

Brasil: de coloso regional a potencia global

El golpe de Estado en Honduras y la crisis política posterior pusieron en evidencia los déficits de los mecanismos interamericanos como la Organización de Estados Americanos (OEA) y revelaron las debilidades de las dos grandes potencias del hemisferio occidental: Estados Unidos y Brasil. La presencia de Manuel Zelaya en la embajada brasileña y las dificultades para lograr su restitución dejaron a Brasil en una situación incómoda. Partiendo de este caso, el artículo analiza el tránsito de Brasil de gigante regional a potencia global, y los desafíos y consecuencias que ese tránsito genera.

WOLF GRABENDORFF

■ El nuevo desafío regional

Cuando alguna vez, en el futuro, se escriba la historia de América Latina en el siglo XXI, un capítulo importante será la reacción producida, dentro y fuera de la región, por la crisis que en 2009 sacudió a un país en teoría tan poco importante como Honduras. Parece existir en América Latina una cierta tendencia a alarmarse más por los «pequeños» acontecimientos que suceden en la región, frente a los cuales los países pueden darse el lujo de diferir, que a ocuparse seriamente de los sucesos de mayor gravedad. Esto no significa restarle importancia al peligro que implica un golpe de Estado como el sucedido en Honduras en una región frecuentemente sacudida por este tipo de acontecimientos, que en algunos casos tuvieron implicancias gravísimas durante

Wolf Grabendorff: politólogo alemán y consultor especializado en relaciones internacionales y temas de seguridad de América Latina. Ex-director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela).

Palabras claves: relaciones internacionales, diplomacia, multipolaridad, Honduras, Brasil.

varias décadas que explican las enérgicas y contrapuestas reacciones de algunos actores regionales. Sin embargo, lo decisivo de esta crisis no ha sido tanto el conflicto intralite en un país económica y políticamente subdesarrollado como Honduras, sino las reacciones de los diferentes actores sobre el manejo de la crisis, que han puesto de manifiesto las divisiones ideológicas y la falta de concepciones claras y unificadas para la prevención y resolución de conflictos.

Por eso, esta crisis es una muestra de que los instrumentos de la Organización de Estados Americanos (OEA), creados en plena Guerra Fría en condiciones regionales muy distintas, no se han adaptado a las circunstancias de una región democratizada y globalizada. En consecuencia, no resultan sorprendentes los esfuerzos por parte de diversos países para crear nuevas instituciones regionales, como la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) o la flamante Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, sin la participación de Estados Unidos, que en el futuro probablemente van a disminuir el papel del actual sistema regional de la OEA o incluso a reemplazarlo.

Pero lo central es que el manejo de la crisis en Honduras ha puesto en evidencia las limitaciones de los dos poderes centrales del hemisferio occidental, EEUU y Brasil, que no han sido capaces de imponer sus visiones para resolver el problema. La razón de este fracaso se puede encontrar principalmente en la repentina dimensión interméstica que alcanzó la crisis en ambos países. En un principio, ambos gobiernos intentaron aplicar sus respectivas políticas, pero se encontraron con una oposición interna que aprovechaba el tema para atacar la política exterior del país. Además, estas implicaciones intermésticas obstaculizaron los esfuerzos de las dos potencias regionales para cooperar en la búsqueda de una solución rápida y consensuada, lo que ha provocado una cierta desilusión en los dos países sobre su posible y futura capacidad de cooperación.

EEUU había asumido que Brasil mantendría su posición tradicional y, por lo tanto, continuaría respetando su habitual hegemonía en México, América Central y el Caribe. A su vez, Brasil contaba con que EEUU respetaría su zona de influencia en América del Sur. Sin embargo, como consecuencia de la reestructuración del sistema internacional y su consiguiente tendencia a la multipolaridad, las potencias hoy se ven forzadas a marcar sus zonas de influencia no solo por razones de geopolítica, sino también para hacer valer sus propias convicciones frente a los principios que guían a las otras potencias. Por eso, Brasil, en tanto potencia en ascenso, no podía admitir una solución en Honduras que minara sus esfuerzos para evitar la repetición de sucesos

antidemocráticos en su propia región, donde este tipo de hechos han sido históricamente más que tolerados por EEUU. La memoria histórica de Brasil, su propia experiencia tras el golpe de 1964, lo hace especialmente sensible a la necesidad de mantener la estabilidad democrática en la región. Esa meta es prioritaria, especialmente para el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, hasta el punto de dejar de lado la tradicional «vaca sagrada» de la política exterior de los países latinoamericanos: el principio de no intervención en los asuntos internos de otros países.

■ Las percepciones tradicionales de Itamaraty

Pocos ponen en duda que Itamaraty es uno de los ministerios de Relaciones Exteriores más profesionales y exitosos de la diplomacia internacional desde hace ya más de un siglo. Constituye uno de los pilares del ascenso –sostenido a lo largo de diferentes gobiernos, incluidos los militares, que le concedieron bastante autonomía– que ha conducido a Brasil al estatus de nueva potencia internacional. Durante décadas, las elites brasileñas mantuvieron su convicción acerca del importante papel que su país debería ocupar en el orden internacional, ya que su tamaño, población y recursos lo sitúan entre los cinco países más grandes del mundo, junto a China, EEUU, la India y Rusia. Sin embargo, debido a factores tanto internos como externos, ese objetivo no logró alcanzarse, lo que creó cierta frustración: Brasil era «el país del futuro», pero sin influencia internacional en el «presente».

La situación ha cambiado radicalmente. Desde que en 2003 Goldman Sachs lanzó el concepto de «Grupo BRIC» (Brasil, Rusia, la India y China) en referencia a las economías emergentes, el ascenso político internacional de Brasil es aceptado en todo el mundo. En los últimos 15 años, el camino hacia el reconocimiento internacional se ha visto facilitado por reformas internas y acontecimientos externos, algunos políticamente planeados, o por lo menos influenciados, y otros que son un simple resultado de los cambios en el sistema internacional. Entre los primeros se encuentran las reformas económicas y sociales emprendidas por los dos últimos presidentes, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), y el éxito de un modelo de desarrollo democráticamente anclado, junto con una intensificación de las relaciones Sur-Sur tanto en el plano político como en el económico. Entre los cambios no planificados, se puede mencionar, además del incremento de las reservas energéticas, la emergencia de un contexto geopolítico regional muy distinto al del pasado, con una disminución del interés de EEUU en la región debido a su orientación hacia otros escenarios internacionales como parte de la «lucha global contra el terrorismo».

En este marco, tanto Cardoso como Lula han mantenido una continuidad en los cuatro objetivos centrales de la política exterior brasileña:

- El reconocimiento como par, en un orden mundial multipolar, por parte de las otras potencias establecidas: China, EEUU, la India, Rusia y la Unión Europea.
- La aceptación de su liderazgo regional en América del Sur.
- Su participación en la toma de decisiones en los organismos internacionales de mayor relevancia.
- Alcanzar la condición de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Con estas metas, Cardoso y Lula se esforzaron por obtener apoyo de sus socios internacionales y de los países vecinos para lograr un consenso sobre las medidas necesarias para garantizar la estabilidad en la región, y también se ofrecieron como mediadores en varios conflictos internacionales, aprovechando la reputación de una política exterior autónoma que se desenvuelve con igual facilidad tanto en el Norte como en el Sur. Se ha hecho hincapié, especialmente durante el gobierno de Lula, en el reconocimiento de la legitimidad de optar por distintos modelos de desarrollo, de acuerdo con las diferentes condiciones de los países, tanto dentro como fuera de América Latina. Esta posición de Brasil ha sido frecuentemente criticada en algunos círculos latinoamericanos y también en EEUU, un país orientado a un determinado tipo de modelo de desarrollo. Es justamente esto lo que genera dudas sobre la continuidad del clásico –por motivos históricos, políticos y culturales– alineamiento automático de Brasil con las potencias occidentales. Pero estos cuestionamientos no se limitan al exterior; se han convertido también en un eje central del debate político interno. Consecuentemente, el ascenso de Brasil en el escenario

El ascenso de Brasil en el escenario internacional, si bien ha producido una gran satisfacción nacional, también genera nuevos costos, internos y externos ■

internacional, si bien ha producido una gran satisfacción nacional, también genera nuevos costos, internos y externos. Estos costos posiblemente se incrementen en el futuro, sobre todo si se mantiene esta posición, dado que se abre la disyuntiva de tener que optar entre, por un lado, una mayor presencia en el «Primer Mundo» (por ejemplo, mediante el ingreso de Brasil a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE) y, por otro, un reforzamiento de su liderazgo entre los países del Sur.

■ Condiciones internas determinantes

Históricamente, la política exterior de Brasil se concibió como una política de Estado. En general, no ha sido objeto de enfrentamientos de carácter interno. Sin embargo, algunos observadores consideran que en los últimos años de la presidencia de Lula se ha ido incrementando la influencia ideológica y partidaria en su formulación. Un ejemplo representativo es el tratamiento de la crisis de Honduras. Otros ejemplos, aunque de carácter más económico, han sido la reacción del gobierno a la nacionalización de las instalaciones de la empresa semiestatal Petrobras en Bolivia y la renegociación con Paraguay por los pagos de la energía eléctrica producida por Itaipú.

En este contexto, hoy tiende a debilitarse el consenso interno, antes indiscutido, en torno de las directrices marcadas por Itamaraty. Este cambio es significativo porque, como ya se señaló, la diplomacia brasileña tiene fama de ser particularmente competente e influyente en la formulación de una política exterior pragmática independientemente del gobierno de turno, por lo que ha jugado siempre un papel decisivo en las negociaciones internacionales. Esto contribuyó a potenciar el prestigio del país en el exterior y la reputación interna de la diplomacia. No hay duda de que durante la presidencia de Lula la presencia de Brasil en el exterior se ha incrementado: se crearon 36 representaciones diplomáticas nuevas, especialmente en el continente africano. Esto no es casual: implica el reconocimiento de la realidad interna de un país que cuenta con una población de 76 millones de personas de origen africano entre sus casi 200 millones de habitantes, lo que ha llevado a Lula a reconocer la deuda histórica de Brasil con África, declarar prioritarias las relaciones con ese continente y realizar varias visitas a países de esa región.

Otro factor interno que incidió en la política exterior es un modelo de desarrollo sui géneris, sólidamente anclado en la democracia y económicamente heterodoxo, que combina una economía de mercado con una fuerte presencia estatal en sectores estratégicos claves, junto con notables avances en la inversión social. Brasil exhibe sin complejos, especialmente en la región, los éxitos de su modelo. Y, junto a ellos, puede mostrar las exitosas exploraciones en recursos energéticos, que lo sitúan en la sexta posición del *ranking* mundial, lo cual mejora su posición como receptor de transferencias financieras y tecnológicas que, a su vez, fortalecerán su papel como productor y exportador de alimentos y productos bioenergéticos. Esta combinación de estabilidad democrática y desarrollo económico y social, en el quinto país del mundo por extensión y décimo por PIB, crea condiciones internas favorables para afianzar su ascenso como actor global.

■ **Brasil como actor global: un ascenso anunciado**

No cabe duda de que, a lo largo de todos estos años, Brasil ha incrementado su presencia en el sistema internacional y ha ganado prestigio como actor multilateral. La razón de estos múltiples esfuerzos diplomáticos reside principalmente en el papel asumido por Brasil como poder anti-statu quo en el orden jerárquico internacional. En efecto, desde la fundación de la ONU, entre cuyos miembros iniciales se encontraba Brasil, el país hizo oír su voz contra los intentos de fraguar una constelación inamovible de reparto de poder en el sistema internacional. El orden mundial derivado de la Segunda Guerra Mundial quedó reflejado –y aún lo está– en los organismos multilaterales, como el Consejo de Seguridad. Brasil nunca se cansó de promover la necesidad de construir un orden mundial más equitativo, con una mayor participación de los países del Sur en la toma de decisiones.

El ejemplo más claro es el esfuerzo promovido por Brasil en el marco de la llamada iniciativa G-4, que reunía a Alemania, Brasil, la India y Japón, para lograr una reforma del Consejo de Seguridad, con su inclusión como miembro permanente en representación de América Latina. El fracaso de esta iniciativa y la falta de reforma pueden achacarse más al rechazo generalizado por parte de los miembros permanentes del Consejo que a las voces levantadas por Argentina y México en contra de Brasil. Por otra parte, puede hablarse de un gran éxito cuando se contempla el intento de Brasil de generar un contrapoder frente a la, desde su punto de vista, «perversa alianza» entre EEUU y la UE en defensa de las subvenciones agrarias en las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En efecto, durante las negociaciones de 2003 en Cancún, con el respaldo de China y otros países del Sur, Brasil creó el G-20, constituido originalmente por los países que mostraron un rechazo total a la última oferta del bloque de Estados desarrollados, lo que definió el fracaso de la negociación. Desde ese momento, EEUU y la UE tienen claro que, sin la cooperación y conformidad de Brasil, no es posible lograr el éxito en las negociaciones de la OMC. Pero quizás el mayor triunfo de Brasil fue sembrar la semilla para la constitución del G-20, que tanta relevancia tiene hoy en el nuevo contexto internacional, en reemplazo del antiguo G-8.

**Brasil nunca se cansó
de promover la necesidad
de construir un orden mundial
más equitativo, con una mayor
participación de los países del
Sur en la toma de decisiones ■**

Entre otras contribuciones que refuerzan el liderazgo de Brasil entre los países del Sur hay que mencionar la decisión de Lula de convocar a la India y Sudáfrica a conformar el Grupo IBSA, con el fin de promover una intensiva cooperación tricontinental que funcione como contrapeso a la política unilateral de EEUU. Por otra parte, aunque el papel de Brasil en el Grupo BRIC no es muy destacado, cabe mencionar, como otro éxito de la polifacética política exterior, la convocatoria de Lula a las cumbres presidenciales de este heterogéneo grupo de países (incluyendo la próxima, que se realizará en Brasil). También los periódicos encuentros presidenciales realizados en el marco de la Unasur con países árabes y africanos enfatizan la importancia de los intereses comunes con los países del Sur. En estos esfuerzos diplomáticos, los presidentes, de una manera que ha dado un nuevo carácter al concepto de diplomacia presidencial, se han mostrado muy activos: el objetivo consiste en diversificar las relaciones externas y económicas del país y, a su vez, reforzar su liderazgo internacional. Con la ampliación de estas redes de contactos internacionales, la influencia de Brasil ha aumentado notablemente, y su actuación en los escenarios mundiales es valorada por su capacidad de tender puentes entre países con intereses de índole económica e ideológica muy diferentes. Este estilo brasileño es visto, sin duda, como una agradable forma de «poder blando» (*soft power*).

Todo esto forzosamente tenía que repercutir en las relaciones de Brasil con EEUU y la UE. Aunque todos los presidentes brasileños han logrado mantener los vínculos con EEUU libres de conflicto, su propósito ha sido mostrarse como el país más relevante del Sur en el hemisferio occidental y, por lo tanto, con aspiraciones a ser tratado con el debido respeto por parte de EEUU. A pesar del reconocimiento estadounidense, el hecho de que hasta ahora no se le haya otorgado el rango que Brasil cree merecer ha contribuido en parte a la intensa actividad internacional desarrollada por el país. También, sin duda, la visible pérdida de influencia de EEUU en América Latina desde el final de la Guerra Fría, y sobre todo tras los atentados del 11 de septiembre, ha contribuido a fortalecer la presencia de Brasil en la región. En ese contexto, el rechazo de Brasil a la propuesta estadounidense de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2003 puede considerarse una importante fisura en las relaciones bilaterales, que a su vez ha generado realineamientos regionales. En aquel momento, Venezuela y los países del Mercosur compartieron la posición brasileña y obligaron a EEUU a buscar una nueva estrategia. Washington exploró un nuevo camino en sus relaciones comerciales con América Latina mediante la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio con algunos países. A esto hay que añadir que la dinámica del comercio y la economía mundial de

los últimos años ha reorientado las relaciones comerciales de Brasil hacia los países del Sur, sobre todo hacia Asia y los vecinos latinoamericanos, en desmedro de EEUU.

Los conflictos bilaterales surgieron en general en aquellos casos en los que las decisiones estadounidenses no sintonizaron con los intereses brasileños. Cuba, por ejemplo, ha sido con frecuencia la manzana de la discordia. Esta situación se agudizó en los últimos años, en parte debido a los numerosos puntos comunes de las políticas de Brasil y de Cuba hacia África, y también como resultado de la cooperación económica entre ambos países, estimulada principalmente durante el gobierno de Lula. Tras la elección de Barack Obama, con la esperanza de que el nuevo presidente realizaría algún gesto de acercamiento a la isla, Lula se ofreció a ejercer sus buenos oficios de mediador. Brasil contaba con que se iniciaría una nueva época en las relaciones interamericanas. Sin embargo, el intento, a pesar de las repetidas expresiones de amistad de Obama hacia Lula, no ha dado resultados.

Otros acontecimientos que han complicado las relaciones entre los dos grandes poderes del hemisferio occidental han sido la falta de cooperación en el manejo de la crisis de Honduras; la decisión inconsulta de EEUU de incrementar su presencia militar en Colombia en la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla; y, por último, la falta de comprensión por parte de EEUU de la política de Brasil hacia Irán. En este último caso, la postura brasileña es una señal de la reafirmación de su derecho a desarrollar tecnología nuclear con fines civiles, cosa que ya viene haciendo desde hace años. Al defender este derecho, Brasil intenta crear un puente entre el punto de vista de los países occidentales, inclinados a sancionar al régimen iraní por las sospechas sobre sus intenciones militares, y las lícitas aspiraciones al uso pacífico de la tecnología nuclear por las naciones en ascenso. Si lograra avanzar en este objetivo, se reforzaría el prestigio de Brasil como mediador en el conflicto de Oriente Medio, donde ya cuenta con cierto consentimiento por parte de Israel y Palestina.

Respecto a la decisión colombiana de invitar a una más estrecha, larga y cualificada cooperación militar con EEUU en su propio territorio, hay que señalar que se trata de un tema que actúa como un detonante de intranquilidad

La dinámica del comercio y la economía mundial de los últimos años ha reorientado las relaciones comerciales de Brasil hacia los países del Sur, sobre todo hacia Asia y los vecinos latinoamericanos, en desmedro de EEUU ■

geopolítica en casi toda América del Sur, aunque especialmente en Brasil: por un lado, por su secular rechazo a la presencia de fuerzas militares ajenas a la región en América del Sur y, por otro, porque la frontera de Brasil y Colombia se sitúa en la abierta y extensa área amazónica, que ha sido históricamente la principal preocupación brasileña de seguridad debido a la necesidad de reafirmar su presencia y soberanía.

Pero quizá el tema que más sorprende a la hora de analizar las dificultades de cooperación con EEUU es el manejo de la crisis surgida como consecuencia del golpe de Estado contra el presidente hondureño Manuel Zelaya el 28 de junio de 2009. La propuesta presentada por Brasil para resolver el problema, que impulsaba la restitución de Zelaya, no alcanzó el consenso en la OEA a raíz de la falta de apoyo de EEUU. Al mismo tiempo, circulaban rumores de que existía algún acuerdo informal entre los dos gobiernos, pues la presencia de Zelaya en la embajada brasileña en Honduras no era considerada un hecho casual. En efecto, el ingreso de Zelaya a su embajada puso a Brasil en una situación doblemente responsable en cuanto a la restauración en el poder del presidente democráticamente elegido, tanto por sus propias convicciones como por la necesidad de mantener su imagen entre los países de la región (que, en general, compartían su punto de vista). Por este motivo, la falta de respaldo de EEUU –donde se desató una fuerte crisis interméstica debido a la actitud de la oposición republicana, que consideraba la restitución de Zelaya como un gesto de apoyo a la «izquierdización» de otro país latinoamericano– fue especialmente dolorosa para Brasil, cuyo prestigio de mediador se debilitó, para colmo en su propia región.

La forma en que se han puesto de manifiesto los conflictos en estos tres episodios demuestra la creciente confianza en sí mismo de Brasil, así como la incapacidad de EEUU de tratar adecuadamente al coloso del Sur, que hoy cumple un rol fundamental en un espacio geopolítico que la potencia norteamericana tradicionalmente consideraba su «patio trasero». En un momento de notables inestabilidades en América Latina, con su protagonismo en las relaciones Sur-Sur en aumento, Brasil no espera por parte de EEUU lecciones de buen comportamiento, sino ser consultado como el poder regional que considera ser.

En cuanto a las relaciones con la UE, en general han tenido un enfoque bilateral. Con algunos países han sido especialmente multifacéticas, intensas y más o menos estrechas: con Alemania, por la presencia de la industria alemana y el importante intercambio comercial; con España, por la fuerte inversión en el sector servicios y por su papel en la comunidad iberoamericana; y con

Francia, considerada por Brasil un socio estratégico tanto por el volumen de cooperación en los sectores tecnológico y militar como por el hecho de que es vista como un modelo de actor internacional que insiste en su propia autonomía. Pero a pesar de estas relaciones, la UE no le ha concedido a Bra-

sil la misma importancia que a los otros integrantes del Grupo BRIC. Aunque el ascenso de Brasil y su exitosa vinculación con el círculo de potencias emergentes era innegable desde hacía tiempo, recién en 2007 la UE le ofreció el estatus de «socio estratégico». En este contexto se ha puesto en marcha un plan de acción para colaborar en diferentes temas globales, aunque sin incluir algunas de las aspiraciones brasileñas, como la reforma de la OMC, para evitar cualquier posible conflicto con EEUU. Esta decisión de la UE de evitar conflictos con EEUU menoscaba, a los ojos de Brasil, el carácter de esta relación estratégica, lo que ha menguado su interés en colaborar. Lamentablemente, esta situación repercute en las organizaciones multilaterales, donde hay intereses compartidos, como aquellos relacionados con el cambio climático y la reforma de la arquitectura financiera internacional.

Por otro lado, y dado que los intentos realizados durante años por la UE para lograr una asociación birregional con los distintos procesos de integración de América Latina no han avanzado tanto como se esperaba, Brasil, como socio estratégico, puede jugar un importante papel como puente con el resto de la región. Si bien es un requisito imprescindible que la UE acepte a Brasil como poder anti-statu quo y como líder emergente de los países del Sur, no siempre va a compartir todos sus puntos de vista, y tampoco tiene que ser juzgado con la misma escala de valores que se aplica al resto de los países de Occidente. Si la UE enfocara su relación con Brasil más en su función de líder regional (una vez que el país consolide esta posición) y menos como actor global, los vínculos podrían ser más beneficiosos para ambas partes.

■ Un liderazgo regional obligado

Los profundos cambios en el sistema internacional y el reconocimiento de estos por parte del gobierno de Lula han forzado a los gestores de la política exterior brasileña a tomar nota de que, para alcanzar la tradicional aspiración de convertirse en un importante actor global, es necesario consolidarse como líder regional. Antes, el rol de líder regional era considerado como un efecto

**Las relaciones han
tenido un enfoque bilateral:
la UE no le ha concedido
a Brasil la misma importancia
que a los otros integrantes
del Grupo BRIC ■**

colateral de su verdadera meta de alcanzar protagonismo en el sistema internacional, pero no como un claro instrumento para lograrlo. Pero ahora, frente a la anterior reticencia a mostrarse ante sus vecinos como un poder hegemónico, Brasil se ve obligado a desarrollar una estrategia para conseguir este reconocimiento sin herir susceptibilidades. Experiencia no le falta, pues el modelo de buscar soluciones pacíficas en su entorno para conseguir sus intereses fue desarrollado muy hábilmente por el padre de la política exterior brasileña, el barón Rio Branco, quien se desempeñó como ministro de Relaciones Exteriores entre 1902 y 1912 y fue capaz de lograr la consolidación de las fronteras sobre la base de arbitrajes internacionales y negociaciones de acuerdos sin recurrir a actos de fuerza.

Esta experiencia negociadora también se reflejó en los esfuerzos de integración con los países vecinos –Argentina, Paraguay y Uruguay– mediante la fundación del Mercosur en 1991. Aunque debido a la asimetría política y económica entre sus miembros no ha tenido todo el éxito esperado, el Mercosur ha demostrado ser un factor importante para consolidar la estabilidad democrática en el Cono Sur. Adicionalmente, ha servido como instrumento para mejorar las relaciones con otros países sudamericanos mediante la asociación política, primero con Chile y Bolivia y después con Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela. Esta estrategia ha sentado las bases para una mayor y mejor cooperación en el ámbito sudamericano. No obstante, los intentos de Brasil de lograr una integración plena de Venezuela al Mercosur (que cuenta con un modelo de desarrollo y alianzas políticas externas muy diferentes) han originado un desafío importante para la política hacia sus vecinos. Brasil tiene interés en que un régimen como el de Hugo Chávez no quede excluido de los intentos de garantizar la estabilidad regional, pero también se siente incómodo ante las iniciativas de cooperación regional impulsadas en el marco del ALBA. En cierta medida, esta iniciativa supone un obstáculo para la unificación de América del Sur, opción prioritaria de Brasil, que ya desde 2004 viene impulsando la Comunidad Sudamericana de Naciones (csn), embrión de la actual Unasur. La Unasur –que incluye además de los diez países sudamericanos a Guyana y Surinam– constituye para Brasil la expresión geopolítica de una identidad sudamericana que excluye a sus posibles rivales en el liderazgo latinoamericano: México y EEUU. La importancia que le asigna es tal que ha promovido la creación de varios suborganismos temáticos, entre ellos el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), en el que participan los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores para establecer las bases de una nueva arquitectura de seguridad regional, por primera vez sin la tutela de EEUU. Probablemente sea este el indicio más claro de la vocación de Brasil de liderazgo Sur-Sur en temas de seguridad y de su aspiración a lograr una mayor autonomía de la región frente a EEUU y Europa también en el sector de tecnología y producción de armas.

La asunción por parte de Brasil, y a pedido de EEUU, del liderazgo de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) en 2004 también le ha dado la oportunidad de demostrar su capacidad no solo para dirigir fuerzas estabilizadoras internacionales, sino para garantizar la participación de otros ocho países latinoamericanos, lo que supone crear un primer núcleo de posible cooperación militar y logística para fuerzas de intervención humanitaria en la región. El éxito de esa misión refuerza la imagen de la capacidad estabilizadora del país con vistas al manejo de misiones de paz en otras regiones.

No es el único esfuerzo en este sentido. Brasil realizó, formal e informalmente, algunas veces con el apoyo de Argentina, gestiones bilaterales para garantizar la estabilidad democrática o para evitar que pudieran surgir conflictos en la región. Esto ha ocurrido frente a situaciones internas delicadas, como en Paraguay, Bolivia, Honduras y Venezuela, aunque también en la crisis bilateral con Colombia en 2009. La característica más destacable de la intervención de Brasil como mediador regional ha sido su pragmatismo y la búsqueda de fórmulas aceptables para todos los involucrados, cuidando de no sembrar la semilla de conflictos futuros. Del mismo modo, cuando se trató de resolver conflictos bilaterales que afectaban sus propios intereses económicos, Brasil mantuvo una posición de cautela para evitar una escalada, defendiendo siempre su posición de inversor, pero tratando de mostrar respeto y comprensión frente a

La característica más destacable de la intervención de Brasil como mediador regional ha sido su pragmatismo y la búsqueda de fórmulas aceptables para todos los involucrados, cuidando de no sembrar la semilla de conflictos futuros ■

los países más débiles, como sucedió en Bolivia, Ecuador y Paraguay. El objetivo consistía en evitar el deterioro de las relaciones con países con los que en el futuro tendría que contar para su proyecto mayor, que es la consolidación de «una» América del Sur, eludiendo el riesgo de que su liderazgo regional sea calificado de aspiración hegemónica por los demás países de la región.

■ ¿Con Occidente? ¿Con el Sur? ¿O con ambos?

En la actualidad, Brasil se comporta como un actor global. Sin embargo, todavía no tiene el reconocimiento pleno. Esto se debe a que los cambios ocurridos velozmente en el sistema internacional son asumidos lentamente por los

mismos protagonistas. Las potencias ya no se miden solo por su capacidad económica y tecnológica o por su eficacia para imponer sus intereses a terceros, sino más bien por su habilidad de prevención y manejo de las crisis en su propia zona de influencia y el reconocimiento por parte de sus pares ya consolidados.

Sin embargo, no cabe duda de que Brasil carece, aunque no por su culpa, de algunos requisitos para convertirse en la potencia global consolidada que aspira a ser. Podemos mencionar los siguientes:

- Su papel de potencia regional todavía no es aceptado plenamente en América del Sur, y menos aún en América Latina.
- EEUU, como potencia consolidada, aún se muestra renuente a reconocer la nueva posición internacional de Brasil.
- En cuanto a las «nuevas potencias», Brasil cuenta con el reconocimiento de algunas de ellas, como China y la India, pero no de la misma manera por parte de otras, como Rusia y la UE.
- Su participación en la economía mundial, especialmente en comercio, inversiones y servicios, así como su capacidad militar, aún están bastante lejos del «poder duro» de las grandes potencias.

Lo que sí concierne a Brasil es despejar la incógnita de si será capaz de establecer un consenso interno sobre los costos políticos y económicos que implica convertirse en una potencia internacional, o si las controversias serán más fuertes, hasta el punto de limitar sus aspiraciones. De esta capacidad propia, y de la mejora de las condiciones externas, dependerán la previsibilidad de la actuación y el ímpetu de la participación de Brasil en un mundo multipolar.

En este proceso, Brasil se encuentra frente a una disyuntiva: por un lado, tratar de jugar en la liga de las grandes potencias occidentales, a costa de su actual posición y liderazgo Sur-Sur, con la aprobación de EEUU y la UE; o bien considerar como más asequible –y quizá más conveniente– la opción de convertirse en una más de las nuevas potencias surgidas en el sistema multipolar. Pero podría también suceder que, con su notorio pragmatismo en política exterior, Brasil diera con una fórmula que, en un sistema multipolar más consolidado y con sus capacidades económicas y militares incrementadas, le permita no tener que optar por ninguno de los dos caminos; es decir, lograr el reconocimiento como actor global sin por ello asumir los daños que esto generaría en el ámbito regional. ☐

Bibliografía

- Ayllón Pino, Bruno: «'Querer y no poder': las relaciones de Brasil con la Unión Europea durante el gobierno de Lula» en *Carta Internacional*, 3/2006, pp. 22-32.
- Calcagnotto, Gilberto: «O Brasil e a União Européia. Os passos rumo a uma nova potência global?» en *Nueva Sociedad Especial em Português*, 10/2008, pp. 105-122, disponible en <www.nuso.org/upload/portugues/2008/Calcagnotto.pdf>.
- Cason, Jeffrey W. y Timothy J. Power: «Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era» en *International Political Science Review* vol. 30 N° 2, 2007, pp. 117-140.
- De Almeida, Paulo Roberto: «Lula's Foreign Policy: Regional and Global Strategies» en Love, Joseph L. y Werner Baer (eds.): *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President*, Macmillan, Nueva York, 2009, pp. 167-183.
- Flemes, Daniel: «Brasilien: Regionalmacht mit globalen Ambitionen» en *GIGA FOCUS* N° 6, 2007, pp. 1-8.
- Duarte Villa, Rafael y Manuela Trindade Viana: «Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur» en *Revista de Ciencia Política* vol. 28 N° 2, 2008, pp.77-106.
- Fortuna Biato, Marcel: «La política exterior de Brasil: ¿Integrar o despegar?» en *Política Exterior* N° 131, 9-10/2009, <www.politicaexterior.com>, fecha de consulta: 8/9/2009.
- García, Marco Aurélio: «The Strategic Partnership between Brazil and the European Union» en Giovanni Grevi y Álvaro de Vasconcelos (eds.): *Partnerships for Effective Multilateralism, EU Relations with Brazil, China, India and Russia*, Chaillot Paper N° 109, Unión Europea, Instituto de Estudios de Seguridad, París, 2008, pp. 49-59.
- Gomes, Pimentel: *O Brasil entre as 5 Maiores Pôtencias*, Leitura, Río de Janeiro, 1969.
- Grabendorff, Wolf: «La política exterior de Brasil entre el Primer y Tercer Mundo» en *Nueva Sociedad* N° 41, 3-4/1979, pp. 108-119.
- Grabendorff, Wolf: «Brazil: A 'Secure' Partner for the European Union?» en *Noref*, 10/2009, <www.noref.no>, fecha de consulta: 10/1/2010.
- Grabendorff, Wolf y Manfred Nitsch (eds.): *Brasilien: Entwicklungsmodell und Aussenpolitik*, Wilhelm-Fink, Múnich, 1977.
- Hirst, Mónica: «Strategic Posture Review: Brazil» en *World Politics Review*, 29/9/2009, <www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=5041>, fecha de consulta: 4/10/2009.
- Maihold, Günther: «'Strategische Partnerschaft' und schwacher Interregionalismus: Die Beziehungen zwischen Brasiliens und der EU» en Annegret Bendiek y Heinz Kramer (eds.): *Globale Aussenpolitik der Europäischen Union, Interregionale Beziehungen und «strategische Partnerschaften»*, swp, Berlín, 2009, pp. 190-208.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto: «Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States» en *Latin American Perspectives* 148 vol. 33 N° 3, 5/2006, pp. 12-27.
- Onis, Juan de: «Brazil's Big Moment, A South American Wakes Up» en *Foreign Affairs*, 11-12/2008, pp. 110-111.
- Overholt, William H. (ed.): *The Future of Brazil*, Westview Press, Boulder, 1978.
- Rodrigues, José Honório: *Interêsse Nacional e Política Externa*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1966.
- Rouquie, Alain: *Le Brasil au XXI siècle. Naissance d'un nouveau grand*, Fayard, París, 2006.
- Schmidt, Benício: «Relaciones entre Brasil y Cuba» en *Encuentro de la Cultura Cubana* N° 48/49, primavera-verano de 2008, pp. 151-159.
- Selcher, Wayne A. (ed.): *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power*, Westview Press, Boulder, 1981.
- Varas, Augusto: «Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía» en *FRIDE*, comentario, mayo de 2008, pp. 1-7, disponible en <www.fride.org/publication/415/brazil-in-south-america-from-indifference-to-hegemony>.
- Vigevani, Tullo y Gabriel Cepaluni: «Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification» en *Third World Quarterly* vol. 28 N° 7, 2007, pp. 1309-1326.
- Young, Jordan M.: *Brazil: Emerging World Power*, R.E. Krieger, Malabar, 1982.