana (...) Logo, é preciso respeitar e conviver com as múltiplas estratégias nacionais; e implementar uma estratégia continental comum, de integração, democracia, desenvolvimento e paz...” Pomar, V. A política externa do Brasil- Parte II, *Documento de la secretaría de Relaciones Internacionales del PT*. Disponible en: http://www.pt.org.br/secretaria_noticias/view/a_politica_externa_do_brasil_parte_ii (20/06/2015)

⁶⁹ García, M. A (2009, Octubre 4) Brasil, ni potencia ni liderazgo, afirma Marco Aurelio García. *Infolatam*. Disponible en : <http://www.infolatam.com> (Último acceso 20/06/2015)

⁷⁰ Basado en Hirst, M. (2013). Prefacio. En De Sousa, S. J, *Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional*, Brasilia: FUNAG

Podemos argumentar que su imagen estuvo concebida como un punto de referencia para este tipo de tópicos⁷¹ “...Brasil ha pasado del papel tradicional de abogar por el desarrollo a estar en condiciones de recurrir a su propia experiencia para ofrecer soluciones para el desarrollo...”⁷² Se utilizó la cooperación no sólo porque es una forma de expresar su voluntad al contribuir con el desarrollo de países con los que comparte ciertos valores, sino también porque ofrece una ventajosa relación coste/beneficio y réditos en forma de influencia, junto con el hecho de que representa un instrumento de proyección de una imagen de un Brasil moderno. Como explica Ayllón Pino, “...sin negar la existencia de motivaciones solidarias, parece evidente que la cooperación brasileña se encuentra subordinada a su política exterior (...) Se observa en la política exterior brasileña un discurso solidario al servicio de una diplomacia de la influencia que descansa en una estrategia que asocia la legitimidad de las iniciativas de cooperación a la promoción de su imagen...”⁷³ Esta cooperación consiste en el aprovisionamiento a países en vías de desarrollo de un conjunto de experiencias y conocimientos a través de instituciones estatales. El financiamiento lo lleva a cabo agencias federales, junto con el sector privado que está vinculado a ellas.

Este tipo de dinámica Sur-Sur combina, de forma no centralizada, entidades de naturaleza pública y privada. Es trabajo de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), bajo las órdenes de Itamaraty, organizar los programas a ejecutar. Esta institución, creada en 1987, es una instancia de coordinación interburocrática que busca sistematizar la información para responder a las demandas internacionales que el Presidente o Itamaraty receptan. Con el inicio de la diplomacia activa, esta organización se vio claramente fortalecida, demostrando como las respuestas a los cambios internacionales (la posibilidad de adquirir más responsabilidades ante un nuevo orden multipolar) genera cambios domésticos. Durante ambos mandatos, ABC ejecutó 475 proyectos de cooperación técnica y 1014 actividades aisladas, los cuales se concentran un 48% en África, un 41% en América Latina y Caribe y un 11% en Asia/Medio Oriente. Asimismo, Brasil desarrolló iniciativas triangulares con países

⁷¹ Basado en Pinheiro L. & Gaio G. (2014). Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism, *Brazilian Political Science Review*, 8(2), San Pablo

⁷² Traducción de la autora. Cita original: “...Brazil has moved beyond the ‘traditional’ role of calling for development to being in a position to draw on its own experience to offer development solutions...” Dauvergne, P. & Farias. D. B. L. (2012). The Rise of Brazil as a Global Development Power. *Third World Quarterly*, 33(5), pp. 909

⁷³ Ayllón Pino, B. (2012). Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, pp. 198

de OCDE, que ocuparen el rol de Estados donantes, posibilitando superar el desafío de las instituciones federales brasileñas: la falta de recursos.⁷⁴ Aquí se puede ver como los desafíos domésticos propulsaron acciones en el plano internacional: se han concretado aproximadamente 88 proyectos de cooperación triangular, en las cuales los principales donantes han sido: Japón, EEUU, España, Alemania, Francia, Italia, Noruega, Suiza y Canadá.

ABC tiene como prioridad la ejecución de acciones estructurales: proyectos creadores de capacidades nacionales con impactos sociales que aseguren la sostenibilidad, junto con la contabilización de los recursos invertidos, dado que habían tenido dificultades previas en analizar las contribuciones de Brasil al desarrollo internacional, desincentivando la coordinación entre las instituciones ejecutoras. Es por este motivo, que ABC llegó en 2010 a un acuerdo con el instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgano parte del Poder Ejecutivo, para la realización de un informe en conjunto. El objetivo central residía en articular los niveles regional y global, es decir, consolidar el bloque regional detrás de su liderazgo para luego proyectarse globalmente con un aumento en su capacidad negociadora. En otras palabras, se intenta utilizar a la región como un *trampolín diplomático*: asegurar el liderazgo para participar en la regulación del orden mundial, lo que proporciona cuantiosos beneficios individuales.⁷⁵ No obstante, es importante tener en cuenta que la región posee un valor intrínseco más allá de los beneficios que provee a nivel global. Como explica Andrés Malamud “...debido a que el país es más pequeño y menos potente que los otros "países monstruos", las élites gobernantes de Brasil han creído necesario ganar el apoyo de la región para poder reforzar sus reivindicaciones globales. (...) Bajo la visión brasileña, América del Sur no es sólo una región geográfica específica (diferente de América Latina en su conjunto), sino también un espacio político-económico autónomo, dado que la influencia estadounidense retrocede a medida que aumenta la distancia de Washington...”⁷⁶ Lo regional

⁷⁴ Datos obtenidos en Ayllón Pino, B. (2012). Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, pp. 198

⁷⁵ Basado en Saraiva, M. (2010). Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre América do Sul e Mercosul. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 53, Especial edition

⁷⁶ Traducción de la autora. Cita original “...Because the country is smaller and less powerful than the other “monster countries,” Brazil’s ruling elites have believed it necessary to gain the support of the region in order to bolster their global claims (...) In the Brazilian view, South America is not just a specific geographical region (different from Latin America as a whole) but also an autonomous political-economic area, given that U.S. influence recedes as distance from Washington increases...”

y lo global se insertan en una relación dialéctica: lo regional sive a nivel global para mostrar que es un actor predominante en zona de paz, pero lo mundial es clave como carta de presentación a nivel regional, lo que se ve claramente en el hecho de que la integración regional bajo su liderazgo, como así también el control de los espacios marítimos, son claves para el fortalecimiento de rutas comerciales, por lo que es imprescindible la construcción de instituciones que de una u otra manera estabilicen la región.⁷⁷

Asimismo, en su Libro Blanco de Defensa se propone a la región como una arena central para su seguridad estipulando que ésta “...sigue siendo un objetivo estratégico (...), ya que el país reconoce la consolidación de las relaciones políticas, sociales y económicas entre los países de América del Sur es un elemento clave para el desarrollo socioeconómico y la conservación de paz en la región. ...”⁷⁸ Es por este motivo que buscó mejorar la estrategia utilizada durante el gobierno de Cardoso: profundizar el liderazgo en el subcontinente vinculando el proceso de integración regional con el desarrollo nacional; sin abandonar los principios de no intervención.⁷⁹ Esto se puede observar en las declaraciones de Marco Aurelio García, principal asesor de Lula da Silva en política internacional, donde expone que “...nosotros tenemos una política universalista, aunque naturalmente tenemos prioridades y la principal es desde luego América del Sur (...) queremos asociar el destino del desarrollo brasileño al del conjunto de la región...”⁸⁰

La consolidación del proyecto de liderazgo regional no es una cuestión de elección nacional o un asunto sometido solamente a la voluntad política de los actores involucrados; es una cuestión compleja que depende de una amplia variedad de factores, como pueden ser: las

Malamud, A. (2011). A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy, *Latin American Politics and Society*, 53(3), pp. 6

⁷⁷ Basado en Costa Vaz Alcides. 2011. “O Atlântico Sul e as Perspectivas Estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul”, en *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais*, coords. Luciana Acioly y Rodrigo Fracalossi de Moraes, Brasilia: Ciclo de Debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

⁷⁸ Traducción de la autora. Cita original: “...A integração sul-americana permanece como objetivo estratégico da política externa brasileira, pois o País reconhece no adensamento das relações políticas, sociais e econômicas entre os países sul-americanos um elemento fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e para a preservação da paz na região...” *Livro Branco de Defesa Nacional 2012*. (2012) Brasil, pp. 34

⁷⁹ Por ejemplo, se promovió la Comunidad Sudamericana de Naciones que luego llevó a la creación de UNASUR en 2008.

⁸⁰ García, M. A. (2009, Octubre 4) Brasil, ni potencia ni liderazgo, afirma Marco Aurelio García. *Infolatam*. Disponible en : <http://www.infolatam.com> (Último acceso 20/06/2015)

dotaciones tecnológicas/militares, la capacidad económica, el reconocimiento por parte de los demás actores, entre otros. Es una conducta arriesgadamente exagerada tomar a Brasil como líder natural de sudamérica, sólo por su deseo de grandeza. A pesar de que cumple ampliamente criterios objetivos para ser reconocidos como tal (tamaño de los mercados internos, presencia en los mercados exteriores, diversificación de las inversiones, nivel de desarrollo industrial, capacidades militares, entre otros) Brasil no satisface completamente los criterios subjetivos vinculados a la aceptación voluntaria de su status por parte de los países vecinos.⁸¹

i. Esfera local: regionalismo en el vecindario

Desde 1985, su posición refleja un interés genuino en pos de la integración. No obstante, esta meta está supedita al fin último de asegurarse una inserción internacional más favorable. De hecho, ciertos claroscuros de la posición brasileña frente al Mercosur se esclarecen teniendo en cuenta las contradicciones vigentes en el mundo de Posguerra Fría.

La estructura del Mercosur es funcional a los intereses brasileños: le otorga la libertad suficiente para mantener la postura deseada frente a la OMC y en su relación con las potencias occidentales. Sin embargo, esto se produjo a costas de la profundización de la institucionalización del organismo regional. En otras palabras, el Mercosur se desarrolla, para Brasil como un instrumento muy importante, pero siempre como un instrumento; la integración no es considerada como un fin en sí mismo, ni tampoco como un elemento de identidad.⁸² Esta postura ya era explícita en el momento de su creación dado que “...al firmar el Tratado de Asunción, los cuatro presentes parten de la percepción común de que profundizar el proceso de integración puede ser la clave para una inserción más competitiva de sus países en el mundo en el que se consolidan grandes espacios económicos y donde el avance tecnológico-industrial se hace cada vez más crucial para las economías nacionales...”

⁸³ Asimismo, desde el punto de vista político, este organismo sirvió como un mecanismo de

⁸¹ Basado en De Almeida, P. R. (2010) Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy, *Revista Brasileira De Política Internacional*, 53

⁸² Basado en Vigevani, T. & Ramanzini, H. J. (2009). Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad*, 219, pp. 84

⁸³ Traducción de la autora. Cita original “...Ao firmar o Tratado de Assunção, os quatro Presidentes partem da percepção comum de que o aprofundamento do processo de integração pode ser a chave para uma inserção mais competitiva de seus países num mundo em que se consolidam grandes espaços económicos e onde o avanço tecnológico-industrial se torna cada vez mais crucial para as

estabilidad y preservación de la democracia frente a las distintas crisis políticas de la década de 1990.

Se puede observar claramente la presencia de los componentes de autonomía y universalismo en su postura con respecto a la integración: desde 1990 se ha propuesto insistentemente una revalorización de la acción nacional no sujeta a las ataduras de una posible integración institucionalizada; se buscaba la implementación de una supranacionalidad limitada a lo exclusivamente indispensable para su funcionamiento como unión aduanera, alejándose del modelo de la Comunidad Europea.⁸⁴ De la misma manera, se encuentra presente el concepto de universalismo ya que un organismo poco institucionalizado permite actuar con desenvoltura en el escenario externo. La idea de que una mayor profundización implicaría condicionamientos a la soberanía brasileña estuvo siempre presente.

La llegada de Lula representó el pasaje del regionalismo abierto en Itamaraty hacia una fracción del regionalismo post-liberal, el cual no se limitó a lo comercial, sino que se extendió a la esfera política, social, cultural y militar; lo que significó la inclusión de nuevos actores y la cesión de esferas por parte de Itamaraty a otras agencias, mientras los empresarios brindaron ciertos espacios a grupos sociales no mercantiles.⁸⁵

El interés por consolidar su proyección en la región estuvo acompañado por el deseo de encontrar una respuesta positiva en situaciones de crisis. Es por este motivo que promovió la Comunidad Sudamericana de Naciones, lo que colocó en un lugar protagónico a ciertos sectores empresarios estatales. Como explica Mónica Hirst “...esta política, a su vez, estuvo movilizada por tres líneas de acción combinadas a partir de 2003: insistir en la vía democrática para la resolución de las crisis institucionales; estimular una lectura crítica y alternativa a las políticas neoliberales implementadas en los años anteriores; y evitar una

economias nacionais...” Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criam Mercado Comun do Sul (Mercosul). (1991). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 68, pp. 279

⁸⁴ Basado en De Almeida, P. R. (1993) *O Mercosul no contexto regional e internacional*. San Pablo: Edições Aduaneiras

⁸⁵ La sociedad civil ocupó más espacios gracias al cambio de preferencias del gobierno en términos de una integración que traspasa lo meramente comercial. Esto no menoscaba el hecho que el sector productivo encontró en Sudamérica un mercado de gran significancia para sus inversiones, el cual dialoga con otro sector que ve a esta región como un límite y que busca ir más allá de la región.

visión «securitizada» de la política sudamericana, como la que pretende EEUU luego del 11 de septiembre de 2001...»⁸⁶

Las iniciativas en pos de la integración comenzaron a partir de la transición democrática, específicamente a partir de la firma del Tratado de Asunción de 1991, con la creación del Mercosur. Desde el año 2003, se buscó profundizar el Mercosur a través de la creación de la Comisión de los Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM), el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), el Parlamento del Mercosur, el Centro Mercosur de promoción del Estado de Derecho, el Observatorio de Democracia del Mercosur (ODM), el Instituto Social del Mercosur (ISM) y el Instituto Mercosur de Formación (IMEF). Asimismo, el 8 de Diciembre de 2004 en Cuzco fue hecha pública la iniciativa de la Unión de las Naciones Suramericanas, nombrada en ese entonces como Comunidad Suramericana de las Naciones (CSN), que luego de varias cumbres (Brasilia, Cochabamba, Isla Margarita) se materializó en Brasilia el 23 de Mayo de 2008. “...Dos objetivos han marcado, de una manera un tanto contradictoria, la política exterior brasileña bajo Luis Inácio Lula da Silva: la preservación de la soberanía nacional y el fortalecimiento de la integración regional en América del Sur, siendo esta última una continuación de las políticas ya aplicadas por los gobiernos anteriores...”⁸⁷ Estos objetivos permiten entender, por ejemplo, el progreso del Mercosur y la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). De hecho, Brasil redireccionó su estrategia de tal manera que consolidara su condición frente a los nuevos dilemas de la globalización. No obstante, esto no significa que sus proyectos fueran armónicos; se puede entrever cierta tensión entre las necesidades estructurales de la integración y las actitudes de los participantes brasileños claves.⁸⁸ A pesar de que en la retórica se habla de estrechar las relaciones de seguridad en la región, hay una notoria resistencia a institucionalizar los acuerdos bilaterales o multilaterales, un ejemplo de una pauta recurrente de la política

⁸⁶ Hirst, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, 205, pp. 134

⁸⁷ Traducción de la autora. Cita original: “...Two main objectives have marked, in a somewhat contradictory manner, Brazilian foreign policy under Luis Inácio Lula da Silva: the preservation of national sovereignty and the strengthening of regional integration in South America, the latter being a continuation of policies already implemented by previous governments...” De Almeida, P. R. (2010) Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s grand diplomacy, *Revista Brasileira De Política Internacional*, 53, pp. 164

⁸⁸ Basado en Vigevani, T. & Ramanzini, H. J. (2009). Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad*, 219

exterior brasileña que no es exclusiva al campo de la seguridad: la reticencia a conceder espacios de soberanía. Brasil prefirió promover la confianza sólo de manera ad hoc, sin dejar que la institucionalización de los compromisos pueda reducir la autonomía brasileña en materia de defensa.⁸⁹ Como explica Matias Spektor “...en Brasilia el regionalismo es visto en términos instrumentales de cálculo de poder, un medio para obtener ciertos fines de política externa...”⁹⁰

ii. Esfera global: Brasil y su inserción en los foros multilaterales

Las instituciones internacionales son un componente omnipresente en el sistema internacional contemporáneo. Su proliferación está comúnmente asociada con la globalización dado que éstas se necesitan para tratar los dilemas de acción colectiva cada vez más complejos en este mundo interconectado. “...Las instituciones no están sólo abocadas a los propósitos liberales de solución de problemas comunes y promoción los valores compartidos. Son también espacios de poder y reflejan y afianzan las jerarquías de poder, como los intereses de los Estados poderosos...”⁹¹

Bajo la óptica brasileña, las instituciones globales simbolizan la oportunidad de contar con un espacio político en donde liderar la confección de las normas internacionales. Desde sus comienzos, existe una autopercepción de ser una potencia media capaz de ejercer un rol

⁸⁹ Basado en Saint-Pierre, H. (2009). *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*, Real Instituto Elcano. Disponible en: [http://www.opeak.net/files/INVESTIGACIONREALINSTITUTOELCANO\(2\).pdf](http://www.opeak.net/files/INVESTIGACIONREALINSTITUTOELCANO(2).pdf). (Último acceso: 20/06/2015)

⁹⁰ Traducción de la autora. Cita original: “...em Brasília, o regionalismo é visto em termos instrumentais de cálculo de poder – um meio para obter determinados fins de política externa...” Spektor, M. (2010). Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), pp. 42

⁹¹ Traducción de la autora. Cita original: “...Institutions are not just concerned with liberal purposes of solving common problems and promoting shared values. They are also site of power and reflect and entrench power hierarchies and the interest of powerful states. Indeed sovereignty may be increasingly defined not by the power to insulate one`s state from external influences but by the power to participate effectively in international institutions of all kinds...” Hurrell, A. (2000). Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions, *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, 244, Washington D.C: Latin American Program Woodrow Wilson International Center, pp. 4

destacado en el escenario mundial.⁹² Con el fin de la Guerra Fría, junto con su crecimiento económico, sus aspiraciones encontraron un aumento sustancial en sus posibilidades de logro, lo que le permitió presentarse como un actor notable en términos de *soft power*⁹³ a través de la participación en la confección de reglas internacionales.

Brasil, en su posición de potencia intermedia, no busca derribar el sistema, sino participar en la definición de sus reglas, otorgándoles un carácter claramente multilateral. Como explica el Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, “...Brasil es defensor intransigente de soluciones pacíficas y tiene manifestada su preferencia por la vía multilateral para resolver conflictos...”⁹⁴

La llegada de Luiz Inácio Lula da Silva revigorizó la línea de pensamiento autonomista junto con la disminución de la convicción de que los intereses de Brasil eran mejor garantizados a través de las instituciones internacionales y, en su lugar, se comenzó a abogar por un enfoque más activo: liderazgo regional y el ascenso hacia un poder global. La referencia a la búsqueda de un rol mundial no es nueva, de hecho, este es uno de los aspectos más recurrentes atribuidos a su diplomacia.⁹⁵ No obstante, es notoria la disposición a desafiar el status quo, presionando por una reforma de las instituciones de gobernanza global con el objetivo de reforzar su presencia dentro de las mismas. En un claro contraste con la política tradicionalmente reactiva, el mandato de Lula estableció la búsqueda de su consolidación como jugador global (*global player*).⁹⁶ Esto se puede observar en la cantidad de viajes que emprendió el mandatario: apenas en sus primeros doce meses de gobierno, realizó 32 viajes, a diferencia de los 15 de Barack Obama y los 11 de George W. Bush en el mismo período

⁹² Basado en Lechini, G. y Giaccaglia, C. (2010) El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?. *Revista Problemas en Desarrollo*, 163, (41), 53-73

⁹³ Joseph Nye define al soft power como la habilidad que posee un Estado para enmarcar un tópico de manera tal que los otros definan sus preferencias de forma coincidente con aquella nación. Se tiende a utilizar recursos culturales, ideológicos o institucionales para la consecución de tal fin. Basado en Nye, J. (1991). *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

⁹⁴ Traducción propia de la autora, versión original en portugués: “...O Brasil é defensor intransigente de soluções pacíficas e tem manifesta preferência pela via multilateral para resolver os conflitos...” Amorim, C. (2007). *A diplomacia multilateral do Brasil – Um tributo a Rui Barbosa*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão & Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

⁹⁵ Basado en Pinheiro L. & Gaio G. (2014). Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism, *Brazilian Political Science Review*, 8(2), San Pablo

⁹⁶ Basado en Wigell, M. (2011). Assertive Brazil. An emerging power and its complications. *FIIA Briefing Paper*, 82

inicial como presidentes. Asimismo, Lula visitó en ese tiempo 35 países, contra los 25 y 22 de los mandatarios norteamericanos, lo que demuestra una agenda exterior que buscaba una mayor visibilidad.⁹⁷

El activismo de la diplomacia presidencial en el primer gobierno de Lula (2003-2006)		
		América Latina – 60,6% (97)
		África – 25% (40)
		Mélio Oriente – 7,5% (12)
		Ásia – 6,9% (11)
Viajes y visitas que involucren países del Sur	65% (160)	
Viajes y visitas que involucren países desarrollados	35% (86)	

Gráfico expuesto en Duarte Villa, R. & Trindade Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), pp.77-106, pp. 84

Por otro lado, como explica Andrés Malamud, en el discurso de asunción de la presidencia “...no se habla de intereses nacionales sino de principios o metas globales con los cuales Brasil se compromete: promoción de la paz, no intervención, defensa de Derechos Humanos, fortalecimiento del multilateralismo y combate contra el hambre del mundo...”⁹⁸ No obstante, se puede vislumbrar en el discurso tres objetivos específicos: la búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, la finalización de las negociaciones comerciales multilaterales (con una opción preferencial por la relación con la Unión Europea) el fortalecimiento del Mercosur y su extensión a otros países de América del Sur. El Mercosur, juntos con la Unasur, eran los foros regionales a través de los cuales se esperaba intervenir en el naciente orden multipolar. Otras prioridades comprendían el establecimiento de una relación sólida con sus *aliados estratégicos*: China, Rusia, India y Sudáfrica.

Todos estos objetivos se agrupan bajo la nueva diplomacia *Sur-Sur* que tiene como fin crear una nueva geografía del comercio mundial y fortalecer la democratización de las relaciones internacionales. Sin embargo, la iniciativa en pos de una mayor injerencia en este mundo interdependiente choca con el continuo resguardo de la soberanía en todas sus aristas, como

⁹⁷ Basado en Malamud, A. (2012). La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, pp. 226

⁹⁸ Malamud, A. (2012). La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, pp. 226

se puede observar en el el proteccionismo comercial y la promoción de la industrialización sustitutiva.⁹⁹ Asimismo, es notable este dilema en la relación con sus vecinos: se presenta a la región como una arena de integración física, económica y humana, sin incluir a la política, que se menciona únicamente como un espacio de diálogo y concertación.¹⁰⁰ A su vez, muchas de las nuevas manifestaciones de esta *diplomacia soberana* se han centrado en la consolidación de alianzas con algunos socios seleccionados del Tercer Mundo con miras a resguardarse de la, a veces, abrumadora intervención occidental.

1. El institucionalismo pragmático brasileño

Brasil intenta consolidar su proyección mundial a través de una participación intensa en los foros multilaterales de toda índole, con el propósito de atenuar su vulnerabilidad e incrementar su poder relativo, convirtiéndose en un *institucionalismo pragmático*.¹⁰¹ Se puede afirmar que Brasil busca reformar las instituciones internacionales a partir de un realineamiento de la configuración de poder relativo, evitando el intervencionismo de los países del Atlántico Norte. Brasil no se autoidentifica como un poder intermedio, pero sí como una potencia en crecimiento. El resultado es que nos encontramos ante una situación confusa: un Brasil con características de una potencia intermedia (tamaño y capacidad) pero actuando de manera distinta de los supuestos tradicionales adjudicados a un poder de semejante índole.¹⁰²

Aunque Brasil abogue por el multilateralismo, este compromiso parece ser bastante endeble dado que contiene una dirección marcadamente egoísta. Su política exterior permanece anclada en la protección de la soberanía nacional. Se busca mantener el sistema internacional siempre y cuando los arreglos existentes favorezcan a Brasil en ciertos temas. A pesar de la activa participación, su tradición multilateral no debe ser sobreestimada, ya que los esfuerzos se han centrado, principalmente, en los regímenes de comercio y desarrollo, denotando un

⁹⁹ Basado en De Almeida, P. R. (2010) Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy, *Revista Brasileira De Política Internacional*, 53

¹⁰⁰ Basado en Malamud, A. (2012). La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98

¹⁰¹ Término acuñado por Leticia Pinheiro en Pinheiro, L. (2004). *Política Externa Brasileira 1889-2002*, Río de Janeiro: Jorge Zahar

¹⁰² Basado en Burges, S. (2013). Mistaking Brazil for a Middle Power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(13)

multilateralismo marcadamente selectivo.¹⁰³ Esto no quiere decir que Brasil se esté revelando contra el sistema internacional, todo lo contrario, esté es funcional a sus intereses. Brasil desea priorizar sus preferencias dentro del sistema a través de la promoción de una agenda distinta; gana a partir del mantenimiento de la estructura del sistema pero cuestiona el marco normativo predominante, junto con su posición dentro del mismo.

Brasil se ha encaminado cada vez más hacia una política de autonomía que privilegia su soberanía con el fin de maximizar su independencia de la marginación global, lo que ve como decisivo para fomentar proyectos de desarrollo nacional.¹⁰⁴

2. EEUU y Brasil:una compleja relación

Siguiendo la teoría de la asimetría, mientras que para los Estados Unidos la importancia de Brasil en los asuntos mundiales es pequeña, para Brasil la potencia norteamericana ha tomado un lugar preponderante en las formulaciones de su política exterior. Brasil mantiene una vigilancia permanente sobre los Estados Unidos y sus decisiones implican necesariamente una evaluación de los costos y beneficios de la posible convergencia o divergencia con este país.¹⁰⁵

La política exterior brasileña, desde la década de 1970, ha tratado de mantener una posición más autónoma para-con los Estados Unidos, la cual se puede observar más claramente a partir de las negociaciones sobre el ALCA en 1995, y su posición ofensiva sobre acceso a los mercados en la OMC. El principal factor de las tensiones entre ambos países es la diferente comprensión acerca de las limitaciones y oportunidades del orden mundial imperante; la idea de autonomía nacional y desarrollo están todavía firmemente ancladas en las mentes de las élites políticas en Brasil.¹⁰⁶

¹⁰³ Basado en Huelsz, C. (2009). Middle Power Theories and Emerging Powers in International Political Economy: A Case Study of Brazil, A thesis submitted to the University of Manchester for the degree of PhD in the Faculty of Humanities, School of Social Sciences

¹⁰⁴ Basado en Burges, S. (2013). Mistaking Brazil for a Middle Power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(13)

¹⁰⁵ Basado en Soares de Lima, M. R. & Hirst, M. (2006). Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, 82(1)

¹⁰⁶ Basado en Huelsz, C. (2009). Middle Power Theories and Emerging Powers in International Political Economy: A Case Study of Brazil, A thesis submitted to the University of Manchester for the degree of PhD in the Faculty of Humanities, School of Social Sciences, pp. 86

Un precepto central de su política exterior es que el país no es parte del bloque del Atlántico Norte, creado y gestionado por EEUU. Su pensamiento de cómo la sociedad internacional debe estructurarse se desvía del ideal norteamericano, remarcando la importancia de la preservación de la soberanía y el mantenimiento del principio de no intervención.¹⁰⁷

Sin embargo, Brasil evitó el empleo de un discurso confrontativo dado que reconoce la importancia de conservar relaciones satisfactorias con las grandes potencias. Mónica Hirst describe a la relación como una que ha pasado por diferentes fases con una aceptación tácita de cierta discrepancia limitada, aunque siempre evitando la confrontación abierta.¹⁰⁸

EEUU tiene la opción de no aceptar la preponderancia brasileña en América Latina pero ha decidido perseguir una estrategia de respaldo caracterizada como *lugarteniente de los Estados Unidos*.¹⁰⁹ Esto se explica por el hecho de que, en el actual sistema internacional, el gran poder norteamericano debe mantener a sus *nuevos amigos* muy cerca, ya que si las potencias emergentes no se integran en las estructuras existentes, podrían provocar la creación de organismos que desafíen sus intereses.

3. La búsqueda brasileña de una democratización de las relaciones comerciales

Brasil optó por defender los aspectos más distributivos del comercio internacional, e hizo campaña para enfrentar los problemas de hambre y pobreza que afectan la estabilidad global. Como expone Lula "...a través del comercio exterior, la formación de las tecnologías avanzadas, y la búsqueda de inversiones productivas, las relaciones exteriores de Brasil deberían contribuir a mejorar las condiciones de vida de mujeres y hombre brasileño, elevando los niveles de ingresos y la generación de empleos decentes..."¹¹⁰ Se adoptó una

¹⁰⁷ Basado en Burges, S. (2013). Mistaking Brazil for a Middle Power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(13)

¹⁰⁸ Basado en Hirst, M. (2005). *The United States and Brazil: A Long Road of Unmet Expectations*, London: Routledge

¹⁰⁹ Término acuñado por Nolte, D. (2006) Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA Working Papers*, 30, pp. 20

¹¹⁰ Traducción de la autora. Cita original: "...Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos...." Lula da Silva, L. I. (2003, Enero 1), *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional*. Disponible en

política proactiva en la búsqueda de mercados, lo que resultó en el aumento de las exportaciones y el superávit de su economía. El G20 se convirtió en un foro importante para la diplomacia, vinculando el progreso en las negociaciones de la OMC con la inclusión de temas en la agenda, como por ejemplo el subsidio a la agricultura.

El fortalecimiento de una línea más autonomista en Itamaraty le dio un nuevo ímpetu a la cooperación Sur-Sur, basada en la idea de que no sólo compartían características, sino también intereses en pos de reordenar el sistema internacional. Es por este motivo que, además de los acuerdos firmados dentro del G20, el Foro Trilateral IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) fue creado. Asimismo, se buscó potenciar las oportunidades a través de BRIC (Brasil, Rusia, India y China), G7 y G20, con el objetivo de aumentar su presencia internacional.

Brasil jugó un rol activo en la creación de coaliciones dentro de la OMC para poder direccionar los debates comerciales lejos de la orientación preferida por EEUU y la UE; autoidentificándose como un puente entre las naciones desarrolladas y en vías de desarrollo. La visión brasileña era que el grupo de Cairns estaban excesivamente apegados a la visión de los oficiales occidentales. Brasil deseaba cumplir con sus intereses comerciales dentro del marco de la OMC a partir de la promoción de un conjunto de medidas liberalizadoras más drásticas. Con el objetivo de preservar esta institución que servía a sus intereses, en 2004, Celso Amorín convocó a una reunión de ministros: G90. Ya para 2007, su posición comenzó a moderarse en temas tales como el acceso a mercados no agrícolas, a pesar de las preocupaciones de otros miembros del G20 y G90. Esta modificación se debe a un cambio subyacente de la posición económica brasileña por el aumento del precio de los commodities y frente al reconocimiento de la necesidad de mantener viva a la OMC por ser una institución clave para la satisfacción de sus intereses. La prioridad fue puesta en lograr que la OMC fuera una institución creíble que le permitiera avanzar con sus objetivos y evitar la vuelta a acuerdos toma-y-daca hostiles a los segmentos cada vez más internacionalizados de la economía brasileña. Su enfoque desafiaba los supuestos normativos subyacentes a la OMC,

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/> (último acceso 19/06/2015)

priorizando la cooperación Sur-Sur. El resultados era un cuestionamiento implícito, no de la necesidad de la OMC, sino de cómo su agenda debería ser conceptualizada.¹¹¹

Por otro lado, Brasil ha sido un usuario sólido de las instituciones financieras globales. Los fondos del Banco Mundial y del BID han jugado un rol clave en el desarrollo doméstico brasileño, junto con la financiación de sus empresas que trabajan en esquemas de infraestructura regional, como es el caso de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Para Brasil, estas instituciones nunca fueron innecesarias, sino que el problema residía en su aspecto no democrático y en el hecho de que frecuentemente están comprometidas en análisis espúreos. Lula reiteró la importancia de estas instituciones luego de la crisis financiera mundial de 2008, proclamando la necesidad de un enfoque de gobernanza financiera global más participativo; no promulgaba la disolución de las infraestructuras existentes sino la incorporación de una serie de principios (legitimidad, acción colectiva, responsabilidad, transparencia, entre otros), como maneras de ampliar la participación en la toma de decisiones globales.¹¹²

b. Aplicación del marco teórico al caso brasileño

En este apartado se investigará hasta qué punto el marco teórico es capaz de interpretar el accionar brasileño. Asimismo, se analizará los logros y obstáculos en la consecución de los objetivos expresados en este capítulo.

i. Seguridad interméstica: el nuevo desafío en el vecindario

La posición pragmática general de Brasil, estudiada en el apartado anterior, también se expresa en el ámbito de la seguridad. Contamos con la presencia de una postura colectivamente aceptada acerca de la situación: se cree que los actuales escenarios de seguridad a nivel global, regional y doméstico plantean la necesidad de adaptarse a nuevos

¹¹¹ Basado en Burges, S. (2013). Mistaking Brazil for a Middle Power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(13)

¹¹² Basado en Burges, S. (2013). Mistaking Brazil for a Middle Power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(13)

desafíos.¹¹³ Según esta perspectiva, las instituciones estatales se encuentran actualmente sobreexigidas al tratar de evitar que se consoliden las nuevas crisis de seguridad. En el nuevo tablero internacional, las dinámicas se establecen en términos de debilidades/amenazas y oportunidades/fortalezas, no como un juego de suma cero.¹¹⁴ Se postula, asimismo, que el orden *pos-liberal* contemporáneo fomenta la formación de alianzas subregionales, marcando la interconexión entre los campos doméstico, regional e internacional: los llamados *desafíos intermésticos*. Es decir, América del Sur enfrenta un trilema paradigmático: la dificultad de reconciliar la afirmación de la soberanía, la integración regional y la autonomía.¹¹⁵ Actualmente, los países aplican estrategias nacionales, más que fórmulas regionales interdependientes; todavía se teme la intervención sobre los espacios de soberanía.¹¹⁶ Es por este motivo que se plantea que la proliferación de organismos de cooperación regional crean obligaciones que luego no se consumen, adquiriendo el carácter de *acato pero no cumplo* ya que no existe la suficiente presión para que los Estados se sientan obligados a actuar acorde a lo pactado.¹¹⁷

Si aplicamos este dilema al caso brasileño, pareciera que se encuentra en un vecindario problemático que lo lleva a actuar de cierta manera. No obstante, si observamos con atención estas aseveraciones, comprenderemos que, en realidad, Brasil afecta, además de ser afectado, el escenario de seguridad a través de sus decisiones estratégicas. A partir del análisis de sus acciones podremos vislumbrar cómo influye en el ámbito securitario interno, regional y global.

¹¹³ Basado en Diamint, R. (2000). Cuestiones militares en América Latina. *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica Colombia

¹¹⁴ Basado en Tulchin, J. & Benítez Manaut, R. & Diamint, R. (2006). *El Rompecabezas. Conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires: Bononiae Libros & Prometeo Libros, Buenos Aires

¹¹⁵ Basado en Sanahuja, J. (2012). Post-liberal Regionalism in South America: the case of Unasur- *EUI Working Papers*, Fiesole-Firenze: European University Institute - EUI, Robert Schuman Centre for Advanced Studies

¹¹⁶ Basado en Tulchin, J. & Benítez Manaut, R. & Diamint, R. (2006). *El Rompecabezas. Conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires: Bononiae Libros & Prometeo Libros, Buenos Aires

¹¹⁷ Basado en Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 101

En el contexto doméstico, durante el año de 2005, se modificó el Documento de Política de Defensa Nacional (DPDN) de 1996¹¹⁸ para poder incluir aquellos nuevos desafíos del siglo XXI, dentro de los cuales se mencionan conflictos en torno al agua dulce, fuentes energéticas y la cuestión amazónica, sujeto supuestamente de la codicia internacional.¹¹⁹ Asimismo, se incorporaron iniciativas de educación civil en cuestiones de defensa, como es el caso del programa de Apoyo a la Enseñanza y la Investigación Científica y tecnológica en Defensa Nacional (Pro-Defensa).

La Estrategia Nacional de Defensa (END) del año 2008 puede considerarse como una continuación de su homólogo del 2005, el cual se sustenta sobre una definición amplia del término *seguridad*, incorporando no sólo las atribuciones del Ministerio de Defensa, sino también su involucramiento en áreas tales como la tecnología, la ciencia y educación, reafirmando el estrecho vínculo entre seguridad y desarrollo, mencionado en los apartados previos.¹²⁰

Brasil ha implementado numerosos sistemas de control y vigilancia geográfica, la mayor parte integrados al Ministerio de Defensa. Sus inversiones han sido primariamente destinadas a la expansión del uso civil de la energía nuclear, junto con la creación del Sistema de Vigilancia del Amazonas (SIVAM) y el Sistema de Protección del Amazonas (SIPAM), programados gracias al apoyo financiero de EEUU. Ambos dispositivos se dedican al combate contra el tráfico ilegal de drogas/armas y las guerrillas de las zonas limítrofes con Colombia.

Asimismo, Brasil cuenta con el Sistema de Monitoreo Integrado de Fronteras (SISFRON) a cargo del Poder Ejecutivo, junto con el Sistema de Gerenciamiento de la Amazonia Azul (SisGAAz), coordinado por la Marina. Estos entes de vigilancia se articulan con diversos

¹¹⁸ Basado en *Documento de Política de Defensa Nacional*. (1996). Brasilia: Fasoc, 4. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br> (Último acceso: 26/05/2015)

¹¹⁹ Basado en Saint-Pierre, H. (2009). *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*, Real Instituto Elcano. Disponible en: [http://www.opeak.net/files/INVESTIGACIONREALINSTITUTOELCANO\(2\).pdf](http://www.opeak.net/files/INVESTIGACIONREALINSTITUTOELCANO(2).pdf). (Último acceso: 20/06/2015)

¹²⁰ Basado en *Estrategia Nacional de Defensa*. Brasilia: Ministerio de Defensa. Disponible en: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf (Último acceso: 20/06/2015)

programas que buscan incrementar la presencia material de las FFAA en el norte del país, como es el caso del Programa Calha o el Proyecto Rondon.¹²¹

Brasil promueve una visión preventiva de la Defensa Nacional, la cual consiste en una valorización de la acción diplomática como primer instrumento de resolución de conflictos y la utilización de la capacidad militar como un elemento disuasorio. Las Fuerzas Armadas se pueden utilizar para la defensa del país, la garantía de los poderes constitucionales y la soberanía del Estado. Además de estas misiones, con carácter subsidiario, las fuerzas colaboran con el desarrollo nacional y la defensa civil. El servicio militar obligatorio es esencial para la movilización del pueblo brasileño en defensa de la soberanía nacional. “...El servicio militar posibilita a la nación formar ciudadanos con espíritu cívico, dándoles valores de la solidaridad y la justicia, la ética y el sentido de nación...”¹²²

En la arena global, por otro lado, observamos una profundización del proyecto ya iniciado por Cardoso: la diversificación de sus relaciones internacionales a partir de una diplomacia presidencial activa, concordante con los principios universalistas, sin menoscabar sus intereses para/con la región.

De igual manera, en el plano regional, Brasil intenta que su acción diplomática, ejercida a través de un multilateralismo efectivo, sea compatible con la defensa de sus intereses y el respeto de su soberanía. Durante el período de Lula, la política exterior demostró explícitamente cierta insatisfacción con las reglas de juego y una voluntad de modificar las relaciones entre los Estados a partir de un cambio en la geografía del comercio mundial y la constitución de alianzas con otros países, fortaleciendo las ideas de universalismo y autonomía.¹²³ Se pusieron en marcha proyectos en pos de ampliar los espacios políticos-estratégicos, como por ejemplo Unasur, y las zonas de influencia económicas, como

¹²¹ Westphalen Etchegoyen, S. *Educación, Ciencia y Tecnología - La Cooperación Cívico-Militar: la Visión Institucional del Ejército Brasileiro*, Sector de Pesquisa, Centro de Estudios Estratégicos - CEE, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME

¹²² Traducción de la autora. Cita Original: “...O serviço militar permite que a Nação forme cidadãos com espírito cívico, dando-lhes valores de solidariedade e justiça, princípios éticos e sentimento de nacionalidade...” *Livro Branco de Defesa Nacional 2012*. (2012) Brasil, pp. 75

¹²³ Basado en Ayllón Pino, B. (2012). Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*

es el caso de Mercosur. Además, se impulsó una política de diálogo basada en la no interferencia pero no indiferencia, la cual se reflejó en los casos de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Colombia.¹²⁴

En este ámbito, Brasil es la mayor potencia militar, aunque la relación entre el PBI y el gasto militar no sea tan significativo como en los casos de Colombia, Chile y Ecuador. Es correcto inferir que la llegada de Lula da Silva implicó una baja inicial en la inversión en este área, la cual se explica por la priorización de otros aspectos además de los militares: el gasto público dirigido hacia el ámbito social a través de programas sociales de educación y erradicación de la pobreza. Como afirma John de Sousa “...la tendencia de reducir o mantener en un nivel bajo el gasto militar y en paralelo aumentar significativamente las inversiones en el sector social doméstico así como la cooperación con países en vías de desarrollo refleja la inclinación no oficial de Brasil hacia un enfoque amplio de seguridad, estrechamente vinculado e interrelacionado con el desarrollo humano...”¹²⁵

No obstante, esta reducción en el gasto militar ha vivenciado un cambio sutil pero relevante: el leve aumento a partir del año 2004 que se debe al liderazgo militar que asumió en la Operación de Paz de las Naciones Unidas en Haití de ese año. Asimismo, otro factor explicativo es la inversión vinculada al desarrollo tecnológico. Como Brasil es parte del TNP desde 1967, se encuentra en una desventaja material y tecnológica frente a las potencias nucleares. Es por este motivo, que Brasil no sólo fomenta la no proliferación, sino también el desarme. Con respecto a la industria militar, gracias a la transición a la democracia, se redujo el apoyo estatal en este sector, quedando únicamente Embraer, productor de aviación civil y militar, como empresa pública relevante. Esta situación se puede explicar por la necesidad de invertir en capacidad de control y vigilancia, más que en activos militares; lo que ayuda a mejorar su posición en la estructura internacional de seguridad.

Asimismo, la diplomacia brasileña incorporó una compleja estructura de cooperación con la región, otorgándole prioridad a la ayuda técnica y financiera bilateral. Se incrementaron las financiaciones de obras infraestructurales, en las cuales los fondos fueron suministrados por

¹²⁴ Basado en Ayllón Pino, B. (2012). Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*

¹²⁵ John de Sousa, S. (2013). *Cambios en el poder estructural y países emergentes. El papel de Brasil como actor internacional*, Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 242

el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social). Los sectores más beneficiados fueron Educación, Agricultura, Salud, Ciencia y Tecnología.

Ya esbozada, en términos generales, la situación vigente durante el período de Lula en el ámbito de la seguridad, resulta clave analizar este marco a la luz de los lineamientos teóricos propuestos.

ii. Liderazgo para la seguridad regional: ¿un objetivo irrealista?

Durante ambos mandatos, las interacciones entre Brasil y el resto de América del Sur han sido marcados por la voluntad de cimentar un liderazgo político-económico en la región. El mismo canciller, Celso Amorim, explicó que “...Brasil desea que América del Sur actúe unida en el escenario internacional. (...) El liderazgo se ejerce de esa manera, con una cierta dosis de generosidad, sabiendo que, por su propio tamaño, por las propias características de su industria, de su agricultura, usted va a acabar beneficiándose más. O sea, no avanzamos nada al pelear para ganar todo, en cada detalle. Vamos a ganar en conjunto...”¹²⁶

Sin embargo, aunque haya quedado claro el objetivo de Brasil, la pregunta es: ¿cumplía con las condiciones para que sean realistas sus posibilidades de convertirse en líder? Para resolver a esta incógnita retomaremos lo expuesto en el segundo capítulo, acerca de los requisitos para adquirir el status que Brasil buscaba obtener.

Nolte afirma que para ejercer el rol de liderazgo regional se deben formalizarse una serie de requerimientos. En primer lugar, es imperante asumir los costos que implican su cargo, especialmente ayudar a sus socios más débiles, y poseer los recursos necesarios para ello (organizacionales, materiales e ideológicos). En segundo lugar, es indispensable contar con la voluntad de desempeñarse como líder. En tercer lugar, los demás actores dentro de la región tienen que aceptar este rol preponderante; el apoyo de potencias externas es una condición necesaria pero no suficiente. En cuarto lugar, es vital comprometerse a llevar a cabo una estrategia de largo plazo, cuyo objetivo resida en la institucionalización de los procesos de

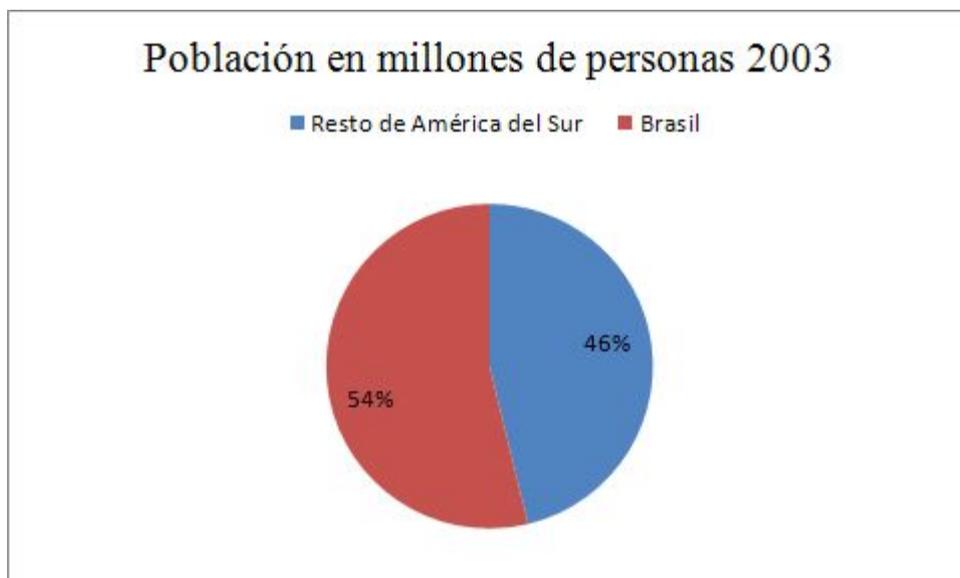
¹²⁶ Amorim, C. (2004, Diciembre 19). Celso Amorim: No tenemos que actuar de manera imperialista. *Diario La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/664344-celso-amorim-no-tenemos-que-actuar-de-manera-imperialista> (Último acceso 27/5/2015)

integración. Por último, se debe ejercer *de facto* una influencia considerable sobre todos los actores dentro de la región.¹²⁷

1. Recursos: necesidad y voluntad

Para poder comprender si Brasil dispone o no los recursos necesarios para ejercer el rol de líder regional, debemos observar los aspectos territoriales, demográficos, geográficos y económicos que se presentaban al momento de la formulación de estos objetivos, es decir, a inicios de 2003.

Su abultada población le garantiza un gran mercado de consumo interno, lo que constituye una ventaja en términos de atracción de inversiones directas extranjeras. Brasil, a inicios del 2003 y durante ambos mandatos, será el Estado líder en términos de población, representando el 54% de la población total de la región.¹²⁸



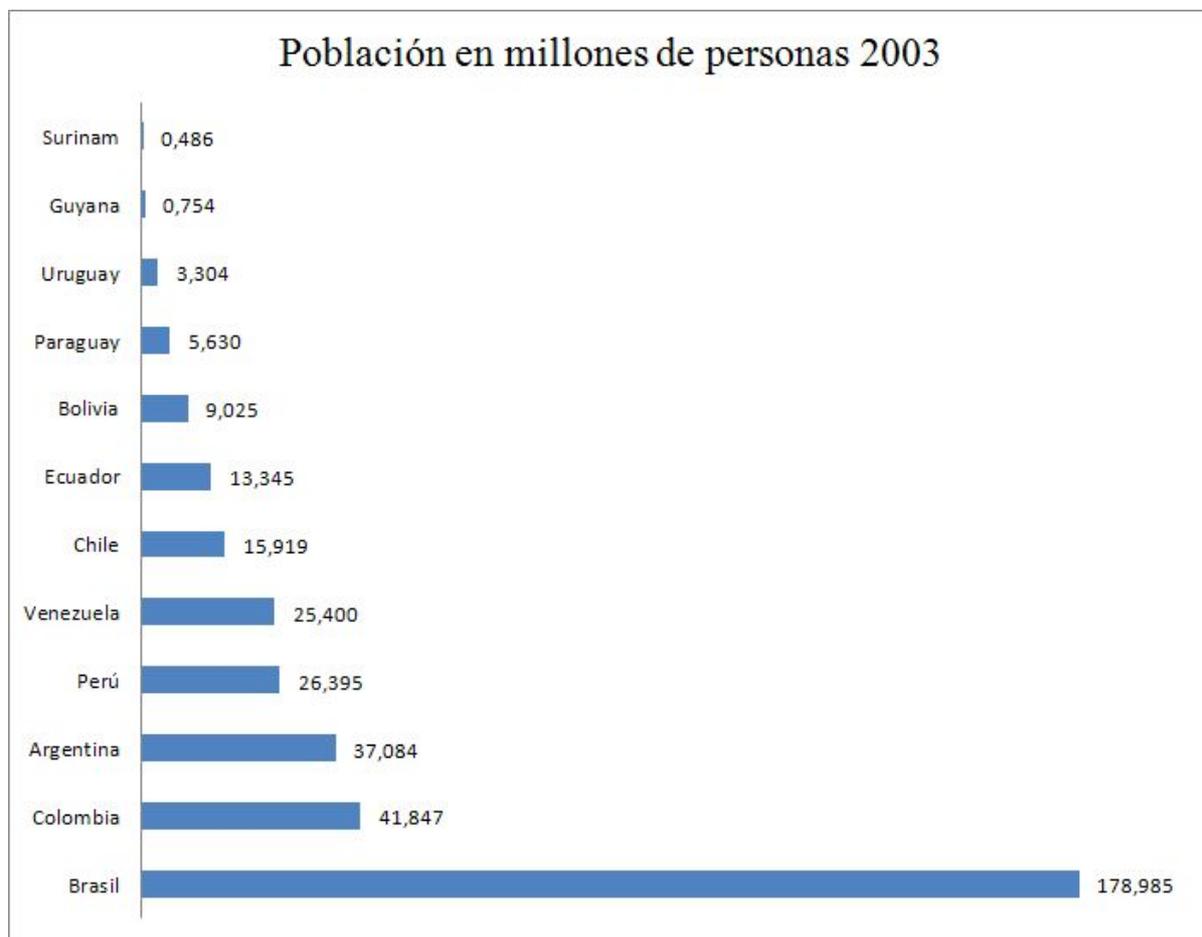
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Fondo Monetario Internacional

129

¹²⁷ Basado en Nolte, D. (2010). How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, 36

¹²⁸ Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Fondo Monetario Internacional. "Report for Selected Countries and Subjects", *International Monetary Fund*. Disponible en: <http://www.imf.org/> (Último acceso: 20/03/2015)

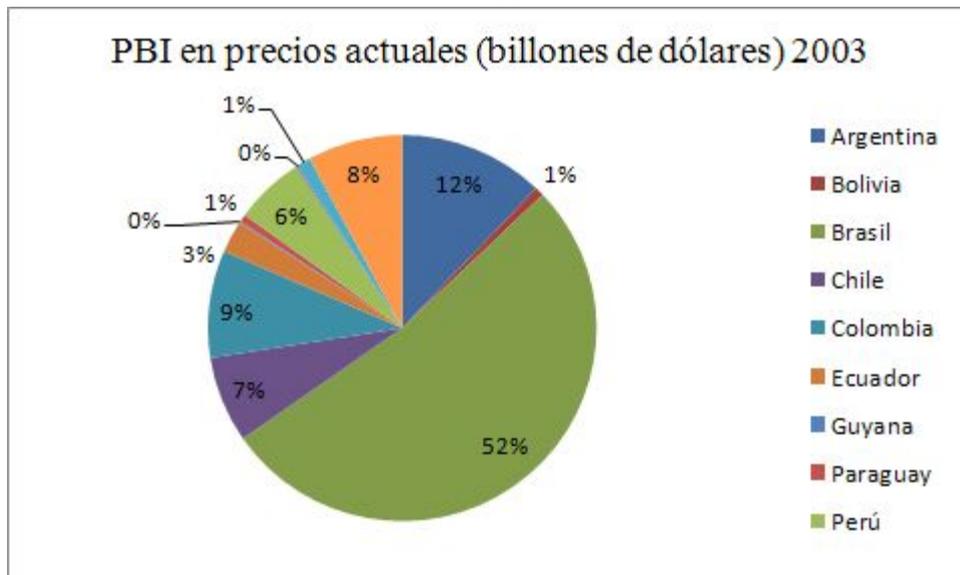
¹²⁹ "Report for Selected Countries and Subjects", *International Monetary Fund*. Disponible en: <http://www.imf.org/> (Último acceso: 20/03/2015)



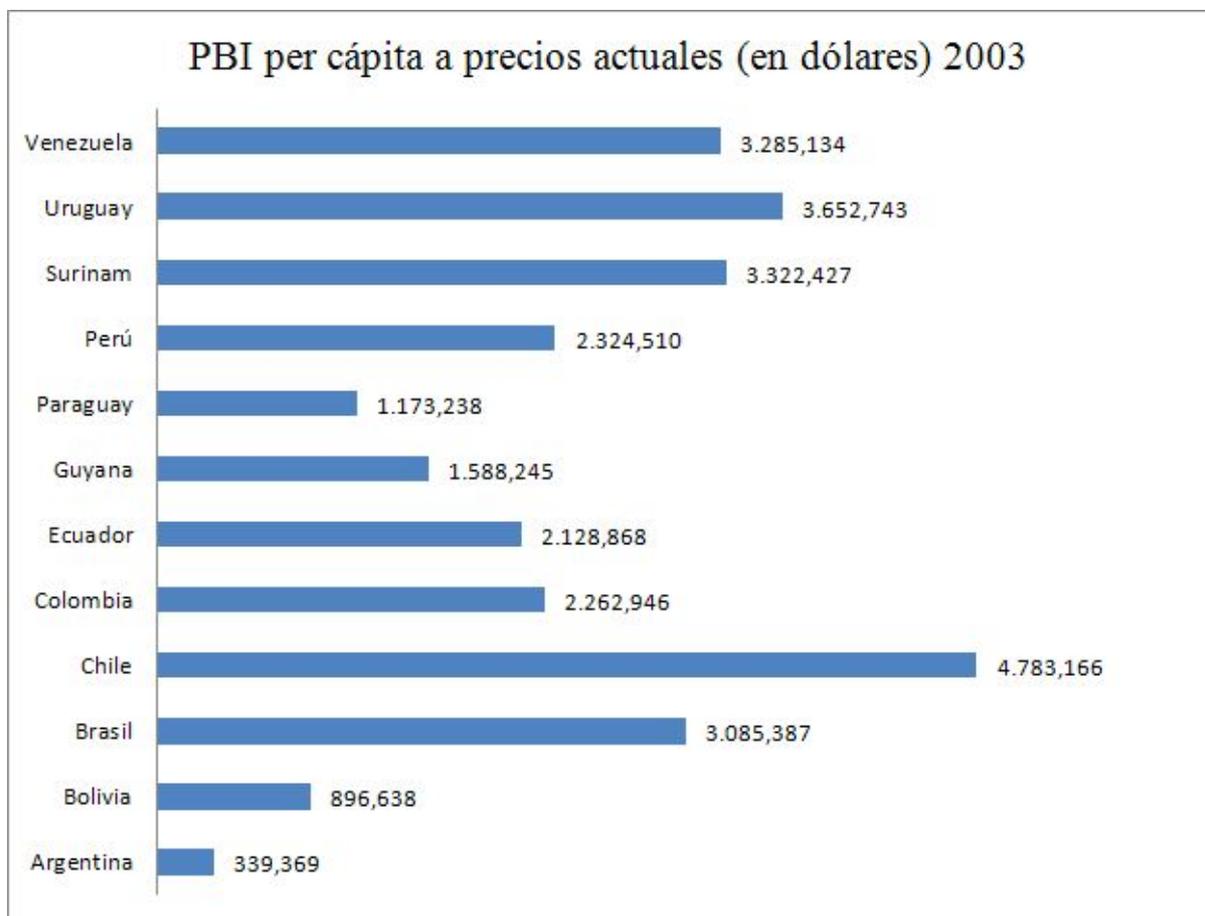
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Fondo Monetario Internacional¹³⁰

Asimismo, el PBI brasileño representa más de la mitad del PBI total de América del Sur, aunque no sea el país más rico en términos de PBI per cápita (características que se mantuvieron durante ambos gobiernos).

¹³⁰ “Report for Selected Countries and Subjects”, *International Monetary Fund*. Disponible en: <http://www.imf.org/> (Último acceso: 20/03/2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Fondo Monetario Internacional¹³¹



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Fondo Monetario Internacional¹³²

¹³¹ "Report for Selected Countries and Subjects", *International Monetary Fund*. Disponible en: <http://www.imf.org/> (Último acceso: 20/03/2015)

¹³² "Report for Selected Countries and Subjects", *International Monetary Fund*. Disponible en: <http://www.imf.org/> (Último acceso: 20/03/2015)

Otros factores también han colaborado a su consolidación como líder: la explosión de las exportaciones agrícolas, la diversificación de las manufacturas y el hallazgo de importantes reservas de gas y petróleo.¹³³

Acerca de su voluntad en afrontar los costes del liderazgo, podemos observar su iniciativa para desplegar sus recursos en pos de resolver ciertas crisis dentro de la región. Es por este motivo que se buscó amenguar el principio de no intervención a través de la aplicación del concepto de *no indiferencia*: el grado de consolidación de las relaciones dentro de la región requiere que Brasil adquiera un rol de acompañamiento más intenso. Esto se puede observar en lo dicho por Lula en la 59ª Asamblea General de la ONU, “...hemos aprendido que el desarrollo y la justicia social deben buscarse con determinación y apertura al diálogo. Los episodios de inestabilidad en la región se han resuelto a través del respeto a las instituciones. Siempre que se solicita, y dentro de sus medios y capacidades, Brasil ha contribuido a superar las crisis que amenazan el orden constitucional y la estabilidad de los países amigos. No apoyamos la interferencia en los asuntos internos de otros países, pero tampoco podemos tolerar la omisión y la indiferencia ante los problemas que afectan a nuestros vecinos. Brasil se ha comprometido a la creación de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, a partir del fortalecimiento del Mercosur y una relación estratégica con Argentina. El surgimiento de una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones ya no es un sueño lejano gracias a una acción decisiva en lo que respecta a la integración física, económica, comercial, social y cultural...”¹³⁴

¹³³ Basado en Brun, É. & Muxagato, B. (2012). El proyecto internacional brasileño (2003-2010): Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur. *Anuario Americanista Europeo*, 10

¹³⁴ Traducción de la autora. Cita original: “...Estamos aprendendo que o desenvolvimento e a justiça social devem ser buscados com determinação e abertura ao diálogo. Os episódios de instabilidade na região têm sido resolvidos com respeito às instituições. Sempre que chamado, e na medida de nossas possibilidades, o Brasil tem contribuído para a superação de crises que ameaçam a ordem constitucional e a estabilidade de países amigos. Não acreditamos na interferência em assuntos internos de outros países, mas tampouco nos refugiamos na omissão e na indiferença diante de problemas que afetam nossos vizinhos. O Brasil está empenhado na construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, a partir do fortalecimento do Mercosul e de uma relação estratégica com a Argentina. O surgimento de uma verdadeira Comunidade Sul-Americana de Nações já não é um sonho distante graças à ação decidida no que se refere à integração física, econômica, comercial, social e cultural...” Lula da Silva, L. I. (2004, Septiembre 21) *Discurso do Presidente da República*, 59º Asamble General de la ONU, Nova Iorque. Disponible en:

Esta concepción se manifestó en el papel estabilizador que adquirió Brasil frente a diferentes crisis políticas regionales que se desarrollaron durante la primera década del 2000, profundizando ciertos lineamientos de la gestión de Fernando Henrique Cardoso quien, frente a la vacilación de EEUU y Canadá del año 2002, por ejemplo, denunció públicamente el golpe de Estado que se llevó a cabo contra el presidente Hugo Chávez. El en ese entonces presidente Fernando Henrique Cardoso lamentó "...la ruptura de la institucionalidad en Venezuela - y afirmó que - este continente es democrático y no acepta gobiernos de fuerza. Es preciso que haya elecciones...".¹³⁵ Esto demuestra la continuación, y en algunos casos profundización, de ciertos elementos en términos de política exterior.

Por otro lado, en 2005, Celso Amorín realizó varios viajes a Bolivia dado que se vivenciaban enfrentamientos entre el Estado y las secciones autonomistas de las regiones productoras de gas. El canciller expresó la postura de Brasil frente a la cuestión al comentar que el tópico "... tiene razones históricas, psicológicas y sociales, sentimientos de expoliación de los recursos naturales en el pasado. (...) Tenemos que comprender, pero al mismo tiempo actuar dentro de una perspectiva de objetivo. Los términos de la declaración de Puerto Iguazú (tras la cumbre de presidentes de Bolivia, Brasil, Argentina y Venezuela) son muy felices con respecto al precio del gas y se puede aplicar más ampliamente..." Asimismo, esta ayuda no era unilateral, sino que se aceptaba la incorporación de otros actores. "...Cualquier cooperación que llegue a Bolivia y le ayude a resolver sus problemas es bienvenida, no nos vamos a poner paranoicos por eso. (...) No es un motivo de preocupación. Bolivia y Brasil tienen una relación de complementariedad que se intensifica por la proximidad, pero puede ser complementada con otras, no es excluyente..."¹³⁶

Esta disposición a incluir a otros actores también se había reflejado en 2003 cuando, ante los enfrentamientos entre la oposición y el gobierno venezolano, se crea junto con EEUU, el grupo llamado *Amigos de Venezuela*, el cual incluía a Chile, España, México y Portugal.

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> (Último acceso: 26/04/2015)

¹³⁵ Cardoso, F. H. (2002, Abril 13). Llamado mundial a reinstalar la democracia. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/388358-llamado-mundial-a-reinstalar-la-democracia> (Último acceso: 27/04/2015)

¹³⁶ Amorim, C. (2006, Mayo 28). Entrevista concedida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal El Deber. *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/> (Último acceso: 27/04/2015)

Amorim informó que “...tenemos una muy buena relación con Venezuela, Brasil fue clave para la creación del Grupo de Amigos de Venezuela...”¹³⁷ Este grupo se formó en Enero de 2003, cuando los presidentes se reunieron en Quito por la asunción de Lucio Gutiérrez como presidente de la nación ecuatoriana. Lula viajó al evento acompañado por el canciller y su asesor en asuntos internacionales, Marco Aurelio García, quien ya el año anterior había viajado a Venezuela para concretar el primer acercamiento al conflicto. Durante la jornada en Ecuador, Lula explicó que “...nosotros queremos contribuir para que Venezuela encuentre en paz un camino y que el pueblo venezolano sea feliz...”¹³⁸

Asimismo, en 2008 se reanudaron las tensiones entre el poder central boliviano y la oposición, que fueron resueltas gracias al accionar brasileño vía UNASUR. Este organismo ha actuado como un mecanismo de agregación y solución de crisis; no representa un elemento de integración económico, sino que permite la unión política-estratégica entre las diferentes visiones integracionistas de los países de la región.¹³⁹ Este fue el primer caso que la organización trató en su entidad de organismo regional, antes de la entrada en vigor de su tratado constitutivo.

La crisis se fundaba en la yuxtaposición de los reclamos indígenas con tensiones por la distribución de las ganancias de los hidrocarburos, lo que produjo fuertes demandas de autonomía por parte de cuatro departamentos del oriente de Bolivia, los llamados *Media Luna*. Esta situación adquirió un carácter regional ya que se interrumpieron los suministros de gas a Argentina y Brasil. A partir de estos sucesos, se convocó a la Cumbre de la Moneda, dirigida por Michelle Bachelet, que tuvo lugar en el Palacio de la Moneda, Santiago de Chile, el 15 de septiembre de 2008. Las gestiones diplomáticas culminaron con la firma unánime de la Declaración de la Moneda, en la que se manifestaba el apoyo al gobierno de Evo Morales, junto con el rechazo a cualquier tipo de ruptura de la unidad nacional. Asimismo, se instaba a

¹³⁷ Amorin, C. (2006, Mayo 28). Entrevista concedida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal El Deber. *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/> (Último acceso: 27/04/2015)

¹³⁸ Lula da Silva, L. I (2003, Enero 16). Crearon un grupo de países para mediar en Venezuela. *Diario Clarín*. Disponible en: <http://old.clarin.com/diario/2003/01/16/i-01801.htm> (Último acceso: 27/04/2015)

¹³⁹ Basado en Gomes Saraiva, M. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97

investigar los hechos de la masacre Porvenir-Pando que había ocurrido el 11 del corriente. Se reunieron todos los países a excepción de Perú, Surinam y Guyana. Como se expresa en el documento anteriormente mencionado, los Jefes de Estado teniendo “...en consideración a la grave situación que afecta a la hermana República de Bolivia, condenan el ataque a instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública por parte de grupos que buscan la desestabilización de la democracia boliviana, exigiendo la pronta devolución de esas instalaciones como condición para el inicio de un proceso de diálogo...”¹⁴⁰

En este caso, Brasil buscó que UNASUR implementara una actitud más mediadora que interventora en el conflicto, promoviendo el diálogo y la disertación. Aquí se puede entrever la intención de que un ente regional sea el encargado de garantizar la estabilidad local, evitado incurrir a organismos multinacionales, como el caso de la OEA, tradicionalmente considerada como bastión de EEUU. Esta situación se puede asimismo constatar en la crisis surgida por el asesinato del líder de las FARC, Raúl Reyes, junto con las consecuencias derivadas del ataque por parte de Colombia al campamento guerrillero, localizado en Angostura (Ecuador) en Marzo de 2008. Estos hechos operaron como un elemento desencadenante en la formación de la nueva organización regional, con el objetivo de restringir la participación de la OEA en aquellas instancias políticas.¹⁴¹

Por último, el compromiso con la Operación de mantenimiento de la paz (OMP) se observó en 2004 cuando Brasil tomó el mando de la operación de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Desde ese año, se puso en marcha una nueva modalidad de intervención: restauradora de un orden mínimo y preventiva, en el sentido que se evitan mayores masacres que si no se interviniera. MINUSTAH se instauró a partir de la resolución 1542 del 30 de abril de 2004, cuyo jefe jefe militar es el general brasileño Heleno Pereira.¹⁴² Como explica Gabriel Gaspar “...la actual operación de paz en Haití es la primera de su naturaleza en la región latinoamericana, en la que no participa ninguna potencia. También es la primera que se lleva a cabo en materia militar, principalmente con los

¹⁴⁰ *Declaración de la Moneda*. (2008, Septiembre 15) Palacio de la Moneda, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm (Último acceso: 28/04/2015)

¹⁴¹ Basado en Kersffeld, D. (2013). El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México: Nueva Época, 58(218)

¹⁴² Basado en Benítez, R. (2007). América Latina: Operaciones de Paz y acciones militares internacionales de las Fuerzas Armadas. *Foro Internacional*, México, 48(1)

esfuerzos de los países de la región. Desde este punto de vista, marca un hito de responsabilidad y madurez regional en materia de seguridad, siempre respetando la legalidad internacional. (...) Esta opción de Brasil y sus principales vecinos se corresponde y se engarza con sus esfuerzos por incrementar su presencia en la agenda global...¹⁴³

De esta manera, podemos identificar el hecho de que no sólo Brasil cuenta con los recursos necesarios, sino que también ha demostrado la voluntad de querer utilizarlos, como el caso de envío de tropas a Haití, para promover su capacidad de dialogar con todos sus homólogos sudamericanos en contextos de tensión. Esta estrategia se basa en el objetivo de instaurar un clima favorable para su proyección regional, así como la aceptación de su liderazgo por parte de los demás.

2. Aceptación del liderazgo e influencia sobre la región: un análisis acerca de los logros y obstáculos de la política brasileña

Nos encontramos ante el dilema: ¿la política exterior que llevó a cabo Brasil en el período de Lula debe ser caracterizada como liderazgo o como hegemonía consensual? Desde la retórica, se hizo un claro énfasis en la posición de líder, no de hegemon. Sin embargo, hay ciertas dudas con respecto a que si, en realidad, su accionar se condice más con lo que Sean Burges llama *hegemon consensual*: la persuasión a los demás actores de que podrían obtener beneficios a partir de la adhesión al proyecto regional brasileño.¹⁴⁴ Esta estrategia se basa en la aceptación del rol predominante de uno de los Estados, quien formula este orden consensual al mismo tiempo que los demás perciben el proyecto como funcional a sus intereses particulares.

Es claro que Brasil no podía imponer una *hegemonía hard*, basada en la presencia militar dado que, teniendo en cuenta la teoría de la asimetría, se encuentra en una relación desfavorable con los EEUU, por lo que buscó medios alternativos para alcanzar el liderazgo regional. En otras palabras, la política empleada refleja el idealismo moral acerca de la importancia del diálogo y la paz, cimentado sobre sus limitaciones materiales de sus instrumentos de coerción en una zona donde juegan potencias globales (EEUU, China).

¹⁴³ Gabriel, G. (2005). Haití: ¿complemento o vacío hegemónico en América Latina?. *Foreign Affairs en Español*, 5(1), pp. 50

¹⁴⁴ Basado en Burges, S. (2008). *Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. *International Relations*. SAGE Publications, 22

Este nuevo concepto sirve para entender las dinámicas iniciadas por Brasil, aunque en el discurso se evite la utilización del término *hegemonía* ya que posee una connotación negativa en la región. En otras palabras, es útil para comprender la aceptación por parte de los otros Estados aunque no se enmarque de esta manera por los *policy makers*. Como explica el autor, “...la hegemonía consensual requiere explícitamente la participación activa y voluntaria de otros Estados, lo que sugiere que los líderes potenciales no necesitan tener el nivel de dominancia visto en los enfoques institucionalistas neorrealistas y enfoques neoliberales. La naturaleza compartida de construir y mantener la hegemonía, la combinación y mezcla de intereses creados, significa que el suministro de «bienes» necesario para la perpetuación de un orden en particular puede, hasta cierto punto, ser colectivizado. La fuerza de la hegemonía consensual viene a descansar no sólo sobre la capacidad para crear y mantener el orden, sino también en la capacidad del proyecto para agregar y promover los intereses de los estados participantes...”¹⁴⁵

Para poder obtener la adhesión voluntaria de los vecinos, Lula tuvo que aceptar en el proyecto integracionista ciertos objetivos comunes en la región, como es el caso de la reducción de las asimetrías. Es decir, se realizaron concesiones unilaterales para conseguir el consentimiento de los demás actores. Esta postura es reconocida en el discurso en el Instituto Río Branco en Mayo de 2007: “...no hay otro camino para América del Sur que la construcción de un espacio económico, político y social integrado. Estamos construyendo un proyecto a largo plazo que dependerá mucho del compromiso de las generaciones futuras. No debemos fijarnos en los intereses inmediatos o en las dificultades coyunturales, pero la integración no puede tampoco ser asimétrica. Será efectiva sólo si buscamos soluciones que respondan a las expectativas de todos, particularmente a las de los menos favorecidos...”¹⁴⁶

¹⁴⁵ Traducción de la autora. Cita original: “...consensual hegemony explicitly requires the active and willing engagement of other states, suggesting that potential leaders need not have the level of dominance seen in neorealist and neo-liberal institutionalist approaches. The shared nature of constructing and maintaining the hegemony, the combining and intermingling of vested interests, means that the provision of ‘goods’ needed for perpetuation of a particular order can, to a certain extent, be collectivized. The strength of the consensual hegemony thus comes to rest not just upon the capacity to create and maintain order, but also in the project’s ability to aggregate and advance the interests of participating states...”Burgess, S. (2008). *Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. International Relations*. SAGE Publications, 22, pp.74

¹⁴⁶ Traducción de la autora. Cita original: “...Não há outro caminho para a América do Sul que não seja o da construção de um espaço econômico, político e social integrado. Estamos construindo um projeto de longo prazo, que dependerá do empenho desta e das futuras gerações. Não podemos nos

En este escenario, Brasil optó por la opción de promover la integración regional, con su participación como *playmaster*. No obstante, esta construcción se realizó en detrimento de concepciones tradicionales de lo que se entiende por integración.

Con la llegada de Lula, y el consiguiente fortalecimiento de la corriente autonomista en materia de política exterior, el apoyo incondicional a los regímenes internacionales fue sustituido por la propuesta de modificación de los mismos para obtener mayores beneficios para él y para la región. El liderazgo regional en Sudamérica se consolidó como un objetivo de la Presidencia, el cual se apoyó en la coordinación entre la corriente autonomista de Itamaraty y una comunidad epistémica a favor de la integración junto con actores progresistas pertenecientes al Partido de los Trabajadores. El acercamiento de los países vecinos se interpretó como un instrumento vital para la consumación del potencial brasileño, así como para la formación de un bloque con mayor influencia en la arena internacional.¹⁴⁷

El Brasil de Lula implicó el traspaso de regionalismo abierto, de lógica neoliberal, a uno estructural, que prioriza la integración a partir de la cooperación de infraestructuras vecinales junto con la presencia activa de los Estados. En esta situación se enmarcan las inversiones vía el BNDES para avanzar en la integración física de la región. Pero, como ya vimos, al necesitar la aceptación de sus vecinos, Brasil asume ciertos costos adicionales: financia el 70% del Fondo de Convergencia del Mercosur (FOCEM).

Tomando en cuenta lo explicado en los apartados anteriores, este liderazgo se construyó sobre la base de una conducta *soft power* y el fortalecimiento del multilateralismo, desde una perspectiva más pragmática: se matizó el concepto de *no interferencia* por la idea de *no indiferencia*.

Para la corriente autonomista y desarrollista, el liderazgo regional permitía la proyección de los productos industriales brasileños, así como el desarrollo de la infraestructura regional fue

render aos interesses imediatistas ou às dificuldades conjunturais, mas a integração não pode ser assimétrica. Ela só será efetiva se tivermos a ousaria de buscar soluções que atendam aos objetivos de todos, especialmente para os menos favorecidos, afinal de contas, isso é o que estamos fazendo no nosso próprio País...” Lula da Silva, L. I. (2007, Mayo 2). *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas*, Palácio do Itamaraty.

Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/> (Último acceso: 03/05/2015)

¹⁴⁷ Basado en Gomes Saraiva, M. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97

considerado como el área propicia para la expansión de sus empresas. Asimismo, la Estrategia Nacional se encontraba orientada hacia el desarrollo industrial en el sector de armamentos. No obstante, se intentaba enmarcarlo de una manera no agresiva y es por eso que se adoptaba una lógica distributiva: en respuesta a la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos de 2006, por ejemplo, Lula aceptó renegociar los contratos de estos sectores estratégicos.

En realidad, la influencia de facto que Brasil posee sobre la región no se condice de manera perfecta con el grado de sus aspiraciones. Esto se puede explicar a partir de ciertas paradojas del proyecto brasileño, junto con notables reticencias de varios vecinos.

Por un lado, paradójicamente, Brasil no está a favor de una profundización de la integración ni de la consolidación de instituciones que afecten sus intereses soberanos, reservándose un espacio de libertad a escala global: abogan por un *institucionalismo pragmático*. En otras palabras, su meta es institucionalizar las propuestas de integración tanto regional como global pero sólo hasta el punto que no comprometa su soberanía.¹⁴⁸ Esta situación se entiende a la luz por lo explicado por Paul Pierson. Según el autor, cuando los Estados delegan determinadas funciones en instituciones colectivas, pierden el control sobre el proceso integracionista. Con la legitimación de estos organismos, es cada vez más difícil lograr frenar la integración.¹⁴⁹ Es por este motivo que Brasil, durante el gobierno de Lula, estableció una política de *institucionalización controlada* para que puedan obtener ganancias de la cooperación, a la vez que se protegía su soberanía.¹⁵⁰ Esta situación paradójica se observa en el tipo de multilateralismo que se abogó. El énfasis en la naturaleza social simbólica que se realizó a través de distintos foros de carácter global, como es el caso del G-8 en Evan, la Secretaría de la ONU y el Banco Mundial, con el objetivo de crear fuentes de lucha contra la pobreza y el hambre mundial. Sin embargo, esta política fue planteada en términos

¹⁴⁸ Basado en Brun, É. & Muxagato, B. (2012). El proyecto internacional brasileño (2003-2010): Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur. *Anuario Americanista Europeo*, 10

¹⁴⁹ Basado en Pierson, P. (1998). The Path to European Integration: a Historical-Institutionalist Analysis. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press

¹⁵⁰ Basado en Brun, É. & Muxagato, B. (2012). El proyecto internacional brasileño (2003-2010): Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur. *Anuario Americanista Europeo*, 10

excesivamente genéricos dado que sólo se postuló como iniciativa la creación de un impuesto al comercio ilícito de armas y determinadas transacciones internacionales.¹⁵¹ Asimismo, la única propuesta objetiva no fue presentada por Brasil, sino por la Secretaría del Tesoro británico: se planteaba la creación del mecanismo *International Finance Facility* por el cual los países harían contribuciones anuales por un plazo de quince años.¹⁵² Se puede analizar esta postura pragmática dentro de lo que Celso Lafer llama *matriz grociana*: se presenta a sí mismo como un actor apegado a las normas internacionales aunque, en realidad, los efectos prácticos de este *grocianismo* no se traducen en acciones con resultados concretos.¹⁵³

No obstante, aunque este ejemplo sirve para demostrar ciertas ambigüedades y desaciertos, es importante remarcar una gran victoria: la decisión favorable de la OMC de 2004 cuando Brasil exigió la eliminación de los subsidios norteamericanos al algodón dado que iban en contra de las reglas del comercio de dicha Organización.¹⁵⁴

Por otro lado, el hecho de que Brasil posea recursos de poder e intenciones de influir en la región no significa que sea un actor poderoso. Como explica Juan Gabriel Tokatlian, nos encontramos frente a un nuevo ascenso brasileño.¹⁵⁵ A diferencia del primer intento, Brasil se posiciona ante un escenario plagado de múltiples polaridades globales, provocando un notorio incremento en su espacio de acción. Se ha intentado promover el liderazgo a partir de una política de *soft power*, es decir, la elección de una estrategia de atracción/seducción por sobre la coacción/presión, manteniendo el pragmatismo ya explicado.¹⁵⁶ En ciertos fines,

¹⁵¹ Basado en Duarte Villa, R. & Trindade Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), pp.77-106

¹⁵² Basado en Kaul, I. & Conceicao P. (2006). *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. USA: Oxford University Press

¹⁵³ Basado en Lafer, C. (2001). *A identidade Internacional do Brasil e a Política exterior Brasileira. Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva

¹⁵⁴ Basado en Duarte Villa, R. & Trindade Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), pp.77-106

¹⁵⁵ Según lo que explica el autor, durante la década de 1960 se produjo un primer ascenso de Brasil. No obstante, factores como la Guerra Fría, impidieron contonearse la amplitud con la cual podría proyectarse regionalmente. Basado en Tokatlian, J. G. (2013) “¿Cuán poderoso es Brasil?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(1), pp. 25-31. Disponible en: www.fal.itam.mx (Último acceso: 26/05/2015)

¹⁵⁶ Basado en Basado en Tokatlian, J. G. (2013) “¿Cuán poderoso es Brasil?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(1), pp. 25-31. Disponible en: www.fal.itam.mx (Último acceso: 26/05/2015)

Brasil ha encontrado la coincidencia de preferencias con sus vecinos, como es el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Iniciativa Regional Suramericana (IIRSA). La postura brasileña en relación a estos organismos se enmarca en la continuación de la estrategia de *círculos concéntricos* de 1990, según la cual se buscaba profundizar el Mercosur, teniendo como primer círculo las negociaciones para la integración con los países de la región, luego siguen las interacciones con el ALCA y, por último, con la Unión Europea.¹⁵⁷ Con respecto al Mercosur, específicamente, el gobierno de Lula recalca la necesidad de consolidar una alianza con la Argentina.¹⁵⁸ Este compromiso se materializó en octubre de 2008, a partir del llamado *Consenso de Buenos Aires*, en cual se decidió “...impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural...”¹⁵⁹

Sin embargo, debemos matizar su catalogación como logros ya que el Mercosur se encuentra en un profundo estancamiento, mientras que IIRSA, al favorecer excesivamente los intereses comerciales brasileños, no ha podido generar procesos de producción dentro de la región con el nivel esperado de agregación tecnológica.¹⁶⁰

Asimismo, se pueden observar algunos desaciertos de la postura brasileña frente a ciertos conflictos en el plano regional, como fue el caso de la nacionalización boliviana del gas y petróleo durante el año 2006. Aunque se considera que fue certero la postura de Lula de no abandonar los canales diplomáticos, se lo criticó por dejar el espacio abierto para el ingreso de otros actores con distintos proyectos regionales, como fue Venezuela. Aunque claramente, es exagerado pensar a este país como un futuro líder regional, su participación generó una situación de malestar entre ambos.¹⁶¹

¹⁵⁷ Basado en Duarte Villa, R. & Trindade Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), pp.77-106

¹⁵⁸ Basado en Amorim, C. L. N. (2004, Marzo 12). *Texto da aula magna proferida em la Universidad Federal de Rio Janeiro*. Disponible en: <http://www.mre.gov.br/index.html>

¹⁵⁹ Consenso de Buenos Aires, 16 de octubre de 2003. Disponible en : <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html> (28/05/2015)

¹⁶⁰ Basado en Tokatlian, Juan Gabriel, (2013) “¿Cuán poderoso es Brasil?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, N° 1, pp. 25-31. Disponible en: www.fal.itam.mx (26/05/2015)

¹⁶¹ Basado en Duarte Villa, R. & Trindade Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), pp.77-106

Por otro lado, en ciertas cuestiones Brasil no ha logrado generar preferencias coincidentes, como es el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur): aunque ningún país cuestiona su potencialidad, fue inicialmente vista con desconfianza por parte de Argentina y Colombia. Brasil, a pesar de ser el que la propuso, sigue evitando institucionalizar el organismo. Además, tuvo un rendimiento insuficiente en la coordinación de su postura con México (2009-2010) y Colombia (2011-2012) en el Consejo de Seguridad; sin contar que no se observa una articulación de posturas con Argentina y México en el G-20 desde 2008, algo que despierta curiosidad dado que Brasil posee significativas aspiraciones regionales, lo que exige la aglutinación de esfuerzo al momento de presentar propuestas.¹⁶²

Otro caso donde se refleja la ausencia de una estrategia en pos de aunar preferencias es en la concreción del área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El gobierno de Lula no buscó una ruptura tajante con la gestión de Cardoso; se mantuvo el objetivo de consolidación de una agenda positiva con EEUU pero con protección de su autonomía. Su meta residió en construir lo que se llamó, como explican los autores Duarte Villa y Viana, *ALCA light* en contraste a lo que los negociadores norteamericanos denominaron *ALCA amplia*.¹⁶³ Aunque se puede considerar como una victoria el hecho de que venciera la opción *ALCA light* en la Reunión Ministerial de Miami de 2003, el bloqueo final de ALCA resultó por una conjunción de factores, la mayoría de ellos ajenos al accionar de Brasil que fue, en realidad, bastante modesto. Asimismo, esto no impidió que países de la región establecieran acuerdos de libre comercio con EEUU, como sucedió con la ratificación de tratados bilaterales con Chile, Colombia, Panamá y Perú, sin cortar la creación de la Alianza del Pacífico que promueve una iniciativa de integración distinta a la postulada por Brasil.

Por último, podemos observar que la actuación en el plano militar no puede considerarse como completamente fructífera: Brasil fue un gran crítico de la utilización por parte de EEUU de las bases colombianas. Esa posibilidad no se consumó, no por las acciones brasileñas, sino dado que la Corte Constitucional de Colombia lo declaró como inexecutable. En 2010, además, se firmó un acuerdo de cooperación militar entre Brasil y la superpotencia norteamericana. Como expresa Tokatlian "...la postura brasileña resulta paradójica: le

¹⁶² Basado en Tokatlian, J. G. (2013) "¿Cuán poderoso es Brasil?", *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(1), pp. 25-31. Disponible en: www.fal.itam.mx (Último acceso: 26/05/2015)

¹⁶³ Basado en Duarte Villa, R. & Trindade Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), pp.77-106

incomoda mucho (y con razón) la presencia militar de Estados Unidos en América del Sur; asimismo, pretende evitar que uno o varios países de Sudamérica se conviertan en dispositivos de una mayor proyección de poder de Washington en el área, y ensaya una suerte de relación militar individualmente privilegiada con Washington. Esto, sin duda, puede fortalecer los intereses propios de Brasil, pero no contribuye a conciliar, ipso facto, intereses colectivos de la región en materia de defensa...”¹⁶⁴

En síntesis, diplomáticos y académicos brasileños por igual han considerado durante mucho tiempo el liderazgo regional como un mecanismo para obtener el reconocimiento global. No obstante, autores como Andrés Malamud actualmente argumentan que, aunque se obtuvieron resultados alentadores con respecto a su posición de potencia intermedia, se ha fallado en la obtención del apoyo regional total necesario para su consolidación como líder.¹⁶⁵

Capítulo 4: Estudio de caso: la reforma del Consejo de Seguridad: la búsqueda de un asiento permanente

Como analizamos previamente, en el caso brasileño, lo regional y lo global se insertan en una relación dialéctica: la esfera vecinal se utiliza a nivel global para mostrar que es un actor predominante en zona de paz y, a su vez, lo mundial es clave como carta de presentación a nivel regional. Para obtener una mejor comprensión de esta cuestión, resulta imperante estudiar el caso de la reforma del Consejo de Seguridad, en el cual, al considerar la propuesta del gobierno de Lula, vemos como lo local y lo mundial se encuentran profundamente entrelazados.

a. La reforma del Consejo de Seguridad: un desafío de larga data

¹⁶⁴ Basado en Tokatlian, J. G. (2013) “¿Cuán poderoso es Brasil?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(1), pp. 29. Disponible en: www.fal.itam.mx (Último acceso: 26/05/2015)

¹⁶⁵ Basado en Malamud, A. (2011). A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy, *Latin American Politics and Society*, 53(3)

El Consejo de Seguridad (CS) es el órgano principal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ya que es el ente encargado de identificar y tratar temas de amenazas a la paz y seguridad internacional, así como tomar las medidas de carácter obligatorio.

El CS está compuesto primariamente por dos grupos. Por un lado, se encuentran los cinco miembros permanentes con poder de veto (China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido). Por otro lado, podemos identificar a los miembros no permanentes, diez países que ocupan su cargo por un período de dos años sin posibilidad de reelección inmediata. Este último conglomerado es seleccionado en base a un criterio de distribución regional equitativa. A partir de la resolución 1991 de la Asamblea General (XVIII), se especificó este criterio del siguiente modo: dos países pertenecientes a América Latina y el Caribe, dos a Europa Occidental, uno a Europa Oriental, dos para África y tres a Asia.

En realidad, el CS inicialmente contaba solamente con once miembros, los cinco permanentes ya mencionados y seis rotativos. Esta fórmula se mantuvo durante dieciocho años hasta 1963 cuando, gracias al proceso de descolonización, la AG decidió incrementarla al total de diez no permanentes, composición que se mantiene hasta la actualidad.¹⁶⁶ Sin embargo, este cambio no conformó a la totalidad de los miembros de la ONU, número que creció en 1979 de 113 a 152, producto de la descolonización vigente en esa época. Es por este motivo que un grupo de países en desarrollo propusieron aumentar el número de miembros no permanentes a 21. Brasil nunca participó de estas fórmulas, dado su constante deseo de adquirir el status de miembro permanente, el cual se reflejó en la iniciativa de 1989 presentada por el entonces presidente José Sarney, aunque sin derecho a veto. El hecho de que esta idea no trascendiera no implicó que no se mantuviera la atmósfera de cambio, sobre todo a partir de la nueva ola de incorporaciones gracias a la desintegración de la URSS.

La primera iniciativa concreta fue presentada por India en 1991, que condujo a la realización de una encuesta dos años después, junto con la creación de un grupo de trabajo encargado de analizar el tema. Sin embargo, no hubo quórum acerca de qué modificaciones deberían llevarse a cargo. A partir de este momento, se presentaron distintas alternativas, como es el caso de la *propuesta Razali o 2 + 3*, liderada por el embajador de Malasia y presidente de AG, que consistía en la incorporación de dos candidatos desarrollados y tres en vías de

¹⁶⁶ Basado en Zawels, E. (2000). *Hacia un sistema de seguridad colectiva para el siglo XXI. El Consejo de Seguridad de la ONU en la década del 90*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

desarrollo. Los países que se barajaban en ese momento eran Japón y Alemania; Brasil era postulado como uno de los tres pertenecientes al grupo restante. Ante esta situación, México y Argentina introdujeron la iniciativa de representación conjunta mediante un puesto rotativo. No obstante, ninguna de las alternativas logró imponerse.

Brasil ha intentado demostrar que es el candidato indicado para ser el beneficiario de un asiento permanente en caso de reforma. Su fundamentación reside en que ha contribuido al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional desde el envío de un batallón de infantería a Medio Oriente en 1956. A partir de ese momento, ha participado en más de 50 operaciones de paz, habiendo contribuido con más de 33.000 militares, policías y civiles.¹⁶⁷

Asimismo, durante la década de 1990, participó en misiones en África, América Latina, Europa y Asia, sin contar su promoción continua de la idea de prevención de conflictos, bajo la postura de que las misiones de paz son sólo un elemento de una estrategia más amplia de mantenimiento de la paz y seguridad. Como explicó Lula al inicio de su primer mandato, “...defenderemos un Consejo de Seguridad reformado, que represente la realidad contemporánea con los países desarrollados y en desarrollo de las diversas regiones del mundo como sus miembros permanentes...”¹⁶⁸ Además, su postura establece que hay que darle prioridad a las acciones preventivas en pos de combatir la pobreza, la desigualdad socioeconómica y fomentar el desarrollo sustentable. Como expresó Lula en la Cumbre G-8 de 2003 “...yo vengo de un país que hoy se moviliza por una energía éticopolítica extraordinaria para enfrentar tanto nuestros problemas internos como para establecer nuevas y más constructivas alianzas internacionales. La pobreza y la miseria que llega a millones de hombres y mujeres en Brasil, América Latina, África y Asia, nos obliga a construir una nueva alianza contra la exclusión social. Estoy convencido de que no habrá desarrollo económico

¹⁶⁷ Basado en La participación de Brasil en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6282:la-participacion-de-brasil-en-las-operaciones-de-mantenimiento-de-la-paz-de-la-onu&catid=148&lang=es-ES&Itemid=378 (Último acceso:11/05/2015)

¹⁶⁸ Traducción de la autora. Cita original “...Defenderemos um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes...” Lula da Silva, L. I. (2003, Enero 1), *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional*. Disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/> (último acceso 19/06/2015)

sin sustentabilidad social y que, sin ambos, vamos a tener un mundo cada vez más inseguro. Es en este escenario de desintegración social prosperan los resentimientos, la criminalidad y, en particular, el tráfico de drogas y el terrorismo. Déjame que te lo cuente una manera simple y directa: vengo a proponerles acciones colectivas, responsables y solidarias en favor de superar las condiciones inhumanas en las que una gran parte de la población mundial se encuentra...”¹⁶⁹ La preocupación por la pobreza se explicita tanto en la arena interna como externa. En el ámbito doméstico se llevó a cabo a través del Programa *Fome Zero*, coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y del Combate contra el Hambre. En el ámbito internacional, Brasil se destacó como uno de los líderes de la Cumbre contra la Pobreza y el Hambre de 2004.

Asimismo, esta iniciativa requería el cumplimiento de condiciones adicionales. Por un lado, se debe tener en cuenta el número de habitantes de los futuros ingresantes. Siguiendo esta norma, Brasil sería un candidato ideal, dado que es el país más poblado de la región. Sin embargo, se presentó la duda al momento de ponderarlo por los niveles de desigualdad, caso en el que sus posibilidades como candidato quedarían perjudicadas notablemente. Por otro lado, sobresale la importancia económica potencial del país como método de selección. Nuevamente, sigue siendo ambiguo si Brasil cumpliría con este requisito, dada los niveles de desigualdad existentes. Por último, se introduce la norma del monto de contribuciones financieras a la ONU, punto muy débil para su caso dado que no es un gran contribuyente,

¹⁶⁹ Traducción de la autora. Cita original: “...Venho de um país que se encontra hoje mobilizado por uma energia éticopolítica extraordinária, tanto para enfrentar nossos problemas internos como para estabelecer novas e mais construtivas parcerias internacionais.

A pobreza e a miséria que atingem milhões de homens e mulheres no Brasil, na América Latina, na África e na Ásia, nos obrigam a construir uma nova aliança contra a exclusão social. Estou convencido de que não haverá desenvolvimento econômico sem sustentabilidade social e que, sem ambos, teremos um mundo cada vez mais inseguro. É nesse espaço de desagregação social que prosperam os ressentimentos, a criminalidade e, em especial, o narcotráfico e o terrorismo.

Quero falar-lhes de forma simples e direta: venho propor-lhes ações coletivas, responsáveis e solidárias, em favor da superação das condições desumanas em que se encontra grande parcela da população do globo...” Lula da Silva, L. I. (2003, Junio 1). Discurso no Diálogo Ampliado da Cúpula do G-8. *Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, disponible en:

http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_seleccionados_lula.pdf (Último acceso: 10/05/2015)

con reiterados atrasos en sus pagos.¹⁷⁰ De acuerdo con los datos expuestos en 2003, Brasil debía a la organización 76 millones de dólares.¹⁷¹

Brasil era partícipe del G-4, junto con Alemania, India y Japón, el cual proponía la ampliación del CS a 25 miembros, de los cuales cuatro permanentes para ellos y dos para África, además de cuatro puestos no permanentes a designar.

Brasil no fue el único en presentar proyectos de reforma del CS ni en considerarse apto para convertirse en un nuevo miembro en estas últimas décadas; se pueden distinguir varias propuestas con amplios tipos de criterios.

En primer lugar, podemos observar la ya nombrada iniciativa 2+3 que buscaba aumentar su composición con dos Estados desarrollados y dos en vías de desarrollo. Esta proposición no tuvo éxito dado que fue intensamente catalogada como antidemocrática, al beneficiar solamente a cinco países en detrimento del resto de la comunidad de miembros.

En segundo lugar, se propuso la incorporación de Estados en condición de no permanentes. Aquellos países que apoyaban esta idea los coronaron en la década de 1990 como la *mayoría silenciosa*.¹⁷² Muchos de los países que integran el *Coffee Club* están de acuerdo con esta proposición. El *Coffee Club*, o mayormente conocido como *Uniting for Consensus*, es un movimiento revivido por Italia que busca contrarrestar la estrategia empleada por el *Grupo de los cuatro*, entre ellos Brasil, que buscan obtener asientos permanentes en el CS. El *grupo del café*, por el contrario, propone la ampliación del número de integrantes no permanentes. Este movimiento está conformado por Italia, Argentina, Canadá, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, España, Malta, México, Pakistán, San Marino y Turquía. Estos nuevos integrantes alcanzarían una categoría que hasta el día de hoy se encuentra en continuo debate: semipermanentes, puestos compartidos entre dos o más países y puestos rotatorios que adquirirían la misma dinámica que los 10 ya existentes.

¹⁷⁰ Basado en Valle, V. M. (2005): La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: la posición de Brasil y México. *Comercio Exterior*, 55(10)

¹⁷¹ La ONU se queda en números rojos y pide ayuda (2003, Noviembre 4). *Notiver*. Disponible en: http://www.notiver.com.mx/archivo_notiver/noviembre/041103/html/01planeta.html, (Último acceso: 11/05/2015)

¹⁷² Basado en Cárdenas, E. (1995). La República Argentina en el nuevo Consejo de Seguridad. *Archivos del Presente*, 2

En tercer lugar, la Unión Africana buscó aumentar la membresía a 26, incluyendo seis escaños permanentes con derecho a veto. Según este esquema, el continente africano recibiría dos puestos permanentes y dos rotativos.

En diciembre de 1998, la Asamblea General (AG) aprobó una la resolución 53/30 que estipulaba que no se adoptaría “...ninguna decisión sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas, sin el voto afirmativo de por lo menos dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea General...”¹⁷³

A su vez, a partir de 2003, se planteó la necesidad de realizar notables reformas institucionales con el objetivo de mejorar su capacidad de respuestas frente a las amenazas del nuevo milenio. Como se entendía que se requería la voluntad de los países para que estos nuevos arreglos surtieran efecto, se convocó la formación de un Grupo de Alto Nivel conformado por expertos de una gran variedad de países, incluido el brasileño João Clemente Baena Soares. Esta entidad redactó un informe publicado en diciembre de 2004, en el cual se retomaron sugerencias planteadas con hasta ese momento, incluidas las explicadas en los párrafos anteriores.¹⁷⁴

En este informe se estipularon los principios que deben cumplir las reformas al CS: dar mayor participación a aquellos que contribuyen financiera y diplomáticamente; que se generen un proceso de toma de decisiones más democrático y representativo de la composición general de la ONU y que no afecte la eficacia del órgano. Asimismo, se delinearon dos modelos de reforma (A y B), expresando que “...en estos momentos la decisión de ampliar el Consejo, cumpliendo al mismo tiempo estos criterios, es necesaria. La presentación de dos opciones claramente definidas, llamadas A y B, debería servir para aclarar, y tal vez resolver, un debate en el que se ha avanzado poco en los doce últimos años...”¹⁷⁵

¹⁷³ Resolución Asamblea General A/RES/53/30 1º de diciembre de 1998, disponible en: http://www.cinu.org.mx/onu/reforma_cs/ares53_30.pdf (Último acceso: 12/05/2015)

¹⁷⁴ Basado en Sepúlveda, J. P. & Rivera, J. R. (2010). La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina. *Nueva Sociedad*, 23

¹⁷⁵ *Informe del Secretario General: Aumento de la capacidad de África en el ámbito del mantenimiento de la paz [A/59/591]*. (2004, Diciembre 2). Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565> (Último acceso: 12/05/2015)

De acuerdo con el modelo A, se generarían seis nuevos puestos permanentes sin derecho a veto y tres no permanentes de dos años por cada región. Por otro lado, el modelo B propone ocho nuevos puestos no permanentes de cuatro años y otro de dos años para cada región. Para ambos modelos, los nuevos puestos permanentes o de mayor duración serían otorgados a aquellos que se encuentren entre los tres mayores contribuyentes de su región.¹⁷⁶

Ninguna de las alternativas propone eliminar el derecho a veto de los actuales miembros permanentes dado que lo consideran como una *válvula de escape*, al evitar que se tomen decisiones que en el largo plazo sean imposibles de cumplirse por falta de apoyo y/o por no contar con los medios necesarios para llevarlas a cabo; además del hecho de que estos miembros no aceptarían una reforma que menoscabe su poder actual. Sin embargo, esto no significa que su poder de veto sea intocable; el grupo recomendó un sistema de *voto indicativo* respecto a una propuesta de decisión, lo que posibilita evitar vetos posteriores, al constituirse como una votación oficiosa que luego debe ser adoptada oficialmente.¹⁷⁷

Desde la Secretaría General se esperaba que para el 2005, el llamado año de la reforma, se llegara a un acuerdo acerca de las modificaciones a realizar. En la reunión plenaria AG de septiembre de ese año se intentó de forma fallida lograr consenso acerca de los cambios a instaurar.

Por otro lado, en septiembre de 2008 se redactó la resolución AG 62/557 que instauraba modificaciones en el proceso de negociación de la reforma. Se decidió que las consideraciones sobre el tópico tuvieran lugar en el marco de sesiones informales de la AG producto de la falta acuerdo general para poder convocar a una conferencia diplomática dedicada a tratar exclusivamente el asunto.¹⁷⁸ Es por este motivo que se inició un canal alternativo de negociación, conformándose un Grupo de Trabajo, que se reunió en febrero de 2009, precedido por una consulta ministerial convocada por el Ministerio del Exterior de

¹⁷⁶ Basado en *Informe del Secretario General: Aumento de la capacidad de África en el ámbito del mantenimiento de la paz [A/59/591]*. (2004, Diciembre 2). Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565> (Último acceso: 12/05/2015)

¹⁷⁷ Basado en Espósito, C. (2005). El poder de veto en el Consejo de Seguridad: ¿intocable? *FRIDE*, Disponible en: http://fride.org/descarga/COM_VetoSecCoun_ESP_ene05.pdf (Último acceso: 12/05/2015)

¹⁷⁸ Basado en Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters. *United Nations General Assembly*, Disponible en: http://www.un.org/ga/63/plenary/I_sc_representation_members.shtml (Último acceso: 20/06/2015)

Italia. De esta manera se comenzó con el proceso de negociaciones informales con el objetivo de analizar el derecho a veto y la posibilidad de que nuevos miembros puedan ejercerlo.

Con respecto a estas conferencias, el presidente de AG, Miguel D'Escoto, expresó que "...por los menos, por primera vez en 60 años estamos tratando un asunto sustantivo, no modalidades. Se trata de negociaciones significativas..."¹⁷⁹ El nicaragüense afirmó la clara necesidad de ampliar la membresía para incluir al continente africano. No obstante, las negociaciones no han logrado aunar opiniones, donde se mantiene la inacción producto de la discrepancia entre los países.¹⁸⁰

Esto se puede observar en el documento publicado por el grupo *Unidos por el Consenso* quienes consideran que "...debe darse el tiempo adecuado para alcanzar un resultado negociado y preservar el sentido de pertenencia de todos los miembros en el proceso de reforma..."¹⁸¹ Esta entidad considera que el modelo de reforma B es la mejor opción si se consideran ciertas modificaciones: aumentar la duración de los mandatos, incluir la posibilidad de reelecciones consecutivas y acompañar este proceso con cambios institucionales en otras áreas, como es el caso de reforzar la Asamblea General, junto con el Consejo Económico y Social.¹⁸²

Dentro de este marco se inserta el objetivo de Brasil de conseguir un asiento permanente en el CS. Claramente, esa membresía le otorgaría una mayor presencia en la organización, con la posibilidad de afianzarse como actor global: contaría con un medio para proponer iniciativas y ampliar el espectro de sus relaciones con el exterior, además de ganar una vía de acción

¹⁷⁹ D'Escoto, M. (2009, Marzo 18). Presidente de Asamblea prevé primeras reformas al Consejo de Seguridad este año. *Centro de noticias ONU*. Disponible en: <http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/34c86c2be68c942707595ab93f7a9966/respreonu180309.pdf> (Último acceso: 13/05/2015)

¹⁸⁰ Basado en Presidente de Asamblea prevé primeras reformas al Consejo de Seguridad este año. (2009, Marzo 18). *Centro de noticias ONU*. Disponible en: <http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/34c86c2be68c942707595ab93f7a9966/respreonu180309.pdf> (Último acceso: 13/05/2015)

¹⁸¹ *Documento de posición sobre la reforma del Consejo de Seguridad del Grupo de Países Afines Unidos por el Consenso*. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/substg/derechoshumanos/centro/unidconsenso.html> (Último acceso: 13/05/2015)

¹⁸² Valle, V. M. (2005): La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: la posición de Brasil y México. *Comercio Exterior*, 55(10)

para sus intereses particulares.¹⁸³ Más allá de los resultados posteriores, los objetivos de Brasil quedaron demostrados en 2004 cuando, en vísperas de la renovación del CS, se acordó con Alemania, India y Japón la formación del *Grupo de los cuatro (G-4)*.

Este estudio busca analizar estos objetivos a la luz de las teorías analizadas, observando cuáles son los alcances de las mismas para su estudio. Es claro el hecho de que Brasil durante el gobierno de Lula buscó un asiento permanente en el CS, pero ¿que expresan las teorías mencionadas acerca de estos objetivos?

b. Aportes y dificultades teóricas para explicar el caso

Como ya vimos, el Consejo de Seguridad se encuentra en el centro de la estructura de seguridad internacional dado el carácter vinculante de sus decisiones. Sin embargo, es notorio que su conformación a partir de un número limitado de miembros haya producido una excesiva concentración de poder, constituyéndose como una gran desafío en el período post Guerra Fría. Es comprensible el incremento de demandas de reforma, incluyendo la brasileña, durante las dos últimas décadas. Aunque existe un consenso acerca de la necesidad de ampliación, nos encontramos ante un persistente desacuerdo sobre el alcance y los destinatarios de este aumento.¹⁸⁴

En este marco se insertan los objetivos de Brasil, dentro del *Grupo de los Cuatro (G-4)*, con respecto a la organización. El plan del G-4 plan reflejaba las aspiraciones de Brasil, India, Alemania y Japón. Las postulaciones de los dos últimos se basan en sus contribuciones a la paz y seguridad, sobre todo en términos financieros. La candidatura de Brasil y de la India, por otro lado, se sustentan en su afirmación de que son poderes regionales que representan al mundo en desarrollo.

La meta de ingreso al CS como miembro permanente no es un objetivo nuevo para el caso brasileño dado que viene siendo planteado desde el gobierno de Itamar Franco (1992-1993). No obstante, la llegada de Lula le agrega al pedido una impronta mucho más activa e intensa

¹⁸³ Basado en Valle, V. M. (2005): La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: la posición de Brasil y México. *Comercio Exterior*, 55(10)

¹⁸⁴ Basado en Mahmood, F. (2013). Power Versus the Sovereign Equality of States: The Veto, the P-5 and United Nations Security Council Reforms. *Perceptions*, 18(4)

ya que existe una convicción por parte de los operadores de política externa de que la respetabilidad de Brasil en el mundo reside en la participación en el CS. Una de las tácticas innovadoras fue el método diplomático de coaliciones, como fue el caso del G-4.¹⁸⁵

Según la teoría de la asimetría, los poderes regionales son los más poderosos de la región pero no en el ámbito global.¹⁸⁶ Si nos basamos en esta corriente conceptual deberíamos esperar que Brasil influyera de manera efectiva localmente, con la esperanza de también proyectar su poder en el escenario mundial.¹⁸⁷ En otras palabras, países como Brasil son sólo considerados como relevantes en los complejos regionales de seguridad dado que disponen amplios recursos de poder localmente, junto con un modesto impacto a nivel mundial. Este entramado teórico sirve para explicar los objetivos de Brasil para/con la región, así como las reacciones vecinales. No obstante, ¿qué dice la teoría acerca de su búsqueda de proyección global, como es el caso de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad?

Esto se puede estudiar retomando a Nel Philip, quien explica que los poderes regionales, como Brasil, además de maximizar su influencia sobre sus vecinos, buscan afectar los procesos globales para asegurar una distribución de poder más igualitaria, junto con la satisfacción de sus propios intereses.¹⁸⁸

Como ya vimos en el apartado anterior, una de sus metas principales descansa en articular los ámbitos regional y global con el propósito de proyectarse mundialmente con un plus: una mejora sustancial en su capacidad negociadora; su aceptación como miembro permanente, bajo el supuesto fundamento de ser representante y líder de la región, aseguraría su participación en la regulación del orden mundial, lo que genera cuantiosos beneficios individuales.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Basado en Duarte Villa, R. & Trindade Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), pp.77-106

¹⁸⁶ Basado en Womack, B. (2007) Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. En Tokatlian, J. G. (Ed.), *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires: Libros del Zorzal

¹⁸⁷ Basado en Huntington, S. (1999). The Lonely Superpower, *Foreign Affairs*, 78

¹⁸⁸ Basado en Nel, P. (2010). Redistribution and Recognition: what emerging regional powers want, *Review of International Studies*, 36

¹⁸⁹ Basado en Saraiva, M. (2010). Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre América do Sul e Mercosul. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 53, Especial edition

En otras palabras, el acercamiento de los países vecinos en la reforma del CS se calificó, según la óptica brasileña, como un instrumento clave para la explotación de su potencial, así como para la consolidación de un bloque que propulsara su influencia en la arena internacional.¹⁹⁰

El liderazgo, a su vez, es una de las varias opciones que tienen este tipo de Estados a la hora de formular los objetivos de su política exterior. Éste se caracteriza por la priorización de las metas colectivas por sobre los propósitos egoístas del líder, junto con el intento de influenciar las percepciones de los otros. En otras palabras, se intenta lograr el cumplimiento voluntario a partir del convencimiento de los seguidores de que algo debe hacerse, ya sea porque la acción es correcta o porque el líder tiene la autoridad necesaria para exigirlo.¹⁹¹ En el estudio de caso podemos observar la iniciativa de generar un liderazgo hacia el exterior (outwards regional leadership) que busca obtener la capacidad de dirigir a compañeros regionales en asuntos globales.¹⁹² En este escenario, Brasil utiliza su condición de poder regional y de representante del bloque latinoamericano como sus razones principales que fundamentan su postulación. Sin embargo, queda poco claro si la candidatura se explica por el objetivo de constituirse como portavoz de los intereses de la región o si hay otras variables en juego (como puede ser, por ejemplo, la utilización retórica de estos conceptos que oculta otra meta subyacente: intereses egoístas). Claramente, es una cuestión compleja dado que la consolidación como líder regional, a su vez, produce beneficios privados para Brasil, demostrando que es una causalidad interactiva de múltiples variables que interactúan simultáneamente.

Asimismo, el conjunto teórico explica el caso desde los componentes principales de la política exterior brasileña: universalismo, autonomía y destino.¹⁹³ Por un lado, en semejante posición de poder podría relacionarse e influenciar a todos los países, sin importar sus

¹⁹⁰ Basado en Gomes Saraiva, M. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97

¹⁹¹ Basado en Malnes, R. (1995). Leader and Entrepreneur in International Negotiations: A Conceptual Analysis, *European Journal of International Relations*, 1(1), London, Thousand Oaks, CA y New Delhi

¹⁹² Basado en Pinheiro L. & Gaio G. (2014). Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism, *Brazilian Political Science Review*, 8(2), San Pablo

¹⁹³ Basado en Gomes Saraiva, M. (2011). Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice, en Gardini, G. L. & Lambert, P. (Eds.) *Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism*, United States: Palgrave Macmillan

características específicas (universalismo). Por otro lado, adquiriría una amplia libertad de maniobra dado que, al estar permanentemente en las negociaciones y votaciones del CS, mejoraría su capacidad de evitar acuerdos que llegaran a limitar sus alternativas futuras (autonomía). Por último, se consolidaría a Brasil en un lugar internacional relevante en términos políticos-estratégicos (destino), lo cual se refleja en la meta de consolidarse como un *global player*, como ya se estudió en los capítulos anteriores.¹⁹⁴

Además, este nuevo status de proyección mundial a través de su participación efusiva en los foros multilaterales, como sería el caso del CS, intenta atenuar su vulnerabilidad, transformándose, como ya vimos, en un *institucionalismo pragmático*.¹⁹⁵ Esta postura se identifica como una profundización del proyecto ya iniciado por Cardoso: la diversificación de las relaciones exteriores a través de la implementación de una diplomacia activa, sin menoscabar sus objetivos para/con la región. Esta voluntad de acción se puede analizar dentro del estudio de caso si lo enmarcamos en la iniciativa de *no indiferencia*: la adquisición de un rol de acompañamiento más intenso. La membresía permanente en el CS le permitiría a Brasil promover su capacidad de resolución de crisis durante momentos de tensión.

Esta política no refleja exclusivamente el idealismo moral acerca de la necesidad del diálogo como método para tratar conflictos, sino que también reposa sobre sus limitaciones materiales ya que, como estipula la teoría de la asimetría, juegan potencias globales, como es el caso de EEUU y China.

Nos encontramos ante un entramado teórico bastante complejo. Por un lado, observamos los postulados de metas comunes y liderazgo regional. Por otro, teniendo en cuenta la teoría de la asimetría, presenciamos un compromiso bastante endeble con respecto al multilateralismo ya que está supeditado a sus propios intereses. Esto se entiende si tenemos en cuenta el precepto de autonomía como subyacente a su política exterior: se privilegia la protección de la soberanía con el fin de maximizar la independencia brasileña, elemento decisivo al momento de fomentar proyectos de desarrollo nacional.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Basado en Wigell, M. (2011). Assertive Brazil. An emerging power and its complications. *FIIA Briefing Paper*, 82

¹⁹⁵ Término acuñado por Leticia Pinheiro en Pinheiro, L. (2004). *Política Externa Brasileira 1889-2002*, Río de Janeiro: Jorge Zahar

¹⁹⁶ Basado en Burges, S. (2013). Mistaking Brazil for a Middle Power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(13)

Con respecto al análisis de los logros obtenidos podemos ver que Brasil ha ido logrando ciertos apoyos regionales, no obstante, no ha conseguido que Argentina, Colombia y México modifiquen su preferencia por asientos rotativos a una postura a favor de los intereses brasileños. Aunque sea razonable reconocer que el objetivo de obtener el asiento permanente es una política de Estado perseguida por la diplomacia brasileña consistentemente desde hace décadas, los esfuerzos con mayor intensidad del gobierno Lula no consiguieron más que la postergación de la reforma, por medio del veto directo de EEUU y China, de modo que a pesar de que la nueva táctica de formación de coaliciones haya sido innovadora, el resultado terminó siendo una derrota diplomática.¹⁹⁷ Como explica Tokatlian “...hasta el momento, Brasilia no ha podido inducir un cambio en las preferencias de esos tres países: su mayor peso específico mundial y su alta visibilidad internacional no han sido elementos suficientes ni convincentes para que ellos respalden la ambición brasileña...”¹⁹⁸

En síntesis, las teorías expuestas en el segundo capítulo son de gran utilidad para entender el estudio de caso, a la luz de los lineamientos de la política exterior brasileña. No obstante, ciertas profundizaciones conceptuales deben hacerse dado que no queda claro, en algunas ocasiones, cuál es el verdadero motivo que propulsa el accionar brasileño, cuestión que trataremos a continuación en la conclusión.

Capítulo 5: Consideraciones finales

En este estudio se buscó analizar las metas de política exterior de Brasil durante los dos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a partir de la *teoría de la asimetría* presentada por Brantly Womack, quien explica que un poder regional se posiciona en un espacio aparentemente contradictorio ya que es más poderosos que algunos y menos que otros.¹⁹⁹ Este tipo de actores, como es el caso de Brasil, ejercen un rol de gran relevancia en el

¹⁹⁷ Basado en Duarte Villa, R. & Trindade Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), pp.77-106

¹⁹⁸ Tokatlian, J. G. (2013). ¿Cuán poderoso es Brasil?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(1), pp. 25-31. Disponible en: www.fal.itam.mx (último acceso: 26/05/2015)

¹⁹⁹ Basado en Womack, B. (2007) Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. En Tokatlian, J. G. (Ed.), *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires: Libros del Zorzal

mantenimiento del orden regional, sólo si cumplen con una serie de requisitos: su dinámica interna debe permitirlo, además de poseer la voluntad de cumplir ese rol, junto con los recursos necesarios y, por último, es indispensable la aceptación de los demás países.²⁰⁰

Durante todo el trabajo se intentó, a través de una revisión de los lineamientos generales de la política exterior, comprender si Brasil pudo exitosamente alcanzar los requerimientos mencionados. En dicho proceso se ha estipulado que estos objetivos deben ser vistos a la luz de los factores constitutivos de su política externa: la autonomía, el universalismo y el destino.²⁰¹

A partir del análisis de sus propósitos, se pudo reconocer la clara meta de liderar la región. Para el gobierno de Lula, el país estaba en condiciones de jugar un rol más activo en el escenario internacional y de poseer nuevas *parceiras estratégicas*, principalmente con países del denominado ‘Sur’.²⁰² No obstante, ciertas metas parecían encontrarse en una relación paradójica, como es el caso de la preservación de la soberanía nacional y el fortalecimiento de la integración regional en América del Sur, siendo esta última una continuación de las políticas ya aplicadas por los gobiernos anteriores.²⁰³ Estos objetivos permiten entender, por ejemplo, el progreso del Mercosur y la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).²⁰⁴ Sin embargo, esto no significa que sus proyectos fueran armónicos dado que se pudo constatar cierta tensión entre las necesidades estructurales de la integración y las actitudes de los participantes brasileños claves.²⁰⁵ Dicha situación fue explicada por el hecho de que Brasil desea priorizar sus intereses dentro del sistema a través de la promoción de una

²⁰⁰ Basado en Schoeman, M. (2003). South Africa as an Emerging Middle Power. 1994-2003, en Daniel, John, Habib, Adam, Southall Roger (eds.), *State of the Nation: South Africa 2003-2004*, Cape Town: HSRC Press

²⁰¹ Basado en Gomes Saraiva, M. (2011). Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice, en Gardini, G. L. & Lambert, P. (Eds.) *Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism*, United States: Palgrave Macmillan

²⁰² Basado en Actis, E. (2014). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010). *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 50

²⁰³ Basado en De Almeida, P. R. (2010) Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy, *Revista Brasileira De Política Internacional*, 53

²⁰⁴ Basado en Huelsz, C. (2009). Middle Power Theories and Emerging Powers in International Political Economy: A Case Study of Brazil, A thesis submitted to the University of Manchester for the degree of PhD in the Faculty of Humanities, School of Social Sciences

²⁰⁵ Basado en Vigevani, T. & Ramanzini, H. J. (2009). Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad*, 219

agenda distinta; gana a partir del mantenimiento de la estructura del sistema pero cuestiona el marco normativo predominante; al mismo tiempo que emplea una política de autonomía que privilegia su soberanía, lo que ve como decisivo para fomentar proyectos de desarrollo nacional.²⁰⁶

A partir de estos ejemplos, se reveló como lo global y lo regional se encuentran interconectados en una relación bidireccional: lo local es útil para mostrar que es un actor predominante en una zona de paz, pero lo mundial sirve como carta de presentación a nivel regional. Asimismo, a la hora de comprender esta interacción, es necesario incluir la variable doméstica: ciertos condicionantes de este orden han propulsado y/o limitado la conformación de distintos objetivos de política exterior. Esta situación se puede observar en tres casos concretos.

En el primero, podemos identificar el rol de lo interno al momento de propulsar un papel más activo en el caso de la lucha brasileña en pos de una distribución más equitativa del comercio mundial, ligado a las necesidades domésticas de llegar a nuevos mercados, en vistas de generar un superávit económico.

El segundo evento nos invita a analizar cómo lo doméstico influyó para emplear una conducta más modesta en el ámbito externo, como lo fue en su involucramiento en el conflicto colombiano. A pesar de que durante la presidencia de Uribe Brasil mantuvo una presencia más activa, esta fue decayendo hasta el punto de poder ser caracterizada como ‘introvertida’ con la llegada de Dilma Rousseff. Ya para 2009, aunque se otorgó apoyo logístico a la Cruz Roja Internacional para lograr la liberación de políticos y policías a manos de la guerrilla Farc, Lula estableció cierto resguardo con respecto a su injerencia en el tema exclamando que “...seguimos a disposición para ayudar en lo que sea preciso, siempre y cuando nos lo pidan...”²⁰⁷ Con el correr de los años, la región fue testigo del replegamiento brasileño, quedando sólo un apoyo discursivo que generalmente no se reflejaba en los hechos, como fueron el video publicado en el canal YouTube el 8 de abril de 2003 en el cual Lula otorgó un apoyo exclusivamente retórico a las movilizaciones por la paz que tuvieron lugar

²⁰⁶ Basado en Burges, S. (2013). Mistaking Brazil for a Middle Power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(13)

²⁰⁷ Basado en Expresidente de Brasil Lula da Silva invitó a movilización por la paz. (2013, Abril 8). *El tiempo*. Disponible en: www.eltiempo.com (Último acceso: 20/06/2015)

en varias ciudades colombianas.²⁰⁸ Desde ese entonces, las afirmaciones brasileñas denotaron un papel cercano al de un mero espectador; como se puede entrever cuando Lula le confesó al presidente Santos que “...aprovecho esta ocasión para decir algo que siento desde el fondo de mi corazón: el esfuerzo que está haciendo usted para construir la paz en Colombia (...) confío en que Colombia seguirá avanzando socialmente y le deseo mucha suerte en las conversaciones de paz que su gobierno sostiene en La Habana...”²⁰⁹

El tercer caso, que refleja como lo doméstico afecta la posición de Brasil en el ámbito internacional, es en la cuestión cubana: a pesar de su involucramiento discursivo en el tema, la resolución del conflicto dependió exclusivamente de los acuerdos bilaterales entre EEUU y Cuba. El mismo Lula expresó que “...desde la perspectiva política, social y humanitaria ya no hay nada que impida el restablecimiento de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba...”²¹⁰

Los ejemplos aquí mencionados demuestran que, pese a que el liderazgo era una meta sobresaliente en el mandato de Lula, esto no implicó, a la hora de los hechos, su consecución última.

Como ya vimos, un líder es un agente que prioriza los objetivos colectivos por sobre su interés egoísta, influyendo en las ideas y percepciones de otros Estados, logrando así su acompañamiento (fellowship).²¹¹ Este seguimiento es clave dado que el rol buscado es una categoría relacional e históricamente contingente; una posición creada tanto por aquellos que la ejecutan, como por los que, dentro de la misma región (o no), retroalimentan su rol.²¹² Es por este motivo que el análisis de los logros y fracasos de esta estrategia se vuelve imperante a la hora de examinar el caso.

No obstante, un estudio acerca de los éxitos y decepciones de la política exterior es una cuestión compleja y muchas veces relegada por los académicos. Como explican Cohen y

²⁰⁸ Brasil sigue dispuesto a colaborar con Colombia en la búsqueda de la paz. (2009, Febrero 17). *El tiempo*. Disponible en: www.eltiempo.com (Último acceso: 20/06/2015)

²⁰⁹ Lula felicita a Santos por esfuerzo para construir paz en Colombia. (2013, junio 4). *Diario ADN*. Disponible en: <http://diarioadn.co/> (Último acceso: 20/06/2015)

²¹⁰ Lula pide a EEUU que termine con el embargo a Cuba. (2009, Marzo 17). *Diario CiberCuba*. Disponible en: www.cibercuba.com (Último acceso: 20/06/2015)

²¹¹ Basado en Malnes, R. (1995). Leader and Entrepreneur in International Negotiations: A Conceptual Analysis, *European Journal of International Relations*, 1(1), London, Thousand Oaks, CA y New Delhi

²¹² Basado en Pinheiro L. & Gaio G. (2014). Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism, *Brazilian Political Science Review*, 8(2), San Pablo

Scott, los estudios normalmente se focalizan en el proceso de toma de decisiones y no en los resultados de los mismos.²¹³ Además, no se cuenta con un acuerdo acerca de los siguientes tópicos: el significado de los términos éxitos y fracaso; la relevancia de los costos; y por último, si debemos juzgar el éxito en término de los objetivos o a partir de los valores más importantes.²¹⁴

Para éste análisis se utilizó la definición de Roberto Russell, según la cual, la política exterior es el área particular de acción política gubernamental que se proyecta en el ámbito externo frente a una cuantiosa variedad de actores e instituciones gubernamentales, tanto en el plano multilateral como bilateral.²¹⁵ Los *policy makers* (formuladores de políticas) de esta arena cuentan con el conocimiento político relevante necesario para elegir entre diversos cursos de acción; es decir, realizan una adaptación de medios y fines: se focalizan en la búsqueda eficiente de sus objetivos. Un elemento clave a tener en cuenta es que esta elección se realiza en contextos de escasez: los dilemas se presentan ya que no se posee los recursos necesarios para resolver todos los problemas, por lo cual se torna imperante la tarea de comparar distintos cursos de acción.²¹⁶

Estimar los éxitos y fracasos de estas políticas se transforma en un apremiante desafío dada la complejidad de estos términos. Por un lado, podemos observar como el primer concepto está ligado a la cuestión de los costos ya que las políticas exitosas son aquellas en las cuales no se incurrió en costos excesivos.²¹⁷ Además, si es definido a partir de resultados favorables, es necesario considerar tanto los beneficios y desventajas de cada opción. Existen múltiples maneras de definirlo. Por un lado, contamos con la idea de *stick to easy things* (apégate a las cosas fáciles) o también llamada *do not bite off more than you can chew* (no muerdas más de lo que puedes masticar). Aunque es una fórmula viable para evitar el fracaso, se la critica por ser una deplorable receta para el triunfo.²¹⁸

²¹³ Basado en Cohen B. C. & Scott H, A. (1975). *Foreign Policy, Handbook of Political Science*, 6, NW Polsby: Addison-Wesley

²¹⁴ Basado en Druckman E. & Stern P. C. (1997). Evaluation peacekeeping missions, *Mershon International Studies Review*, 41, 151-165

²¹⁵ Basado en Russell, R. (1990). *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L

²¹⁶ Basado en Baldwin, D. A. (2000). Success and Failure in Foreign Policy. *Annual Review of Political Science*, 3, 167-182

²¹⁷ Basado en Harsanyi, J. C. (1962). Measurement of social power, opportunity costs, and the theory of two-person bargaining games. *Behavioural Science*, 7(1), 67-80

²¹⁸ Basado en Baldwin, D. A. (2000). Success and Failure in Foreign Policy. *Annual Review of Political Science*, 3, 167-182

Por otro lado, se puede emplear la alternativa *más es mejor*, utilizada en la Guerra del Golfo Pérsico pero el problema reside en que no logra proveer guías de acción para determinar cuándo es suficiente.²¹⁹

Por último, el método de la *utilidad marginal* parece ser el más apropiado dado que promueve emplear un determinado curso de acción hasta que los beneficios marginales igualan a los costos marginales incurridos.²²⁰

A partir de lo establecido, debemos analizar el triunfo (o no) de Brasil en la consecución de sus objetivos (mencionados en este estudio) a partir de una serie de afirmaciones relevantes. En primer lugar, los *policy makers* persiguen múltiples objetivos. En segundo lugar, *policy change* (cambio político) y *policy behaviour* (comportamiento político) no son términos homólogos. Las dimensiones del comportamiento no sólo incluyen los cambios políticos, los cuales son fácilmente observables, sino también actitudes, predisposiciones y expectativas al momento de actuar. En tercer lugar, los objetivos no son de suma cero sino una cuestión gradual; como expresa Simon “...un instrumento dado puede llevar a un Estado a cierta parte del camino hacia un objetivo dado, a pesar de que no pueda llevarlo a todo el camino. Al mismo tiempo, un instrumento puede contribuir de manera útil a la consecución de muchos objetivos y sin embargo, por sí solo ser insuficiente para alcanzar cualquiera de ellos...”²²¹

En cuarto lugar, además de tener en cuenta los costos incurridos, debemos comprender que, *ceteris paribus*, mientras mayor sea lo que está en juego (stakes), más valioso es la consecución de manera triunfal de las metas establecidas.

En quinto lugar, el conocimiento acerca de la probabilidad de acierto de una estrategia de política exterior sólo es útil si es insertado en un análisis comparativo porque, aun si la utilidad esperada de un instrumento es baja, la utilidad de las otras opciones puede ser aún menor y, a pesar de nuestra superficial impresión, la comparación, en este caso, nos invita a

²¹⁹ Basado en Gacek, C. M. (1994). *The Logic of Force: The Dilemma of Limited War in American Foreign Policy*. New York: Columbia University Press

²²⁰ Basado en Baldwin, D. A. (2000). Success and Failure in Foreign Policy. *Annual Review of Political Science*, 3, 167-182

²²¹ Traducción de la autora. Cita original: “...a given instrument can carry a state part of the way to a given goal, even though it cannot carry the state all the way there. At one and the same time, an instrument of statecraft can usefully contribute to attaining many goals and yet by itself be insufficient to attain any one of them...” Simon, H. A. (1976). *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. En Free Small M. & Singer J. D. *Resort to Arms: International and Civil Wars* London: Sage, pp. 177

utilizar la primera alternativa.²²² Como ejemplifica Bueno de Mesquita, “...Los líderes que esperan una ganancia neta mayor a través de la diplomacia que a través de la guerra, deben elegir racionalmente, como medio para alcanzar sus objetivos, a la diplomacia y la negociación. Esto es cierto incluso si la ganancia bruta esperada de la guerra es más grande que la de la diplomacia, siempre que la diferencia de costos sea lo suficientemente grande (como ocurre frecuentemente) para que el efecto neto de la diplomacia sea preferible al de la guerra...”²²³

Por último, es vital comprender que los cursos de acción son empleados en contextos de interacción estratégica: el blanco (target) de estas estrategias no es un sujeto pasivo, sino que se espera que reaccionen ante las mismas. Como menciona Tsebelis, normalmente los investigadores cometen el error llamado *la falacia de Robinson Crusoe*, según la cual no incorporan el hecho de que la interacción estratégica puede provocar una disminución en el grado de triunfo de una determinada política, mientras que incrementa el logro otras y viceversa.²²⁴

Teniendo en cuenta todos los términos establecidos en los párrafos previos, podemos concluir que la investigación realizada demuestra que es exagerado considerar a Brasil como líder natural de sudamérica, sólo por su deseo de grandeza. Aunque cumpla los requisitos objetivos (población, PBI, explosión de las exportaciones agrícolas y la diversificación de las manufacturas), Brasil no satisface completamente los ítems vinculados a la aceptación de su status por parte de sus vecinos.²²⁵

²²² Basado en Simon, H. A. (1976). *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. En Free Small M. & Singer J. D. *Resort to Arms: International and Civil Wars* London: Sage, pp. 179

²²³ Traducción de la autora. Cita original “...Leaders expecting a larger net gain through diplomacy than through war should rationally elect to pursue their goals through diplomatic bargaining and negotiation. This is true even if the expected gross gain from war is larger than the gross gain from diplomacy, provided that the cost differential is large enough (as it frequently is) to make the net effect of diplomacy preferable to war. ...” Bueno de Mesquita, B. (1981) *The War Trap*. New Haven, CT: Yale University Press, pp. 183

²²⁴ Basado en Tsebelis, G. (1990). Are sanctions effective? A game-theoretic analysis. *Journal of Conflict Resolution*, 34, 3-28.

²²⁵ Basado en De Almeida, P. R. (2010) Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy, *Revista Brasileira De Política Internacional*, 53

Resulta evidente que Brasil es muy influyente, en especial en Sudamérica, pero no es tan poderoso como se tiende a creer. A pesar de que la visión general que se tiene del país es positiva y que no se teme una postura hegemónica de su parte, no significa que se haya constituido como un líder indiscutido.²²⁶ Cuando se da el caso de que Brasil comparte intereses con su vecinos, no se destaca por conseguir resultados de largo plazo y, cuando predominan preferencia disímiles, muchas veces se ha evitado la creación de coaliciones anti-brasileñas, pero también en muchas otras ocasiones no se ha logrado influir en los intereses de los demás actores, atributo esencial de un líder.

Esta situación se refleja en el estudio de caso llevado a cabo: su candidatura por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad: Brasil logró obtener ciertos apoyos regionales, excepto por Argentina, Colombia y México. Aunque esta candidatura es una política de Estado ideada previamente al mandato de Lula, el hecho de que este último lo haya enmarcado como vital de su política exterior, genera que se lo catalogue como un fracaso de su propio accionar ya que no se consiguió más que la postergación de la reforma, gracias al veto de EEUU y China.

En síntesis, Brasil no pudo moldear los intereses de los tres países en desacuerdo, incumpliendo uno de los requerimientos esenciales para ser señalado como líder.

En conclusión, se genera una situación ambigua con respecto a la idea de Brasil como un poder que lidera la región ya que, a pesar de haber sido exitoso en ciertos aspectos, es imposible no percatarse de importantes desaciertos de su política exterior. Tal vez, la respuesta más plausible es que, a pesar de haber incrementado ciertos factores de poder en comparación con la región, el apoyo vecinal sigue siendo un factor clave para el éxito de su estrategia; elemento que no ha podido ser mantenido constante durante ambos mandatos.

Capítulo 6: Bibliografía

- Actis, E. (2014). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010). *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 50

²²⁶ Basado en Basado en Tokatlian, J. G. (2013) “¿Cuán poderoso es Brasil?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(1), pp. 25-31. Disponible en: www.fal.itam.mx (Último acceso: 26/05/2015)

- Amorim, C. (2007). *A diplomacia multilateral do Brasil – Um tributo a Rui Barbosa*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão & Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
- Amorim, C. (2004, Diciembre 19). Celso Amorim: No tenemos que actuar de manera imperialista. *Diario La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/664344-celso-amorim-no-tenemos-que-actuar-de-manera-imperialista> (Último acceso 27/5/2015)
- Amorim, C. (2006, Mayo 28). Entrevista concedida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal El Deber. *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/> (Último acceso: 27/04/2015)
- Amorim, C. L. N. (2004, Marzo 12). *Texto da aula magna proferida em la Universidad Federal de Rio janeiro*. Disponible en: <http://www.mre.gov.br/index.html> (Último acceso: 20/06/2015)
- Ayllón Pino, B. (2012). Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*
- Baldwin, D. A. (2000). Success and Failure in Foreign Policy. *Annual Review of Political Science*, 3, 167-182
- Benítez, R. (2007). América Latina: Operaciones de Paz y acciones militares internacionales de las Fuerzas Armadas. *Foro Internacional*, México, 48(1)
- Bueno de Mesquita, B. (1981) *The War Trap*. New Haven, CT: Yale University Press
- Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criam Mercado Comun do Sul (Mercosul). (1991). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 68
- Brun, É. & Muxagato, B. (2012). El proyecto internacional brasileño (2003-2010): Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur. *Anuario Americanista Europeo*, 10
- Burges, S. (2008). Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. *International Relations*. SAGE Publications, 22
- Burges, S. (2013). Mistaking Brazil for a Middle Power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(13)

- Caballero Santos, S. (2011) Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (2), 158-172
- Cárdenas, E. (1995). La República Argentina en el nuevo Consejo de Seguridad. *Archivos del Presente*, 2
- Cardoso, F. H. (2002, Abril 13). Llamado mundial a reinstalar la democracia. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/388358-llamado-mundial-a-reinstalar-la-democracia> (Último acceso: 27/04/2015)
- Cohen B. C. & Scott H, A. (1975). Foreign Policy, *Handbook of Political Science*, 6, NW Palsby: Addison-Wesley
- Cooper, A. F. & Higgott, R. & Kim Nossal R. (1991). Bound to Follow? Leadership and Fellowship in the Gulf Conflict, *Political Science Quarterly*, 106(3)
- Costa Vaz Alcides. 2011. “O Atlântico Sul e as Perspectivas Estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul”, en *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais*, coords. Luciana Acioly y Rodrigo Fracalossi de Moraes, Brasilia: Ciclo de Debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- *Declaración de la Moneda*. (2008, Septiembre 15) Palacio de la Moneda, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm (Último acceso: 28/04/2015)
- D’Escoto, M. (2009, Marzo 18). Presidente de Asamblea prevé primeras reformas al Consejo de Seguridad este año. *Centro de noticias ONU*. Disponible en: http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/34c86c2be68c942707595ab93f7a9966/respre_onu180309.pdf (Último acceso: 13/05/2015)
- Diamint, R. (2000). Cuestiones militares en América Latina. *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica Colombia
- Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 101
- Dauvergne, P. & Farias. D. B. L. (2012). The Rise of Brazil as a Global Development Power. *Third World Quarterly*, 33(5)

- De Almeida, P. R. (2010) Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy, *Revista Brasileira De Política Internacional*, 53
- De Almeida, P. R. (1993) *O Mercosul no contexto regional e internacional*. San Pablo: Edições Aduaneiras
- Destradi, S. (2010). Regional powers and their strategies: empire, hegemony and leadership, *Review of International Studies*, 36
- *Documento de Política de Defesa Nacional*. (1996). Brasília: Fasoc, 4. Disponible en: <http://www.defensa.gov.br> (Último acceso: 26/05/2015)
- *Documento de posición sobre la reforma del Consejo de Seguridad del Grupo de Países Afines Unidos por el Consenso*. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/substg/derechoshumanos/centro/unidconsenso.html> (Último acceso: 13/05/2015)
- Duarte Villa, R. & Trindade Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), pp.77-106
- Efstathopoulos, C. (2012). Leadership in the WTO: Brazil, India and the Doha development agenda, *Cambridge Review of International Affairs*, 25(2)
- Espósito, C. (2005). El poder de veto en el Consejo de Seguridad: ¿intocable? *FRIDE*, Disponible en: http://fride.org/descarga/COM_VetoSecCoun_ESP_ene05.pdf (Último acceso: 12/05/2015)
- *Estrategia Nacional de Defensa*. Brasília: Ministerio de Defensa. Disponible en: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf (Último acceso: 20/06/2015)
- Westphalen Etchegoyen, S. *Educación, Ciencia y Tecnología - La Cooperación Cívico.Militar: la Visión Institucional del Ejército Brasileiro*, Sector de Pesquisa, Centro de Estudios Estratégicos - CEE, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME
- Gabriel, G. (2005). Haití: ¿complemento o vacío hegemónico en América Latina?. *Foreign Affairs en Español*, 5(1)
- Gacek, C. M. (1994). *The Logic of Force: The Dilemma of Limited War in American Foreign Policy*. New York: Columbia University Press

- García, M. A. (2009, Octubre 4). Brasil, ni potencia ni liderazgo, afirma Marco Aurelio García. *Infolatam*. Disponible en : <http://www.infolatam.com> (Último acceso 20/06/2015)
- Gomes Saraiva, M. (2011). Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice, en Gardini, G. L. & Lambert, P. (Eds.) *Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism*, United States: Palgrave Macmillan
- Gomes Saraiva, M. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97
- Gramsci, A. (1984). *Cuadernos desde la Cárcel*, México: Ediciones Era
- Harsanyi, J. C. (1962). Measurement of social power, opportunity costs, and the theory of two-person bargaining games. *Behavioural Science*, 7(1), 67-80
- Hirst, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, 205
- Hirst, M. (2013). Prefacio. En De Sousa, S. J, *Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional*, Brasilia: FUNAG
- Hirst, M. (2005). *The United States and Brazil: A Long Road of Unmet Expectations*, London: Routledge
- Huelsz, C. (2009). Middle Power Theories and Emerging Powers in International Political Economy: A Case Study of Brazil, A thesis submitted to the University of Manchester for the degree of PhD in the Faculty of Humanities, School of Social Sciences
- Huntington, S. (1999). The Lonely Superpower, *Foreign Affairs*, 78
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?. *International Affairs*, 82 (1)
- Hurrell, A. (2000). Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions, *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, 244, Washington D.C: Latin American Program Woodrow Wilson International Center
- Ikenberry, J. & Kupchan, C. (1989). Socialization and Hegemonic Power, *International Organization*, The MIT Press, 44

- *Informe del Secretario General: Aumento de la capacidad de África en el ámbito del mantenimiento de la paz [A/59/591]*. (2004, Diciembre 2). Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565> (Último acceso: 12/05/2015)
- John de Sousa, S. (2013). *Cambios en el poder estructural y países emergentes. El papel de Brasil como actor internacional*, Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão
- Kaul, I. & Conceicao P. (2006). *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. USA: Oxford University Press
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1988) *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Kersfeld, D. (2013). El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México: Nueva Época, 58(218)
- Kindleberger, C. (1974). *The World in Depression, 1929-39*, Berkeley: University of California Press
- Knorr, K. (1975). *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*, New York: Basic Books
- Krasner, S. (2001). Rethinking the Sovereign State Model, *Review of International Studies*, 27
- Druckman E. & Stern P. C. (1997). Evaluation peacekeeping missions, *Mershon International Studies Review*, 41, 151-165
- Lafer, C. (2001). *A identidade Internacional do Brasil e a Política exterior Brasileira. Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva
- La ONU se queda en números rojos y pide ayuda (2003, Noviembre 4). *Notiver*. Disponible en: http://www.notiver.com.mx/archivo_notiver/noviembre/041103/html/01planeta.html, (Último acceso: 11/05/2015)
- La participación de Brasil en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6282:la-participacion-de-brasil-en-las-operaciones-de-mantenimiento-de-la-paz-de-la-onu&catid=148&lang=es-ES&Itemid=378 (Último acceso: 11/05/2015)

- Lechini, G. y Giaccaglia, C. (2010) El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?. *Revista Problemas en Desarrollo*, 163, (41), 53-73
- *Livro Branco de Defesa Nacional 2012*. (2012) Brasil
- Lula da Silva, L. I (2003, Enero 16). Crearon un grupo de países para mediar en Venezuela. *Diario Clarín*. Disponible en: <http://old.clarin.com/diario/2003/01/16/i-01801.htm> (Último acceso: 27/04/2015)
- Lula da Silva, L. I. (2004, Septiembre 21) *Discurso do Presidente da República*, 59º Asamblea General de la ONU, Nova Iorque. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> (Último acceso: 26/04/2015)
- Lula da Silva, L. I. (2007, Mayo 2). *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas*, Palácio do Itamaraty. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/> (Último acceso: 03/05/2015)
- Lula da Silva, L. I. (2003, Junio 1). *Discurso no Diálogo Ampliado da Cúpula do G-8. Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Ministério das Relações Exteriores, Brasilia, disponible en: http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_seleccionados_lula.pdf (Último acceso: 10/05/2015)
- Lula da Silva, L. I. (2003, Enero 1), *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional*. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/> (Último acceso 19/06/2015)
- Mahmood, F. (2013). Power Versus the Sovereign Equality of States: The Veto, the P-5 and United Nations Security Council Reforms. *Perceptions*, 18(4)
- Malamud, A. (2011). A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy, *Latin American Politics and Society*, 53(3)
- Malamud, A. (2012). La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98

- Malnes, R. (1995). Leader and Entrepreneur in International Negotiations: A Conceptual Analysis, *European Journal of International Relations*, 1(1), London, Thousand Oaks, CA y New Delhi
- Nel, P. (2010). Redistribution and Recognition: what emerging regional powers want, *Review of International Studies*, 36
- Nolte, D. (2010). How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, 36
- Nolte, D. (2006) Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA Working Papers*, 30, pp. 1-37
- Nye, J. (1991). *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Osterud, O. (1992). Regional Great Powers, en Neumann, Iver B (ed.), *Regional Great Powers in International Politics*, New York: St. Martin's Press
- Pedersen, T. (1999). State Strategies and Informal Leadership in European Integration: Implications for Denmark, en Bertel H. & Hans M. (eds), *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, Copenhagen: Danish Institute of International Affairs
- Pedersen, T. (2002). Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration, *Review of International Studies*, 28(4), Cambridge University Press
- Pierson, P. (1998). The Path to European Integration: a Historical-Institutionalist Analysis. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Pinheiro L. & Gaio G. (2014). Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism, *Brazilian Political Science Review*, 8(2), San Pablo
- Pinheiro, L. (2004). *Política Externa Brasileira 1889-2002*, Río de Janeiro: Jorge Zahar
- Pomar, V. A política externa do Brasil- Parte II, *Documento de la secretaría de Relaciones Internacionales del PT*. Disponible en: http://www.pt.org.br/secretaria_noticias/view/a_politica_externa_do_brasil_parte_ii (20/06/2015)

- Pomar, V. (2014). Notas sobre a política internacional do PT. *Notas sobre a política internacional do PT. Textos para debate 7*, Brasil: Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores
- Presidente de Asamblea prevé primeras reformas al Consejo de Seguridad este año. (2009, Marzo 18). *Centro de noticias ONU*. Disponible en: <http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/34c86c2be68c942707595ab93f7a9966/respreonu180309.pdf> (Último acceso: 13/05/2015)
- Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters. *United Nations General Assembly*, Disponible en: http://www.un.org/ga/63/plenary/I_sc_representation_members.shtml (Último acceso: 20/06/2015)
- Resolución Asamblea General A/RES/53/30 1º de diciembre de 1998, disponible en: http://www.cinu.org.mx/onu/reforma_cs/ares53_30.pdf (12/05/2015)
- Rapkin, D. (2005). Empire and its Discontents, *New Political Economy*, 10
- Russell, R. (1990). *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L
- Saint-Pierre, H. (2009). *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*, Real Instituto Elcano.
- Saraiva, M. (2010). Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre América do Sul e Mercosul. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 53, Especial edition
- Sanahuja, J. (2012). Post-liberal Regionalism in South America: the case of Unasur- *EUI Working Papers*, Fiesole-Firenze: European University Institute - EUI, Robert Schuman Centre for Advanced Studies
- Schoeman, M. (2003). South Africa as an Emerging Middle Power. 1994-2003, en Daniel, John, Habib, Adam, Southall Roger (eds.), *State of the Nation: South Africa 2003-2004*, Cape Town: HSRC Press
- Basado en Sepúlveda, J. P. & Rivera, J. R. (2010). La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina. *Nueva Sociedad*, 23
- Simon, H. A. (1976). Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. En Free Small M. & Singer J. D. *Resort to Arms: International and Civil Wars* London: Sage

- Soares de Lima, M. R. & Hirst, M. (2006). Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, 82(1)
- Spektor, M. (2010). Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1)
- Tokatlian, J. G. (2013) “¿Cuán poderoso es Brasil?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(1), pp. 25-31. Disponible en: www.fal.itam.mx (Último acceso: 26/05/2015)
- Tsebelis, G. (1990). Are sanctions effective? A game-theoretic analysis. *Journal of Conflict Resolution*, 34, 3-28.
- Tulchin, J. & Benítez Manaut, R. & Diamint, R. (2006). *El Rompecabezas. Conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires: Bononiae Libros & Prometeo Libros, Buenos Aires
- Valle, V. M. (2005): La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: la posición de Brasil y México. *Comercio Exterior*, 55(10)
- Van Langenhove L. & Zwartjes M. Conceptualizing Regional Leadership: the Positioning Theory Angle en Tussie D. & Quiliconi C. (eds.), *Leadership of Brics at the regional and global levels- Capacity, Willingness and Legitimacy in an era of Multipolarity*, New York: Springer
- Vigevani, T. & Ramanzini, H. J. (2009). Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad*, 219
- Wigell, M. (2011). Assertive Brazil. An emerging power and its complications. *FIIA Briefing Paper*, 82
- Womack, B. (2007) Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. En Tokatlian, J. G. (Ed.), *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales* (pp. 15-34), Buenos Aires: Libros del Zorzal
- Young, O. (1991). Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society, *International Organization*, 45(3), The MIT Press
- Zawels, E. (2000). *Hacia un sistema de seguridad colectiva para el siglo XXI. El Consejo de Seguridad de la ONU en la década del 90*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Zweig, S. (1941) *Brazil, Land of the Future*. New York: The Viking Press