Buscando el liderazgo en la región.
La política exterior brasilera hacia Sudamérica.

Juan Albarracín
Universidad Icesi, Cali

1. Introducción[1]

En los últimos años Brasil pasó de ser un país con una economía volátil y democracia débil a un referente de estabilidad. Además de asegurar una buena medida de estabilidad interna, este país ha logrado reconocimiento en la política mundial: Brasil es la "B" de los BRIC (Brasil-Rusia-India-China)[2], países emergentes llamados a ser importantes actores de política mundial en este siglo. Adicionalmente, desde julio de 2007 es parte del exclusivo club de socios estratégicos de la Unión Europea (UE)[3]. En la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el 'coloso del sur' es el líder del G20 y en el marco de estas negociaciones es reconocido como uno de los FIPs[4]. Además, es uno de los cinco países invitados anualmente a las cumbres del G8 y es 'candidato' a miembro pleno de este foro en una eventual ampliación. En resumen, Brasil ha logrado posicionarse como el punto de referencia en Sudamérica para todos los *global players* e, inclusive, ya es considerado como un actor global. Sin embargo, esto no ha sido correspondido por una aceptación irrestricta del liderazgo brasilero por parte de los países de la región (Soares de Lima, 2008, p. 102). Brasil no tuvo el apoyo de países sudamericanos para obtener una silla permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y vio a sus candidatos perder la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el cargo de director general de la OMC (Burges, 2009, p. 168).

Para entender porque los países de la región aun son renuentes a aceptar irrestrictamente el liderazgo brasilero y su posición como portavoz sudamericano en la política mundial es preciso dar una mirada a la política exterior del Brasil hacia la región. En este artículo se

---

[1] Este artículo es en gran medida el producto de mi trabajo como asistente de investigación y de las estimulantes discusiones con todos los miembros del equipo de trabajo en el Departamento de Política en América Latina del Instituto de Ciencia Política de la Universität Tübingen, Alemania. En especial quiero agradecer a Andreas Boeckh, Juliana Erthal, Jurek Seifert y a Thomas Stehnken por ser permanentes interlocutores en este tema. Naturalmente cualquier error o imprecisión es de mi exclusiva responsabilidad.
[2] El acrónimo BRIC proviene de un reporte hecho en el 2003 por el banco de inversión Goldman Sachs (ver Armijo, 2007).
[3] Los socios estratégicos de la Unión Europea son: EE.UU., Canadá, India, Rusia, China y Sudáfrica (ver Maihold, 2007).
[4] El G20 son un grupo de países en desarrollo que buscaban mayores concesiones en cuanto a la liberación de los mercados para los productos agrícolas de la UE y los EE.UU. Los FIPs (*five interested parties*) son los cinco, a veces seis, actores (EE.UU., Brasil, India, Unión Europea, Australia, Japón) que en buena medida determinan el ritmo, las propuestas y por ende el éxito de la negociaciones en la OMC.

mostrará que, aunque para Brasilia sea claro que su reconocimiento como actor global a largo plazo depende de la estabilidad de su vecindario y de la aceptación de su posición como líder del subcontinente (Soares de Lima/ Hirst, 2006, p. 31), este país ha sido renuente a asumir los costos que dicho liderazgo conlleva (Schirm, 2005; Albarracín, 2006). No obstante, la política exterior brasilera ha sufrido cambios en los últimos años que revelan no solo una tendencia a expresar abiertamente su pretensión de ser líder regional sino también una mayor disposición de asumir ciertos costos de liderazgo.

La primera parte de este artículo es una corta reflexión conceptual sobre el –algo desgastado– término "liderazgo". En esta sección, distinguiré liderazgo de otro fenómeno de la política internacional, dominancia. Mostraré además cuales características ayudan a identificar un líder, así como las capacidades requeridas y los costos que implican una posición de liderazgo.

En la segunda parte iniciaré con una breve discusión sobre los lineamientos y características generales de la política exterior brasilera para luego describir la importancia del subcontinente en esta. Subsecuentemente presentaré los elementos más importantes de la estrategia brasilera para la región. En esta sección no solo se mostrará como Brasil ha intentado asumir un rol de liderazgo en Sudamérica sino también las limitaciones y problemas de la estrategia brasilera. Es importante aclarar que este artículo no pretende explicar los procesos decisorios de la política exterior brasilera y ni los cambios de esta en los últimos años. La búsqueda de respuestas a estas preguntas es indudablemente una tarea pendiente en el estudio de la política exterior brasilera[5].

2. Liderazgo en la política internacional

2.1. Aproximación al concepto de liderazgo

A pesar de ser una palabra en constante uso en las relaciones internacionales, el concepto de liderazgo no ha recibido mucha atención y usualmente se subsume en debates sobre dominación y hegemonía (Burges, 2009, p. 44; Ikenberry, 1996, pp. 387-388). En este sentido,

[5] En este contexto es importante resaltar trabajos recientes que intentan contribuir a este debate. Por un lado se puede mencionar la propuesta de Schirm (2005) de utilizar teorías de las relaciones internacionales (neo-realismo, constructivismo y liberalismo) para explicar el comportamiento de Brasil en la OMC, la ONU, las negociaciones del ALCA y en el Mercosur. Por otro lado, Cason y Power (2009) presentan una serie de factores que contribuyeron a cambiar la forma de hacer política exterior en Brasil. Adicionalmente introducen posibles efectos de estos cambios en los *outputs* de la política exterior.

es común confundir liderazgo con dominación y el uso indiscriminado de métodos coercitivos. La distinción de Kindelberger entre liderazgo y dominancia permite generar algo de claridad conceptual. Por un lado dominancia describe una situación donde una entidad (persona, país etc.) es afectada considerablemente por las acciones de una segunda entidad –que sería la dominante– mientras que las acciones de la primera no tienen ningún efecto significativo sobre la segunda[6]. Por el contrario, liderazgo se concibe como el persuadir a otros a seguir un curso particular de acción que, inclusive, puede ser contrario a sus intereses más inmediatos (Kindleberger, 1981, p. 243). Para lograr esto, el líder se puede valer de varios medios: el uso de la fuerza y otros mecanismos de coerción (*arm-twisting*), la cooptación (*bribery*) (Kindleberger, 1981, p. 243), elementos ideales[7], así como habilidades de negociación (Flemes, 2007a, p.11)[8].

Si bien esta definición de liderazgo nos permite distinguir entre dos fenómenos, no ofrece indicadores precisos para determinar si un país es o no un líder. Schirm (2005) presenta cinco criterios con los cuales se puede establecer la existencia de un Estado líder. En primer lugar, este tiene que demostrar abiertamente su pretensión de ser líder. Adicionalmente, debe ser posible observar un nivel de iniciativa y de búsqueda de liderazgo en las actividades y acciones de un país en la política regional y/o internacional. El líder debe además gozar de la aceptación por parte de otros Estados. Es decir, su pretensión de liderazgo no puede ser rechazada enfáticamente por los supuestos "seguidores" y esta debe ser reconocida por otros Estados líderes. Igualmente, un líder tiene que tener la capacidad de ejercer su rol. Esto significa que posee recursos militares, económicos, políticos, ideales y/o administrativos que le permitan persuadir a otros estados. Finalmente el líder debe poder influir efectivamente sobre el comportamiento de sus seguidores. (Schirm, 2005, pp. 110-111, ver también Flemes, 2007a, p. 10)

Este último punto –generalmente resumido como *power over outcomes*– es bastante polémico: ¿cuál es el grado de influencia necesario para ser considerado líder? La respuesta, aparentemente simple, se vuelve más compleja cuando se considera que muchos países, que son indiscutiblemente líderes, no consiguieron persuadir a sus seguidores a aceptar algunos de sus

[6] En otras palabras: La primera entidad siempre debe considerar las acciones e intereses de la segunda entidad antes de actuar mientras que la segunda puede actuar sin considerar los intereses y acciones de la primera.
[7] Entiéndase en este contexto ideal como *ideational*, es decir, de o relacionado a las ideas.
[8] La inclusión de otros medios de persuasión "*soft*" indica que es posible construir un proyecto de liderazgo no solamente basado en la coerción y la cooptación (Ikenberry, 1996, p. 387). La construcción consensual del liderazgo (como también de la hegemonía) es discutido más extensamente por Burges (2009).

proyectos más importantes[9]. En este artículo, me conformaré con afirmar que si bien un líder regional no siempre se impone y tiene éxito con sus iniciativas, él si debe tener un grado considerable de control sobre la agenda regional. Es decir, la mayoría de iniciativas y proyectos deben partir de líder o los otros Estados deben contar con la anuencia del líder para desarrollar proyectos con impacto regional.

2.2. Los costos del liderazgo

Al desarrollar y/o construir sus proyectos, los líderes incurren inevitablemente en costos: una política de liderazgo basada en la capacidad de influir en la toma de decisiones presentando propuestas o contra-proyectos precisa de un aparato administrativo capaz de producir estas ideas; el uso de la fuerza requiere costear un aparato militar significativo; "sobornar" otros estados como medio de persuasión implica tener una economía capaz de financiar dichos "sobornos".

Muchas veces los proyectos de liderazgo –como es el caso del proyecto brasilero– toman la forma de mecanismos de integración regional. En estos casos es ampliamente conocido que el líder de estos proyectos asume costos sobre-proporcionales para construir y mantener dicho proyecto (Mattli, 1999, p. 56; Malamud/ Schmitter, 2006, p. 11). Estos costos pueden ser pagos directos (por ejemplo la transferencia de recursos financieros a través de fondos de cohesión) o indirectos (por ejemplo esquemas diferenciados de desmonte de aranceles). Los costos también se pueden manifestar con la creación de instituciones regionales (supranacionales). Estas "amarran" al líder y reducen su campo de acción brindado a los seguidores la garantía que ellos tendrán un nivel, por lo menos mínimo, de participación en la toma de decisiones. Este tipo de costos pueden denominarse costos de soberanía o costos de *power-sharing* (Albarracín, 2006; Flemes, 2007a, p. 16; Pedersen, 2002, p. 687).

3. Política exterior brasilera: leitmotiv y características

Encontrar un *leitmotiv* de la política exterior brasilera es hoy en día más difícil que antes en razón que Itamaraty –nombre dado al Ministerio de Relaciones Exteriores Brasilero– es muy activo en un creciente número de temas. Sin embargo, un vistazo a la historia del Brasil permite

[9] En discusiones sobre este punto es común escuchar que la incapacidad de los EE.UU. de establecer el ALCA es una muestra de cómo un líder en muchos casos no logra sus objetivos.

establecer que la búsqueda de una posición cada vez más significativa en la política mundial es una constante de la política exterior de este país (Albarracín / Stehnken 2009). En 1908 el entonces embajador brasilero en Washington Joaquim Nabuco logró precisar este leitmotiv al decir: "*Brazil has always been conscious of its size and has been governed by a prophetic sentiment with regard to its future*" (citado en Lafer, 2000, p. 207). No es, entonces, sorpresivo que los objetivos y la estrategia de la política exterior estén fuertemente determinados por la voluntad de alcanzar reconocimiento como potencia regional y actor global. Este afán ha llevado a los gobierno brasileros en algunos casos a sobrevalorar las propias capacidades, incurrir en grandes errores de cálculo y por consiguiente fallar en la consecución de objetivos (Boeckh, 2006).

La existencia de este leitmotiv no significa que la política exterior brasilera siempre haya sido la misma. Particularmente en la política frente a los EE.UU. es posible observar tanto momentos de gran alineamiento con la gran potencia mundial como intentos de *balancing* (Boeckh, 2006)[10]. Irrestrictamente de los cambios de estrategia, la búsqueda de reconocimiento como actor global ha sido marcado por cuatro máximas: la preservación de la autonomía y de la soberanía nacional, la no-intervención en los asuntos internos de otros países, la preferencia por el multilateralismo como la forma apropiada de resolver problemas mundiales y finalmente la utilización de la política exterior como instrumento de un proyecto de desarrollo nacional[11]. A pesar de diferencias en aspectos puntuales de su política exterior, tanto el gobierno de Cardoso como el de Lula buscaban preservar la autonomía del Brasil[12], hacen constante mención a la soberanía nacional como elemento sacrosanto de su política exterior y a la necesidad de reformar instituciones multilaterales (Burges, 2006 y 2009; Soares de Lima / Hirst, 2006; Vigevani / Cepaluni, 2007 entre muchos otros).

[10] Al principio del siglo XX el Barón de Rio Branco, "patrono de la diplomacia brasilera" (Burges, 2009, p. 69) creó los fundamentos de una política de 'alianza no escrita' con los EE.UU. Dicha 'alianza' dominó por muchos años la política externa del Brasil y lo llevó a aceptar, por ejemplo, la doctrina Monroe y el corolario de Roosevelt, en contravía de las posiciones de otros países latinoamericanos (Birle, 2006, p. 146). Aunque en los años treinta Getulio Vargas intenta utilizar por un corto tiempo su relación con la Alemania Nazi para mejorar su posición de negociación frente a los EE.UU. (Birle, 2006, p. 147), es durante la presidencia del General Ernesto Geisel (1974-1979) donde se formula una política exterior que busca tomar distancia de la potencia hemisférica y formar alianzas con otros países del sur (Burges, 2009, p. 27).

[11] En este sentido es importante resaltar como el cambio de un modelo de desarrollo, la industrialización por substitución de importaciones (ISI), por otro muchas veces denominado "neoliberal" tiene efectos visibles en la política exterior brasilera (Soares de Lima / Hirst, 2006).

[12] En este punto es interesante mencionar como bajo Cardoso se intenta preservar la autonomía no manteniendo distancia de los regímenes y problemas internacionales, mas participando activamente en estos tratando de promover activamente los intereses brasileros (Vigevani/ de Oliveira/ Cintra, 2003, pp. 34-36). El gobierno de Lula intenta mantener la autonomía del país a través de la diversificación, es decir, intensivos contactos y alianzas con países del sur global para reformar (y no abolir) organizaciones multilaterales y regímenes internacionales (Vigevani / Cepaluni, 2007, p. 1313).

En los últimos años es posible observar un cambio en uno de los antiguos inamovibles de la política exterior brasilera. Aunque no se ha renunciado al principio de la no-intervención en los asuntos internos de otros países y este es aun parte del discurso diplomático brasilero, la participación e influencia ejercida en situaciones internas de vecinos y países del hemisferio ha relativizado esta posición (Gratius, 2004, p. 12). En consonancia con estos desarrollos puede ser vista la posición del actual Ministro de las Relaciones Exteriores, Celso Amorim, en la cual declara que la *não indiferença*, es decir "*disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando são evidentes os sinais de crise política e social*" (Amorim, 2005, p. 8) es igual de importante que la no-intervención.

Finalmente, es pertinente mencionar dos características que diferencian la política exterior del Brasil de los demás países sudamericanos. Por un lado la política exterior brasilera tiene un rango global. Brasil mantiene relaciones con un gran número Estados de todos los continentes e intenta tener influencia –aunque de manera limitada– en otras regiones del mundo[13]. Por otro lado, en contraste con la situación de los países sudamericanos[14] Brasil cuenta con una burocracia diplomática de primer nivel, aislada en gran medida de influencia político partidaria y que efectivamente formula la política exterior del país (Birle, 2006, p. 144; Cason / Power, 2009)[15].

4. América del Sur en la política exterior brasilera

"*Our priority is South America*" (Lula da Silva, 2003, p. 8). Rara vez se obtiene de un político una afirmación tan categórica. Esta atribución de importancia al subcontinente puede ocultar el hecho que solo desde el proceso de redemocratización brasilero en los años 80 y particularmente desde la presidencia de Fernando Henrique Cardoso se puede observar que Sudamérica es realmente el principal punto de la agenda diplomática brasilera. Anterior a este periodo, la relación de Brasil con su vecinos podría describirse como distante, marcada por el desinterés y en muchos caso por la rivalidad y la desconfianza. En gran parte, la distancia entre Brasil y sus vecinos se debe a su particular historia en el siglo XIX (Birle, 2006, p. 140; Soares

[13] Brasil es quizá el único país de la región que tiene una política consistente y estructurada hacia África. El articulo de De la Fontaine y Seifert (2009) brinda más información sobre la política del Brasil hacia África.
[14] La excepción a esta generalización es –junto a Brasil– Chile.
[15] En los últimos años puede observarse una presidencialización y pluralización en el procesos de formulación de la política exterior (Cason / Power, 2009). Esto sin duda elimina el monopolio de Itamaraty sobre la política exterior mas no le resta una considerable influencia sobre la misma ni disminuye el profesionalismo del MRE.

de Lima, 2008, p. 96). En contraste con las repúblicas hispanoparlantes, Brasil era un país con una monarquía y donde se hablaba la lengua portuguesa. Además, se sentía más cerca de Europa que de sus vecinos, los cuales veía como "anárquicos y salvajes" (Santos, 2005, p. 2)[16]. Aunque el establecimiento de la república a finales del siglo XIX trajo consigo algunos cambios en la relación con los vecinos, el foco principal de la política exterior brasilera era Europa, inicialmente, y los EE.UU., posteriormente. Las relaciones con los vecinos continuaron con su patrón de distancia e indiferencia –en el mejor de los casos– o de una intensa rivalidad –como era el caso de la relación Brasil-Argentina[17]. Con el retorno a la democracia en Brasil y en otros países de la región fue posible cambiar la dinámica de las relaciones[18].

La nueva constelación regional y los dramáticos cambios del sistema internacional con la caída del bloque soviético y la globalización conducen a un reposicionamiento de Sudamérica en la agenda diplomática brasilera. La consecución de la integración del subcontinente bajo liderazgo brasilero se vuelve una necesidad para poder inserir al país en un orden mundial con enormes asimetrías de poder (Burges, 2009, p. 75). Mantener la estabilidad de la región y promover una mayor integración de las economías vecinas con Brasil se vuelven objetivos prioritarios de la política exterior brasilera (Burges, 2009, p. 69). En este contexto, el liderazgo en la región es visto como la plataforma que permite a Brasil ser reconocida como potencia media global (Bernal-Meza, 2006, p. 77; Schirm, 2005)[19].

Para entender el proyecto de liderazgo brasilero hacia la región utilizaré los criterios de Schirm (2005) presentados previamente. Estos ayudarán a comprender si Brasil pretende ser líder de la región, tiene las capacidades para serlo, actúa como tal y finalmente si ha tenido la aceptación de los países de la región y ha logrado influir en las decisiones de los otros Estados sudamericanos.

---

[16] Inclusive, como apunta Soares de Lima (2008, p. 97): "...la estabilidad alcanzada [a partir del segundo reinado] contrastaría con la fragmentación política que se observa en la América Española. La construcción de esta diferencia serviría para legitimar la centralización del poder político en el ámbito doméstico, pero ampliaría la distancia entre el país y sus vecinos".

[17] La relación entre Brasil y Argentina no siempre fue conflictiva y hubo ciertos acercamientos breves (ver Birle, 2006, p. 150). Igualmente, Brasil, antes de los años ochenta, también fue parte de proyectos de integración regional, como la ALALC –posteriormente ALADI– que promovían una mayor cooperación entre los países de la región.

[18] Es común asociar este acercamiento y la reducción de la rivalidad a la democratización de estos países y de esta forma usarlos como casos donde se demuestra la denominada paz democrática. Hurrell (1998, p. 536) ha criticado reducir la reducción de la rivalidad a los efectos de la democracia.

[19] Brasil, vale la pena resaltar, aspira a tener una posición de liderazgo en Sudamérica y no América Latina. Se enfatiza de esta forma el subcontinente porque los otros países latinos están muy ligados a los EE.UU. (Soares de Lima, 2008, p. 101).

4.1. Pretensión

"*La historia diplomática del Brasil ha sido marcada por constantes esfuerzos de ocultar cualquier indicio que el país está buscando un papel de liderazgo en la región*" (Burges, 2009, 43, traducción J.A.). Sucesivos gobiernos brasileros han sido cuidadosos en no utilizar la palabra *liderança* en su discurso, bastante conscientes que ella es asociada con coerción, dominación e intervención (Burges, 2009, p. 46) y por ende no tiene buena resonancia en un subcontinente que ha tenido experiencias negativas con las políticas de varias grandes potencias (Boeckh, 2005). Esta tendencia se puede observar claramente durante los dos periodos de gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Para este gobierno, el liderazgo brasilero en Sudamérica era un objetivo central de la política exterior. Sin embargo, se evitaba hacer cualquier alusión abierta y directa a este objetivo utilizando un lenguaje aparentemente consensual e incluyente (de Almeida, 2004, p. 170; Burges, 2009, p.46). El gobierno de Lula rompe con esta tradición del Itamaraty al hablar por primera vez en público sobre liderazgo brasilero en la región (Burges, 2009, p. 161). Es así como el ministro Amorim habla de *liderança positiva* y conjuga con esta cierta responsabilidad de Brasil para fomentar procesos de desarrollo en los países vecinos (Amorim 2005). Aunque solo recientemente se expresa abiertamente la pretensión brasilera de ser *primus* en la región, esta es evidente desde hace varios gobiernos.

4.2. Capacidad /Potencial

Como mencioné anteriormente no es suficiente que un país se declaré como líder. Es particularmente importante establecer si dicho país tiene la capacidad (o potencial) de asumir esta posición. En este sentido se debe determinar si el sistema político goza de estabilidad; si el país tiene una burocracia diplomática profesional y un aparato estatal capaz de formular objetivos e implementar estrategías a largo plazo; si el mercado del supuesto líder es lo suficientemente grande para ser atractivo para las vecinos; si el país tiene un peso demográfico considerable y, finalmente, un aparato militar que pueda ser utilizado para persuadir a los seguidores o para ofrecerles seguridad de otras amenazas. A continuación se presentará un breve análisis del potencial brasilero.

Aunque el sistema político brasilero ha sido blanco de fuertes críticas por su diseño institucional (Mainwaring, 1999; Ames, 2001 entre muchos otros), este ha logrado con cierto éxito promover reformas y consolidar la democracia. De hecho, es posible percibir que para la élites, la democracia se ha vuelto '*the only game in town*' (Power, 2008). Esto no quiere decir que la democracia brasilera sea perfecta ni que el país sea un ejemplo de buen gobierno[20]. No obstante, contrario a otros países en la región que están sufriendo retrocesos democráticos, en Brasil existe un consenso en torno a la democracia y un sistema político con la capacidad de tomar e implementar decisiones.

Como discutí anteriormente, la capacidad de desarrollar una política exterior consistente es posible gracias a la existencia de un Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) altamente profesional. Dicho ministerio ha sido la piedra angular del éxito brasilero en foros internacionales y regionales dado que tiene la capacidad de preparar propuestas y contra-propuestas y participar activamente en debates cargados de detalles y sumamente técnicos, como es el caso de las negociaciones en la OMC o organizaciones de sistema de Naciones Unidas. Particularmente importante es la capacidad del Estado brasilero –con el MRE a la cabeza– de formular una política exterior caracterizada por la consistencia de los objetivos y de desarrollar políticas de Estado a largo plazo.

El considerable peso de la economía brasilera en la región (ver tabla uno) es otro elemento que demuestra la capacidad de liderazgo de Brasil.

[20] Los constantes escándalos de corrupción han minado de cierta manera la credibilidad de partidos y gobiernos. De igual manera, la democracia en muchos casos es calificada como una democracia defectuosa (Gratius, 2004, pp. 25-26).

Tabla 1

Tamaño de la economía, población y gasto militar en Brasil en comparación con otros países de la región[21].

País	BIP [a] (2008) U$ millones	BIP (PPP) [b] 2008 Millones de dólares internacionales	Población [c] (2007) Millones	Gasto militar [d] (2007) U$ millones / % PIB
Brasil	1 612 539	1 976 632	191,6	14 737 / 1,5
Argentina	328 385 (20%)	571 537 (29%)	39,5 (21%)	1 738 / 0,8
Venezuela	313 799 (19,5%)	357 795 (18%)	27,5 (14,4%)	2 262 / 1,3
Colombia	242 268 (15%)	395 663 (20%)	44,0 (23%)	5 579 / 4
Chile	169 458 (10,5%)	242 398 (12%)	16,6 (9%)	4 864 / 3,4

[a] Fuente: Banco Mundial, http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf

[b] Fuente: Banco Mundial, http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf

[c] Fuente: Banco Mundial, Key Development Data and Statistics

[d] Fuente: SIPRI Military Expenditure Data Base

Brasil tiene una de las diez economías más grandes del mundo de acuerdo a su PIB nominal o PPP. En los últimos años la economía brasilera a alcanzado unos niveles de estabilidad que parecían casi irrealizables hace algunos años: la inflación es de un dígito; antes de la crisis económica global de 2008-2009 Brasil experimentaba años de buen crecimiento económico y mantenía un superávit primario de sus cuentas públicas; las reservas internacionales alcanzaron en Julio de 2009 los US$ 211,9 millardos, suficiente para pagar (en teoría) una deuda externa de US$195,9 millardos (Fuente: Banco Central Brasilero); ha habido progresivas mejoras en la distribución del ingreso (Ferreira et al., 2006), aunque Brasil es aun un país muy desigual. Por último, Brasil ha podido diversificar los destinos de sus exportaciones (ver tabla dos) y volviéndolo menos dependiente de cualquier mercado de exportaciones.

[21] En paréntesis se presenta el tamaño de la economía o población de otros países sudamericano como porcentaje de la economía o población brasilera.

Tabla 2

Destino de las exportaciones brasileras, absoluto (millones de dólares) y relativo (%)

Destino	1990		1995		2000		2005		2006		2007	
América Latina y el Caribe	3647	11,6	10566	22,7	13671	24,8	29754	25,1	35699	25,9	40818	25,4
EEUU	7733	24,6	8799	18,9	13390	24,3	22810	19,2	24774	18,0	25336	15,8
Unión Europea	10164	32,4	12912	27,8	14848	26,9	25723	21,7	29573	21,5	38922	24,2
Asia	5244	16,7	7887	17,0	6254	11,3	17331	14,6	19698	14,3	24069	15,0
China	382	1,2	1204	2,6	1085	2,0	6835	5,8	8402	6,1	10749	6,7
Japón	2348	7,5	3102	6,7	2474	4,5	3483	2,9	3895	2,8	4321	2,7
Resto del Mundo	4623	14,7	6341	13,6	6957	12,6	22911	19,3	28062	20,4	31504	19,6
Total	31411		46505		55120		118529		137806		160649	

Fuente: Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional (SIGCI), CEPAL.

Aunque la economía brasilera ha experimentado unos bueno años, el país aun tiene algunos problemas que pueden afectar su potencial a largo plazo. Brasil no es un gran productor –con algunas excepciones notables como los aviones Embraer– de bienes de alto grado tecnológico. Esto se debe, en parte, a fallas notables del sistema de innovación brasilero que dificultan una mayor interacción entre distintos actores (como empresarios, institutos de investigación y universidades) reduciendo la efectividad y eficiencia de este sistema y evitando así que la innovación se vuelva motor del crecimiento económico (Stehnken, 2009)[22].

Finalmente, las dos últimas variables para medir la capacidad de liderazgo brasilera son el tamaño demográfico y del gasto militar (como '*proxy*' de la fuerza militar). Informaciones al respecto también están detalladas en la tabla uno. Brasil es de lejos el país más poblado del subcontinente con 191,6 millones de habitantes (año 2007). La población de otros países sudamericanos ni se acerca al tamaño de la población brasilera. En términos absolutos, su gasto militar no tiene igual en la región, pero como porcentaje de su PIB es bastante reducido (1,5% del PIB) y mucho menor que el gasto de Colombia y Chile. La nueva estrategia nacional de defensa lanzada a finales del 2008 pretende subsanar los problemas más graves de las fuerza militares brasileras, como la poca interoperabilidad entre las partes de las fuerzas armadas. Además se planea incrementar el gasto anual para modernizar las fuerzas armadas a 2,5% del

[22] Aun con estos problemas, el sistema de innovación brasilero es uno de los más desarrollados en América Latina.

PIB. Este incremento pretende financiar la compra y desarrollo de armamento de última generación como cuatro submarinos *Scorpène* y el casco de un submarino nuclear[23]. Muchas de estas compras ocurren en el marco de la cooperación con Francia y están condicionadas a la transferencia de tecnologías militares francesas a Brasil (Flemes, 2008, pp. 3-6).

Aunque haya limitaciones a sus capacidades, Brasil tiene indudablemente más potencial que cualquier otro país sudamericano en cualquier indicador para ejercer liderazgo en la región. De hecho, en los últimos años esta posición ha mejorado: Sin en los años noventa y a principios del 2000 Fernando Henrique Cardoso (FHC) tuvo que formular una política hacia América del Sur sin "*sticks or carrots*" (Burges, 2006), Lula ha tenido más recursos para ejecutar su proyecto de liderazgo en la región. Será discutido en la próxima sección si el gobierno de Lula ha utilizado estas capacidades.

4.3. Actividades

La política brasilera hacia Sudamérica tiene dos componentes básicos. Por un lado están los mecanismos de integración regional iniciados por Brasil a través de los cuales se espera atraer a los vecinos sudamericanos. Por otro lado están la intermediación en los conflictos entre países sudamericanos y la intervención en problemas internos de Estados de la región así como las relaciones bilaterales. El proyecto de integración regional prioritario para Brasil es el Mercosur. Aunque su importancia económica se reduce fundamentalmente al comercio con Argentina, y este está lejos de cumplir los ambiciosos objetivos trazados en su fundación[24], la formación del bloque cumple varias funciones: En primer lugar provee mercados para los productos brasileros de mayor valor agregado y un espacio donde estos productos pueden hacerse más competitivos para después entrar en otros mercados internacionales (Burges, 2009, 101). En segundo lugar, tanto Cardoso como Lula ven en el Mercosur el embrión de un proyecto de integración de todo el subcontinente y el liderazgo en estos espacios de integración como la plataforma necesaria para tener más poder de negociación en foros internacionales (Flemes, 2007b, p. 2). No obstante, el comportamiento de Brasil en el Mercosur no refleja su pretensión de liderazgo. Solo recientemente Brasil ha estado dispuesto a asumir (pocos) costos financieros

[23] El reactor del submarino nuclear será construido por Aramar, centro de investigación de la Marina brasilera.
[24] El Mercosur tuvo un inicio bastante prometedor y pudo observarse un incremento substancial del comercio entre los países miembros (Hofmeister, 2006, p. 101). Sin embargo, el bloque ha sido fuertemente golpeado por las crisis brasilera y argentina y hasta el día de hoy solo muestra indicios de un mercado común en el nombre. Por mucho tiempo ni siquiera se completó la zona de libre comercio (Preuße, 2002, p. 126).

de la integración para "comprar" de esta manera el apoyo de los otros socios. Intentos tímidos de costear los procesos de integración se ven, por ejemplo, con el establecimiento del FOCEM (Fondo de Convergencia de Estructural)[25] y algunos proyectos de infraestructura en las fronteras. Igualmente, Brasil ha sido muy reacio hacer concesiones que afecten su soberanía nacional y ha estado generalmente en contra de crear instituciones supranacionales en el Mercosur (Albarracín, 2006; Flemes, 2007b, p. 2)[26].

Otra iniciativa brasilera fue el intento de crear una zona de libre comercio sudamericana (SAFTA) que se formaría con la unión de la Comunidad Andina y el Mercosur. El rechazo a esta iniciativa por parte de los vecinos fue un fracaso del gobierno Cardoso (de Almeida, 2004, p. 171)[27]. En respuesta a esto, Brasil lanzó en la cumbre de Brasilia de 2000 la IIRSA (Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana), un mecanismo de coordinación tecnocrático que busca mejorar la (deficiente) infraestructura física entre los países sudamericanos.

Rompiendo con el estilo más tecnocrático del gobierno Cardoso, Lula se ha concentrado más en aspectos políticos de la integración regional (Soares de Lima, 2008, p. 101) y fomentó en este sentido la creación de la UNASUR[28] como un instrumento para promover el liderazgo brasilero en la región (Hofmeister, 2006, p. 102). En el marco de la UNASUR Brasilia propició la creación del Consejo Sudamericano de Defensa como un mecanismo para mejorar la coordinación en política de seguridad y defensa en la región y de esta forma reducir los peligros para la seguridad brasilera (Maihold/Zilla, 2008).

La actuación brasilera en la región no se limitó al fomento de mecanismos de integración regional. En el gobierno de Cardoso y especialmente en el gobierno de Lula Brasil ha intermediado en los conflictos entre países en la región y se ha involucrado en los problemas políticos internos de otros países vecinos. Sus buenos oficios para acabar el conflicto armado entre Ecuador y Perú, sus recientes esfuerzos para reducir la tensión entre Colombia y Ecuador, su participación en la misión de paz en Haití (MINUSTAH), la creación del grupo de países

[25] Este fondo fue constituido en 2005, tiene un capital de U$ 100 millones que deben ser utilizados para proyectos que fomenten el desarrollo y la cohesión social de las economías más pequeñas y las regiones menos desarrolladas. Proyectos paraguayos reciben 48% de los fondos, mientras que Brasil paga el 70% de los recursos del fondo y solo recibe 10% para sus proyectos (Albarracín, 2006, 28).
[26] Brasil es el país que menos resoluciones del Mercosur ratifica (Flemes, 2007b, p. 2).
[27] De cierta forma el hecho que los países de la CAN sean miembros asociados del Mercosur y viceversa puede verse como un paso hacia el objetivo de una SAFTA.
[28] La UNASUR fue lanzada en el 2004 en Cuzco bajo el nombre de Comunidad Sudamericana de Naciones. En 2007 se modifica su nombre al actual y en Mayo de 2008 se firma su tratado constitutivo en Brasilia.

amigos para intermediar en la(s) crisis venezolana(s) posteriores al golpe de abril de 2002 y recientemente la participación en la crisis en Honduras (2009) son algunos ejemplos de intervenciones directas brasileras en los problemas de y entre otros países del subcontinente. Estas actuaciones brasileras buscan reducir la inestabilidad en la región y sobretodo evitar que otra potencia (EE.UU.) sienta la necesidad de incrementar su actividad en el subcontinente (Burges, 2009, p. 125; Soares de Lima, 2008, p. 101).

En el nivel bilateral, Brasil ha demostrado una mayor disposición de realizar *side payments* con el objetivo de fomentar la aceptación del liderazgo brasilero. Por ejemplo, Brasil aceptó pagar más por el gas que importa de Bolivia y por la cuota de electricidad paraguaya generada en la hidroeléctrica binacional de Itaipú.

La actuación de Brasil en la región muestra rasgos de liderazgo: Brasil presenta y fomenta iniciativas regionales y de cierta manera funciona como *gate-keeper* de las iniciativas de otros[29]. En otras palabras, Brasil tiende a controlar la agenda regional. Sin embargo, Brasil no ha estado muy dispuesto a asumir los costos financieros ni de soberanía de su proyecto de liderazgo (Schirm, 2005).

4.4. Influencia / Aceptación

Como mencioné anteriormente, es difícil determinar el grado de influencia necesario para atribuir a un país el estatus de líder. Ser líder no significa ser el país dominante y, por ende, los seguidores pueden ocasionalmente contrariar los deseos del líder. En el caso de Brasil, es posible ver como algunos de sus proyectos han sido rechazados (la SAFTA), otros no ha logrado despegar del todo (UNASUR, Consejo de Defensa), mientras que unos se encuentran constantemente en crisis (Mercosur). Brasil tampoco ha logrado influir en las decisiones de sus vecinos en el ámbito internacional y ha visto como muchas de sus propuestas y candidatos en foros internacionales han fracasado –en parte – por la oposición de países vecinos. Por ejemplo, el tan anhelado puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU fue abiertamente objetado por Argentina.

Si bien esto es una muestra clara de las limitaciones actuales del liderazgo brasilero, también existen otros ejemplos en los que se muestra la influencia que Brasil puede llegar a

[29] Por ejemplo, aunque las propuestas de Chávez no son rechazadas de plano por Brasil, si son modificadas o en muchos casos engavetadas después de un tiempo prudente.

tener en las decisiones de sus vecinos. En el preludio a la Cumbre de las Américas de Miami en 1994, Brasil consiguió no solo presentar una contra-propuesta al proyecto estadounidense sino que logró concertar el apoyo de los países del Grupo de Rio. El resultado fue un texto final de la cumbre que recogía en un 85% las propuestas del Grupo de Rio –propuestas con la marca indeleble de Brasil (Burges, 2009, p. 50).

La aceptación del liderazgo brasilero en la región es igualmente un tema sensible. Brasil tiene aparentemente más reconocimiento como líder sudamericano por parte de actores extra-regionales (como los EE.UU., la UE y los otros países BRIC) que de sus vecinos sub-continentales. Incluso, las abiertas pretensiones de liderazgo regional expresadas por el gobierno del presidente Lula han generado molestias con los 'socios' sudamericanos. No obstante, es posible observar un cierto reconocimiento implícito del liderazgo brasilero en la región: En el momento que hay una crisis regional se ha vuelto común viajar a Brasilia (o comunicarse con Brasilia) y buscar la intermediación brasilera. Además, el hecho que algunos países estén dispuestos a hacer *balancing* al poder brasileño en la región[30] muestra que Brasil –en los ojos de sus vecinos– tiene de facto una posición de liderazgo en el subcontinente.

5. Conclusiones

Este artículo presenta en grandes trazos la política exterior brasilera (particularmente del gobierno Lula) hacia Sudamérica y como en esta puede identificarse un proyecto de liderazgo regional. En los últimos años Brasil ha expresado abiertamente su pretensión de liderazgo e de igual manera ha desarrollado actividades tendientes a fortalecer la posición brasilera en el subcontinente. A través de los proyectos de integración regional y otras iniciativas de índole económico Brasil ha logrado penetrar con éxito mercados vecinos y realizó inversiones cada vez más cuantiosas en países sudamericanos. De igual manera pretende estrechar los vínculos políticos entre los países con iniciativas como la UNASUR y el Consejo Sudamericano de Defensa.

[30] Se ha discutido que el interés argentino en la adhesión de Venezuela como miembro pleno del Mercosur se basa en la intensión de Argentina de controlar el poder brasilero en el bloque económico. En esta perspectiva se pueden ver los intentos tanto paraguayos como uruguayos de tener un mayor acercamiento con los EE.UU. para así contrarrestar el poder brasilero.

La mayor presencia e integración brasilera en la región tiene definitivamente efectos, probablemente, no deseados. Brasil es ahora más vulnerable en el sentido que los intereses brasileros son afectados por los problemas internos de otros países de la región. Esta vulnerabilidad conduce a la necesidad de intervenir en estos Estados, relativizando así la máxima diplomática brasilera de la no-intervención. El conflicto interno en Colombia, el narcotráfico y la criminalidad transnacional son desafíos para la seguridad brasilera y, por ende, a su proyecto de liderazgo que no pueden ser enfrentados con los mecanismos de cooperación intergubernamental existentes (Hurrell, 1998).

Aunque Brasil es aceptado por los *global players* y –con reservas– por los países sudamericanos como líder regional, su posición de líder, a largo plazo, depende de una mayor intervención e influencia en los asuntos internos de otros países así como de una mayor voluntad de asumir costos financieros y de soberanía. En este sentido, la actual reticencia por parte de los países sudamericanos de aceptar irrestrictamente el liderazgo brasilero es, en parte, el resultado de la poca disposición brasilera de asumir enteramente los costos de este rol. La pretensión brasilera de liderazgo solo tendrá mayor resonancia en los países vecinos y sus iniciativas en la región más éxito cuando Brasil asuma más costos.

La pregunta crucial es entonces: ¿asumirá Brasil más costos en el futuro? La respuesta es incierta. El futuro del liderazgo brasilero en la región depende de un consenso dentro Brasil entorno a la necesidad de costear esta posición (Soares de Lima, 2008, p. 103). Actualmente, en Brasil hay amplios sectores que apoyan una mayor presencia brasilera en la región y en la política mundial (Schirm, 2005, pp. 113-114) pero no hay un gran interés de financiar esta presencia (Soares de Lima, 2008, p. 108). La posibilidad –o no– de lograr apoyo interno para el proyecto de liderazgo brasilero debe ser objeto de estudio de futuros proyectos de investigación.

Bibliografía

Albarracín, Juan (2006). Vom widerwilligen Leader zur Liderança Positiva. Die Mercosur-Politik der Regierungen Cardoso und Lula

im Vergleich.Tesis de Grado (B.A), Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Alemania.

Albarracín, Juan y Thomas Stehnken (2009). Die politischen Beziehungen zwischen Brasilien und Deutschland. En Kohlhepp

/Sangmeister (Eds.) Brasilien Heute. Frankfurt a/M: Vervuert.

Ames, Barry (2001). The Deadlock of Brazilian Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Amorim, Celso (2005): Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. Análise de Conjuntura OPSA, 4.

Armijo, Leslie Elliott (2007). The BRIC Countries (Brazil, Russia, India, and China) as analytical Category: Mirage or Insight. Asian

Perspectives, 31, 7-42.

Bernal-Meza, Raúl (2006). Cambios y continuidades en la política exterior brasileña. Lateinamerika Analysen, 13, 69-94.

Birle, Peter (2006). Brasilien und die Amerikas: Lateinamerika und die USA als Bezugspunkte der brasilianischen Außenpolitik. En

Peter Birle et. al. (Eds.), Hemisphärische Konstruktionen der Amerikas (pp. 139-166). Frankfurt a/M: Vervuert.

Boeckh, Andreas (2005). Lateinamerika und die USA: Muster wechselseitiger Wahrnehmung in einer asymmetrischen Partnerschaft.

Lateinamerika Analysen, 11, 87-106.

Boeckh, Andreas (2006). Der 'aufstrebende Gigant' und die Bundesrepublik Deutschland: Zum Stellenwert der deutsch

brasilianischen Beziehungen". Martius-Staden-Jahrbuch, 53, 239-260.

Burges, Sean W. (2006). Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2003.

Bulletin of Latin American Research, 25, 23-42.

Burges, Sean (2009). Brazilian Foreign Policy after the Cold War. Gainesville: University Press of Florida.

Cason, Jeffrey y Timothy Power (2009). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in

Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. International Political Science Review, 30, 117-140.

De Almeida, Paulo Roberto (2004). Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. Revista Brasileira de Política

Internacional, 47, 162-184.

De la Fontaine, Dana / Jurek Seifert (2009). Die Afrikapolitik Brasiliens: Was steckt hinter der Süd-Süd-Kooperation? En: Fransiska

Gruber et.al. (Eds.). Afrika und externe Akteure - Partner auf Augenhöhe? Baden-Baden: Nomos.

Ferreira, Francisco H. G/ Leite, Phillippe G./Litchfield, Julie A. (2006). The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981-2004. World

Bank Policy Research Working Paper 3867.

Flemes, Daniel (2007a). Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case.GIGA

Working Paper # 53. Hamburg: GIGA.

Flemes, Daniel (2007b). Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen. GIGA Focus Nummer 6. Hamburg: GIGA..

Flemes, Daniel (2008). *Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung*. GIGA Focus Nummer 12.

Hamburg: GIGA.

Gratius, Susanne 2004: *Die Außenpolitik der Regierung Lula. Brasiliens Aufstieg von einer diskreten Regional zu einer kooperativen*

Führungsmacht. SWP Studie. Berlin: SWP

Hofmeister, Wilhelm (2006). Keine Gefolgschaft, aber mehr Interdependenz: Brasiliens Verhältnis zu seinen Nachbarn.

Lateinamerika Analysen, 13, 95-120.

Hurrell, Andrew (1998). Security in Latin America. International Affairs, 74, 529-546.

Ikenberry, G. John (1996). The Future of International Leadership. *Political Science Quarterly*, 111, 385- 402.

Lafer, Celso (2000). Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present and Future. Daedalus, 129, 207- 238.

Kindleberger, Charles (1981). Dominance and Leadership in the International Economy. Exploitation, Public Goods, and Free Rides.

International Studies Quarterly, 25, 242-254.

Lula da Silva, Luiz Inácio 2003: Speech delivered by His Excellency LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, President of the Federative

Republic of Brazil at the London School of Economics (LSE) London, 14th July, 2003.

Maihold, Günther (2007). Brasiliens Aufstieg in die 1. Liga der EU Außenbeziehungen. Po-tenzial und Grenzen der neuen

strategischen Partnerschaft. SWP-Aktuell, 40. Berlin: Stiftung Wissen-schaft und Politik.

Maihold, Günther/Zilla, Claudia (2008). Geteilte Sicherheit in Lateinamerika. Neue subregio-nale Initiativen und das Engagement der

USA. SWP-Aktuell, 36. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Mainwaring, Scott (1999). Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil. Stanford: Stanford

University Press.

Malamud, Andrés / Schmitter, Philippe C. (2006). The Experience of European Integration and the Potencial for Integration in

Mercosur presentado en las 2006 Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR) realizado

en Nicosia, Cyprus, 25-30 April, 2006.

Mattli, Walter (1999). The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press.

Pedersen, Thomas (2002). Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. Review of International

Studies, 28, 677-696.

Power, Timothy (2008). Centering Democracy? Ideological Cleavages and Convergence in the Brazilian Political Class. En Peter

Kingstone y Timothy Power (Eds.): Democratic Brazil Revisited (pp. 81-106). Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Preuße, Heinz G. (2002). Warum stagniert der MERCOSUR? Wirtschaftliche Faktoren. Lateinamerika Analysen 1,119-136.

Schirm, Stefan A. (2005). Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue inter-nationale Politik Brasiliens. Lateinamerika

Analysen, 11, 107-130.

Santos, Luís Cláudio (2005). A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. Revista Brasileira de Política Internacional, 48 (2),

185-204.

Soares de Lima, Maria Regina (2008). Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil um papel a jugar?. En: Ricardo Lagos

(Ed.): América Latina: ¿Integración o fragmentación? (pp. 89-114). Buenos Aires: Edhasa,.

Soares de Lima, Maria Regina y Hirst, Mônica (2006). Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and

Responsibilities. International Affairs, 82, 21-40.

Stehnken, Thomas (2009). The Politics of Interaction in Innovation Systems. Evidence from Brazil. Tesis de Doctorado, Eberhard

Karls Universität Tübingen, Alemania.

Vigevani, Tullo / de Oliveira, Marcelo F. / Cintra, Rodrigo (2003). Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela

integração. Tempo Social, 15 (2), 31-61.

Vigevani, Tullo / Gabriel Cepaluni (2007). Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification. Third World

Quarterly, 28, 1309-1326.