

# Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?



Susanne Gratius

## Acerca de FRIDE

---

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

## Documentos de trabajo

---

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

# Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?

Susanne Gratius

Abril de 2007

Susanne Gratius es investigadora Senior, Programas de Paz y Seguridad y de Derechos Humanos, FRIDE PhD en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo.

Durante los últimos 15 años ha sido Investigadora especialista en América Latina en distintas instituciones europeas tales como el Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad (SWP) de Berlín, el Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK) de Hamburgo y el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) de Madrid. Ha publicado sobre las relaciones europeo-latinoamericanas, integración regional y la situación de Brasil, Cuba y Venezuela.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: [www.fride.org](http://www.fride.org)

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

## Prólogo

Este documento de trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio de FRIDE que analiza las respuestas de potencias y organizaciones regionales a crisis de Estado. El proyecto se inserta en un nuevo contexto internacional marcado por el ascenso de potencias del Sur en la jerarquía internacional de Estados y un creciente número de países comprometidos con la paz internacional y regional. Ello abre un nuevo horizonte que permitirá, en el futuro, combinar respuestas internacionales a crisis de Estado con respuestas regionales.

En África, Asia y América Latina, potencias medias juegan un importante papel a la hora de estabilizar su vecindad. Sobre todo Brasil y Sudáfrica han incrementado su compromiso con la prevención y resolución de conflictos en sus respectivas regiones. India, como potencia nuclear, se ha comprometido con el mantenimiento de la paz a nivel global y es uno de los principales contribuyentes a las misiones de la Organización de Naciones Unidas (ONU). En base a valores comunes, tales como paz y democracia, estos tres países crearon en 2003 el foro de diálogo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) —una alianza Sur-Sur para promover la cooperación trilateral y ganar peso en los foros multilaterales internacionales.

La creciente cooperación Sur-Sur entre potencias emergentes y en sus propias regiones señala la búsqueda de nuevas formas de multilateralismo y cambios en la jerarquía internacional de Estados. En el Norte

—particularmente en la Unión Europea (UE) y en EE.UU.—, se ha iniciado un debate sobre si intensificar o no la cooperación con Estados ancla (*pivotal states*) con capacidad para la mediación o el mantenimiento de la paz en Estados frágiles o colapsados en sus respectivas regiones.

En este contexto, el proyecto de FRIDE, que se realizará en estrecha cooperación con socios locales en Brasil, India y Sudáfrica, analizará cuatro aspectos concretos:

- 1) Las posibilidades y límites de Brasil, India y Sudáfrica como potencias regionales, así como sus esfuerzos diplomáticos y militares para estabilizar Estados frágiles en América Latina, África y Asia;
- 2) El papel de organizaciones regionales en cuanto a la preservación y resolución de conflictos en África (Unión Africana) y América Latina (Organización de Estados Americanos, OEA);
- 3) El balance y las perspectivas de IBSA como foro de diálogo Sur-Sur innovador y un posible instrumento para la estabilización global y el mantenimiento de la paz; y
- 4) El potencial para intensificar las relaciones entre la UE y socios regionales claves en el marco del debate sobre la triangulación de la cooperación y la creciente importancia de potencias emergentes, entre ellas Brasil, India y Sudáfrica.

Con la presente publicación, FRIDE desea abrir un debate sobre el papel de potencias medias como Brasil en la prevención y resolución de conflictos políticos y crisis de Estado en su entorno geográfico.



# Índice

Introducción	1
Estados y poder en el sistema internacional	2
Estados frágiles y actores regionales	2
Cambios en la jerarquía internacional de Estados	3
Potencias medias	5
Potencias regionales	6
¿Es Brasil una potencia regional o un Estado amenazado?	8
El poder cuantificable de Brasil	8
Brasil: ¿Un Estado amenazado?	9
<i>La deuda social</i>	10
<i>La (in)seguridad ciudadana</i>	11
<i>Las instituciones democráticas</i>	11
La política exterior de Brasil	12
Características generales	12
Brasil como jugador global	14
El proyecto sudamericano de Itamaraty	15
<i>MERCOSUR y CASA: ¿Dos caras de la misma moneda?</i>	16
Brasil ante los Estados menos consolidados de América Latina y el Caribe	17
Haití: ¿Misión frustrada o solución regional?	18
Brasil y las crisis de Estado en la región andina	20
¿Respuestas regionales a Estados amenazados?	23
Oportunidades y límites del liderazgo político regional	23
Brasil: Potencia cooperativa anti-hegemónica	23
Los rivales regionales: El fin de la era mexicana y el factor Chávez	25
Competición hemisférica: EE.UU. ( y la OEA)	26
La UE: Un socio de Brasil como potencia regional pacificadora	27



# Introducción

Tan sólo por sus dimensiones, Brasil puede considerarse como una potencia global. En cuanto a su territorio, población y Producto Interior Bruto (PIB) es el país más grande de América Latina y uno de los más importantes del mundo. Tradicionalmente, al ser la única nación de lengua portuguesa de la región, Brasil ha sido un jugador global que vivió más bien de espaldas al resto de América Latina. Aunque la relación con Sudamérica ha sido pacífica, puesto que desde inicios del siglo XX no tiene conflictos fronterizos ni de otro tipo con sus diez países vecinos, hasta la mitad de los años ochenta Brasil carecía de una proyección regional convincente.

Por tanto, los objetivos de la política exterior de Brasil no se han concentrado en América Latina, sino en ganar más peso en la agenda internacional y, particularmente, en las Naciones Unidas y en la Organización Mundial del Comercio (OMC). De hecho, Brasil es el único actor global latinoamericano que no sólo ha diversificado sus intercambios comerciales, sino que también cuenta con una política exterior universalista y con capacidad de influir en foros internacionales. Muestra de ello es la creación, a iniciativa de Brasil, del Grupo de los 20 (G-20) en el marco de la OMC y del foro de diálogo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica). Similar a India y, hasta cierto punto, también Sudáfrica, más que una potencia regional, Brasil es un importante actor global.

Fue a partir del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) –nacido en 1991 como resultado de la cooperación bilateral iniciada unos años antes con su anterior rival Argentina– que cambió la posición de Brasil en Sudamérica. Aparte de una mayor interdependencia económica, el MERCOSUR conllevó también una mayor responsabilidad política del país en su entorno geográfico más cercano. La Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), un proyecto común entre los 12 países de la subregión, es otro ejemplo para la nueva

política regional de Brasil, orientada a ejercer un liderazgo cooperativo y a crear una identidad común en el sur de las Américas.

Desde el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso hasta el mandato presidencial de Lula da Silva, Brasil ha empezado a ejercer un importante papel de mediación política incluyendo funciones de prevención de conflictos y “apaga fuegos” políticos en América Latina, y sobre todo en los Estados menos eficaces –en términos de instituciones y servicios– de la subregión andina. Ejemplos de ello fueron la resolución pacífica del conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú en 1995 y la mediación en las sucesivas crisis políticas en Bolivia y Paraguay, así como el papel de moderación que ejerce Brasil frente a Venezuela, recientemente ingresado en el MERCOSUR.

Fuera de Sudamérica, Brasil asumió en 2004 el liderazgo militar de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), el único país de las Américas que es considerado como un Estado fallido. Su compromiso político-militar en Haití responde, por un lado, a la aspiración de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ONU). Por el otro, Brasil intenta extender su área de influencia al Caribe y posicionarse, a medio plazo, como potencia regional de América Latina y del Caribe.

Sin embargo, Brasil aún no es una potencia sudamericana consolidada. Se puede constatar un claro contraste entre la auto-percepción, la evaluación de Brasil en la región y la imagen que proyecta al exterior. No cabe duda de que, desde hace muchas décadas, Brasil se ve a sí mismo como potencia sudamericana con una clara ambición de liderazgo (benévolo y cooperativo). También la comunidad internacional califica a Brasil, en el plano regional, como potencia latinoamericana y, en el ámbito global, como una potencia media o como un mercado emergente que forma parte de los BRICs (Brasil, Rusia, India y China).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Goldman Sachs, “Dreaming with BRICs, the Path to 2050”, *Global Economics Paper*, nº 99, Washington DC, 2003.

Su prestigio internacional contrasta con la percepción de Brasil en la propia región. Muchos de sus vecinos ven con recelos sus aspiraciones de liderazgo, tanto en América Latina y el Caribe como en el ámbito global (particularmente su candidatura al Consejo de Seguridad). Además, México y Venezuela desafían su liderazgo por sus propias ambiciones de poder. Asimismo, el papel de Brasil en las Américas está limitado por la actuación de EE.UU. en el continente. La falta de reconocimiento regional y una cierta tendencia hacia la introspección por parte de Brasil provocaron durante muchos años un relativo aislamiento regional y dificultan actualmente su reconocimiento como potencia sudamericana.

También hay importantes obstáculos internos al liderazgo de Brasil. Su potencial económico y sus excelentes recursos humanos contrastan con el escaso compromiso financiero que asume Brasil para su proyección política en la región. La falta de recursos disminuye las perspectivas de liderazgo regional, puesto que sin pagar los costes económicos que conlleva, sus vecinos difícilmente reconocerán o querrán aceptar un protagonismo de Brasil en América del Sur. Otro obstáculo al liderazgo regional de Brasil es de orden cultural: la frontera del idioma. Al ser un país de lengua portuguesa, se diferencia claramente del resto de sus vecinos y, en vez de promocionar su propio idioma en las Américas, ha aceptado el castellano como lengua dominante de la región.

Esto último es un primer indicador para sostener la hipótesis de que Brasil no es una "mini-hegemonía" sino, por el contrario, se presenta como un poder "anti-hegemónico" en las Américas que actúa en estrecha cooperación con sus vecinos y sobre todo con Argentina. Ello implica también una creciente capacidad y disponibilidad de servir de "apaga fuegos" en Estados en crisis y asumir compromisos políticos y militares de largo plazo para estabilizar la región. Si continúa esta tendencia, al menos en Sudamérica, a largo plazo, Brasil podría ocupar el tradicional papel de EE.UU. que en los últimos años ha reducido su compromiso político con la región.

Su papel en Sudamérica y su peso internacional convierten a Brasil en un importante socio de la comuni-

dad internacional y, ante todo, de la UE, con la que comparte los mismos valores. Entre ellos destacan el afán de resolver conflictos a través de la vía diplomática, la negociación y la integración y/o cooperación. Igual que la UE, Brasil como *soft power* y potencia regional cooperativa está convencido de que la integración interestatal y la negociación entre las partes en conflicto son el mejor camino para promover la democracia y la paz en el mundo. Por tanto, existe un gran potencial para intensificar las relaciones políticas entre Brasil y la UE, incluyendo la posibilidad de crear un nuevo tipo de cooperación triangular Norte-Sur para estabilizar Estados institucionalmente frágiles, combinando respuestas internacionales y regionales.

## Estados y poder en el sistema internacional

### Estados frágiles y actores regionales

La "securitización" de la agenda internacional después del 11 de septiembre de 2001 supuso un claro cambio de paradigma del debilitamiento del Estado hacia su fortalecimiento. En el ámbito político, los Estados siguen siendo considerados como "el principal referente ético y la principal fuente de orden y justicia".<sup>2</sup> Ello se refleja en el debate internacional sobre el problema de seguridad que plantean los denominados Estados frágiles y/o fallidos del Sur. Las respuestas del Norte a esta supuesta nueva amenaza global<sup>3</sup> varían, desde el fortalecimiento de las instituciones del Estado a la intervención militar y/o ocupación externa, siendo los casos de Afganistán e Irak los ejemplos más llamativos de la dificultad de (re)construir un Estado.

<sup>2</sup> Fred Halliday, "Las Relaciones Internacionales y sus debates", *Informe del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUCEM)*, Madrid, 2006, p. 17.

<sup>3</sup> Véase Stewart Patrick, "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?", en: *The Washington Quarterly*, vol. 29, nº 2, Washington DC, 2006, pp. 27-53.

Las crisis de Estado tienen una dimensión internacional y regional. Puesto que afectan a sus países vecinos, tanto la comunidad internacional (particularmente la UE) como los países implicados tienden a incluir una perspectiva local y cooperar con socios regionales a fin de buscar respuestas a más largo plazo. Esto significa, por un lado, una mayor participación de potencias regionales en la prevención y resolución de conflictos armados y políticos y, por el otro, el fortalecimiento del papel de las organizaciones multilaterales regionales en este proceso. Esto último ha motivado, por ejemplo, a las presidencias alemana, portuguesa y eslovena de la UE a incluir la Unión Africana (UA) en la lista de socios importantes para la resolución de crisis internacionales.<sup>4</sup>

El nuevo paradigma de seguridad internacional abrió nuevos espacios de actuación (regional) a potencias medias, entre ellos Brasil y Sudáfrica. Puesto que EE.UU. concentra su agenda en los conflictos internacionales más inmediatos relacionados con la lucha contra el terrorismo, tiende a descuidar los conflictos de menor trascendencia global, entre ellos los que se dan en América Latina, su tradicional esfera de influencia. La escasa prioridad de América Latina y/o al menos Sudamérica para EE.UU. abrió un nuevo espacio para que Brasil se perfilara como fuerza pacificadora y mediadora en conflictos internos latinoamericanos. Algo similar ocurre en África, donde Sudáfrica y la UA ejercen un importante papel de mediación y resolución de conflictos en Estados frágiles como la República Democrática del Congo (RDC) o Burundi.<sup>5</sup>

Aún así, las respuestas regionales por parte de determinados países u organizaciones, son recientes y por tanto son todavía poco consideradas y estudiadas en las relaciones internacionales. Sólo en los últimos años, en EE.UU. y en Europa se ha iniciado un debate sobre las potencias regionales y su capacidad de servir como ancla de estabilidad y seguridad en sus respectivos

entornos geográficos. Desde esta nueva perspectiva, ambos fenómenos, el surgimiento de nuevas potencias “del Sur” y el problema de los Estados frágiles, están estrechamente vinculados y podrían contribuir a encontrar respuestas innovadoras a los actuales dilemas de seguridad regional e internacional.

## Cambios en la jerarquía internacional de Estados

Si en los años noventa predominó la visión de que el Estado ya no era el principal actor del sistema internacional y se había debilitado por varios factores —entre ellos la globalización, las políticas económicas neoliberales y el surgimiento de bloques regionales de integración—, ahora se ha redescubierto la importancia de contar con un Estado fuerte como garante de estabilidad y seguridad internacional. Al mismo tiempo, han surgido una serie de países “del Sur”, cuyo potencial demográfico (y/o económico) está desafiando la tradicional jerarquía de Estados dominada por los países “del Norte”.

Estos cambios han reactivado el debate sobre la jerarquía internacional de Estados. Ello ocurre tanto desde la perspectiva del realismo y del neorrealismo (Morgenthau/Waltz), que se basan en el predominio del *hard power* (poder duro) y la actuación independiente de Estados soberanos en un sistema internacional anárquico, como desde la teoría del neoliberalismo o de la interdependencia (Nye/Keohane), que se concentran en analizar las alianzas y opciones de cooperación interestatal y el ejercicio del *soft power*.

Tradicionalmente, la jerarquía internacional de Estados distingue entre cuatro categorías de poder:<sup>6</sup> superpotencia, gran potencia, potencia media y potencia pequeña. Para jugar “en las dos primeras ligas”, un Estado tiene que cumplir ante todo con condiciones

<sup>4</sup> Rat der Europäischen Union, *Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes*, Bruselas, 21 de diciembre de 2006, punto 133, p. 60.

<sup>5</sup> Laurie Nathan, “Uncertain Hegemon: South Africa’s Foreign Policy in Africa”, en: *African Renaissance*, n° 6, noviembre-diciembre de 2005, pp. 11-21.

<sup>6</sup> Robert Keohane distingue entre una gran potencia (que puede actuar sola y tiene un impacto decisivo en el sistema internacional), una potencia secundaria (que actúa sola y tiene un impacto menor en el sistema internacional) y una potencia mediana (que actúa con otros o a través de foros internacionales).

naturales y tener capacidades materiales para hacerlo. Así, pese a su riqueza, un Estado pequeño como Luxemburgo difícilmente puede llegar a ser una gran potencia. Para ello es necesario tener un peso en el mundo en términos de población, extensión territorial o recursos naturales. Otros criterios son la capacidad militar, el PIB global y el potencial tecnológico. Una tercera condición imprescindible es tener una política exterior activa con recursos humanos y financieros suficientes para influir en el sistema internacional.

Los Estados pueden actuar mediante ambos *hard* o *soft power* y perfilarse como potencia por la vía unilateral o cooperativa. Si EE.UU., la única superpotencia, representa lo primero, la UE ofrece un modelo para un liderazgo cooperativo a través de la integración. Aunque EE.UU. sigue siendo la única superpotencia militar, en otros ámbitos –sobre todo a nivel económico– han surgido una serie de nuevas potencias del Sur que desafían la posición económica privilegiada de EE.UU. y de la UE.

Así, un informe de la compañía internacional Goldman Sachs subraya el potencial económico global de los denominados BRICs (Brasil, Rusia, India y China). Otro estudio prospectivo sobre potencias emergentes, elaborado por el National Intelligence Council en Washington,<sup>7</sup> incluye a Brasil, India, Sudáfrica, Indonesia, Rusia y China en la lista de grandes potencias del futuro. El surgimiento de nuevas potencias tiende a modificar la jerarquía internacional de Estados, que sigue ofreciendo un único menú en lo militar y opciones a la carta en otros ámbitos (económico, tecnológico, medioambiental, entre otros). De este modo, la hegemonía militar de EE.UU. contrasta con un orden multipolar o multidimensional en otros asuntos de la agenda internacional.<sup>8</sup>

No obstante, el *hard power*, tanto militar como económico, sigue siendo el principal criterio para medir el

peso internacional de un Estado. Muestra de ello es que el surgimiento de nuevas potencias no se refleja en la distribución de poder en las instituciones multilaterales. Así, India, Brasil y Sudáfrica no están representados en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Grupo de los Ocho (G-8). Solamente en la ONU se desarrolló un debate sobre la ampliación del máximo órgano de seguridad, puesto que son ante todo los países del Sur los que aportan tropas y asumen el liderazgo de las misiones de paz, pero que no tienen ni voz ni voto en el Consejo de Seguridad.<sup>9</sup>

Por regla general, las grandes potencias prefieren usar el *hard power* y las potencias medias el *soft power*. Si el uso de medidas coercitivas, intervenciones militares o sanciones económicas son los principales instrumentos del *hard power*, los del *soft power* son mucho más complejos. Según Joseph Nye, el *soft power* se fundamenta en la cultura, los valores, el poder de atracción y la política exterior.<sup>10</sup> Dado que actúan a través de la persuasión, la cooperación y la convicción de otros Estados, los *soft powers* suelen actuar en el marco de instituciones regionales o foros internacionales mediante la creación de alianzas interestatales. Ejemplos de ello son el Grupo de los 20 y el foro de diálogo IBSA, ambos creados por Brasil para incrementar su influencia y la de otras potencias en el sistema internacional.

La evaluación de potencias en la jerarquía internacional de Estados es una categoría social que, aparte de la auto-evaluación, depende del reconocimiento de otros países.<sup>11</sup> Es sumamente difícil o casi imposible medir el estatus o prestigio de los diferentes países en la sociedad internacional. Si tanto el estatus como el reconocimiento de grandes, medias o pequeñas potencias en el sistema internacional es un problema no

<sup>7</sup> National Intelligence Council (NIC), "Mapping the Global Future", Report of the National Intelligence Council's 2020 project, Washington DC, noviembre de 2003.

<sup>8</sup> Detlef Nolte, "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis", *Giga Working Papers*, nº 30, Hamburgo, octubre de 2006.

<sup>9</sup> Los mayores contribuyentes a las misiones de paz de la ONU son Bangladesh, India, Pakistán, Nepal, Jordania, Uruguay y Sudáfrica. Naciones Unidas, *Monthly summary of contributors to UN peacekeeping operations*, Nueva York, 31 de agosto de 2006.

<sup>10</sup> Joseph S. Nye, *Soft Power, The Means to Success in World Politics*, Nueva York, 2005.

<sup>11</sup> Según Andrew Hurrell, "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?", en: *International Affairs*, vol 82, nº 1, 2006, pp. 1-19.

resuelto en el análisis de la jerarquía internacional de Estados, también lo es la distinción entre potencia media y potencia regional.

## Potencias medias

El término potencia media surgió después de la Segunda Guerra Mundial y fue aplicado principalmente a Canadá, Australia y Nueva Zelanda en el contexto del sistema internacional bipolar, donde ocuparon una posición intermedia. Aunque se trata de un concepto vinculado a la Guerra Fría, ha surgido una serie de nuevos poderes, entre ellas Brasil, (India)<sup>12</sup> y Sudáfrica, que, por su actuación y/o posición en el sistema internacional, podrían calificarse como potencias medias "del Sur". A diferencia de las tradicionales potencias medias, el conflicto Norte-Sur y la creación de nuevas alianzas Sur-Sur para negociar en mejores condiciones con los países industrializados son las principales plataformas de las nuevas potencias medias. Este grupo de países promueve un nuevo tipo de "multilateralismo del Sur" que, al contrario del tercermundismo de los años setenta, no propone cambiar el orden mundial sino que acepta las reglas existentes y las aprovecha para promover una distribución de poder más justa y equitativa.

Todas las potencias medias intentan –mediante diferentes estrategias e instrumentos– maximizar su influencia sobre países pequeños, minimizar la influencia de potencias grandes y evitar el surgimiento de otras potencias medias en la propia región.<sup>13</sup> En el caso de Brasil, a través de su proyecto sudamericano, el país pretende influir en su vecindad integrada por potencias pequeñas, reducir el margen de maniobra de EE.UU. y evitar el surgimiento de otras potencias regionales, tales como Argentina y Venezuela, mediante su inserción en instituciones colectivas en las que Brasil tiene un papel protagonista.

<sup>12</sup> Al ser una potencia nuclear y por su peso demográfico, India entra en la categoría de grandes potencias.

<sup>13</sup> Paulo Gilberto Fagundes Vicentini, "O Brasil como Potência Média: Possibilidades de ação internacional", en: Ricardo Sennes (org.), *O Brasil e a Política Internacional*, IDESP, São Paulo, 1998, vol. 1, 1ª edición, pp. 25-32.

¿Qué diferencia una potencia media de una gran potencia? Hasta la actualidad, el concepto se ha identificado principalmente con Canadá que se autodefinió como potencia media después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>14</sup> Un Estado puede ser calificado como una potencia media en términos cuantitativos –por sus recursos materiales y condiciones naturales– o de calidad, analizando su influencia en el sistema internacional.<sup>15</sup> Carsten Holbraad sitúa una potencia media entre dos polos opuestos.<sup>16</sup> Según ello, una potencia media puede:

- 1) Ocupar una posición intermedia en la jerarquía internacional de Estados creando un cierto equilibrio sistémico a través del mantenimiento de la paz y la seguridad;
- 2) Estar situada en el centro de una región y servir de puente o mediadora entre países desarrollados y subdesarrollados;<sup>17</sup>
- 3) Estar situada entre dos grandes centros de poder antagónicos y servir de mediadora;
- 4) Estar situada entre diferentes civilizaciones y promover el entendimiento entre ellas.

Conforme a ello, una potencia media puede asumir diferentes funciones:

- 1) Contribuir a la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz, incluyendo la participación en las misiones de la ONU;
- 2) Asumir un papel activo y un fuerte compromiso con el multilateralismo internacional y regional;
- 3) Respetar las normas y reglas internacionales y participar activamente en su formulación;
- 4) Ejercer un papel de mediador y pacificador en situaciones de conflicto dentro y fuera de la propia región;

<sup>14</sup> Según declaraciones del Primer Ministro de Canadá, William Lyon Mackenzie King, en 1944.

<sup>15</sup> Véase, entre otros, Adam Chapnick, "The Middle Power", en: *Canadian Foreign Policy*, nº 2, invierno de 1999.

<sup>16</sup> Carsten Holbraad, "The Role of Middle Powers", *Occasional Paper*, nº 18, Carleton University, Ottawa, 1972.

<sup>17</sup> Véase Maria Regina Soares de Lima, "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 48, 2005, pp. 24-59.

5) Disponer de una notable influencia en asuntos puntuales (paz, comercio, medio ambiente, pobreza, entre otros) de la agenda internacional y tener capacidad de definir los temas en los foros multilaterales (*agenda setting*).

Toda potencia media asume un papel de mediación y/u otro tipo de responsabilidad para contribuir a la paz y la estabilidad del sistema internacional. Lo que distingue las potencias medias de las grandes es la escasa importancia de su capacidad militar y el relativo peso económico global. A diferencia de los grandes poderes, las potencias medias se proyectan en el marco de coaliciones de países y/o en organizaciones internacionales promoviendo consensos interestatales: “Los Estados grandes que son militarmente débiles o se encuentran debilitados en esta área pueden pretender maximizar o estabilizar su influencia a través de medios no coercitivos, persiguiendo una estrategia de hegemonía cooperativa enmarcada en una estrategia multilateral”.<sup>18</sup>

Puesto que su influencia y recursos limitados no permiten caminos unilaterales, el multilateralismo de tipo internacional o regional es el principal marco de actuación de las potencias medias. Éstas buscan alianzas con otros países para incrementar su poder de negociación en instituciones multilaterales. Un ejemplo concreto fue la actuación de Brasil en la OMC, donde creó una alianza estratégica con India y construyó el lobby G-20 con el objetivo de presionar a los países industrializados para que eliminasen los subsidios agrícolas. Esta estrategia fue exitosa: ambos países fueron invitados a participar en el grupo de los seis principales negociadores de la ronda de Doha de la OMC (integrado también por Australia, EE.UU., Japón y la UE).

Aunque Brasil podría ser una gran potencia en términos cuantitativos –dado su peso demográfico, territorial, poblacional y económico–, por su actuación puede considerarse y se ve a sí mismo como una potencia media: “La imagen internacional de Brasil como una potencia media en el sistema internacional ha sido una

constante en la política exterior del país”.<sup>19</sup> Brasil y Canadá son las dos potencias medias de las Américas: Canadá por su influencia en el ámbito global y Brasil por su papel internacional y regional.

Su actuación está claramente condicionada por el peso de EE.UU. en las Américas. Ambos países han elegido diferentes estrategias ante la posición hegemónica de Washington: pese a mantener (en el ámbito de seguridad) serias diferencias con EE.UU., Canadá se alió a Washington mediante su ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA); mientras que Brasil optó por aliarse con las pequeñas potencias de su vecindad y crear con su proyecto sudamericano una identidad regional propia para desafiar el liderazgo de EE.UU. y limitar su influencia en el sur de las Américas.

## Potencias regionales

Potencia media y potencia regional son conceptos independientes que describen distintas realidades. Una potencia media puede actuar tanto en el plano global como regional o en ambas esferas al mismo tiempo. Para definir a un país como una potencia media se mide principalmente su impacto global, mientras que la calificación de potencia regional se refiere a la influencia que ejerce en su propio entorno. Asimismo, si la primera se caracteriza por el uso de *soft power*, una potencia regional puede actuar a través de *hard power*. Tres ejemplos concretos señalan que una potencia regional no es necesariamente una potencia media y viceversa:

1) India es considerada como una gran potencia en el sistema internacional y una potencia regional en el sur de Asia, pero en el conjunto de la región compete con la cuasi superpotencia China. Asimismo, al ser una potencia nuclear y haber usado *hard power*, India difícilmente puede considerarse como potencia media;

<sup>18</sup> Thomas Pedersen, “Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration”, en: *Review of International Studies*, n° 28, 2002, pp. 677-696, p. 696.

<sup>19</sup> Paulo Gilberto Fagundes Vicentini, 1998, op. cit.

- 2) En términos cualitativos, Sudáfrica sería una potencia media, pero no necesariamente la potencia regional, puesto que su liderazgo es cuestionado por Nigeria, el país más importante en cuanto a población, recursos (petróleo) y potencial económico;
- 3) El caso de Canadá ilustra claramente que un país puede ser una potencia media sin ser considerada una potencia regional, puesto que el país apenas influye en temas latinoamericanos y está relativamente aislado en el continente.

Potencia regional es un concepto aún menos desarrollado que el de potencia media. Dos ejemplos señalan que se trata de una categoría confusa o vacía de contenido. Así, una superpotencia como EE.UU. es también considerada como potencia regional de las Américas. Y China sería una potencia global y al mismo tiempo la potencia regional en Asia. Por ello, el concepto se ha utilizado más en el contexto de la integración regional que en el marco de la jerarquía internacional de los Estados. Detlef Nolte<sup>20</sup> intenta combinar ambos aspectos en una *check-list* para potencias regionales, que deben:

- Ser parte de una región definida;
- Aspirar al liderazgo regional;
- Tener influencia política y geoestratégica en la construcción regional;
- Disponer de suficientes recursos materiales, organizacionales e ideológicos para crear un proyecto regional;
- Tener una notable interdependencia política, económica y cultural regional;
- Disponer de una destacada influencia en asuntos regionales;
- Ser reconocido como líder regional por los demás países del entorno;
- Ser el portavoz en algunos asuntos regionales en foros internacionales.

Siguiendo esta lista, en las Américas surge una primera dificultad a la hora de definir el término "región". El panorama de poder en el continente americano es

complejo: EE.UU. es la superpotencia continental y, a la vez, la potencia norteamericana; México es la potencia centroamericana; y Brasil sería la potencia sudamericana. Pero más que realidades geográficas, Norteamérica, Centroamérica y Sudamérica son identidades político-culturales en continuo proceso de transformación. Además, ante la creciente fragmentación regional, es dudoso que exista una potencia latinoamericana.

En el caso de Brasil, su ámbito de influencia se concentra en Sudamérica.<sup>21</sup> Ante su reducido impacto en el conjunto de América Latina y el Caribe, sería una potencia subregional. Más que una realidad geográfica, Sudamérica es un proyecto geopolítico o invento de Brasil que demuestra su capacidad para crear su propio ámbito de influencia. En este sentido, Brasil no sólo "aspira al liderazgo regional" y tiene "influencia política y geoestratégica en la construcción regional", sino que intenta crear una identidad regional propia. Mucho menos claro es si cumple con los demás requisitos: recursos, interdependencia, influencia y representación regional y reconocimiento de sus vecinos. Todos estos factores están relacionados con el tema de la integración.

Una potencia regional suele estar comprometida con procesos de integración en su propio entorno geográfico. Ello tiene ventajas y desventajas. Por un lado, al tener pocos recursos financieros, las instituciones regionales son una fórmula para acumular poder a través de la creación de un área de influencia propia. Pero, por el otro, las instituciones regionales tienden a debilitar los intereses y posiciones de líderes individuales.<sup>22</sup> Así, al actuar conjuntamente con otros países, el liderazgo de una potencia regional es de por sí limitado y menos reconocido por los vecinos, puesto que los recursos financieros y/o la coerción y el unilateralismo siguen siendo considerados atributos de poder.

<sup>21</sup> Monica Hirst y Maria Regina Soares de Lima, "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities", en: *International Affairs*, vol. 82, n° 1, 2006, pp. 21-40, p. 30.

<sup>22</sup> Véase Stefan A. Schirm, "Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Politik Brasiliens", en: *Lateinamerika Analysen*, n° 11, Hamburgo, junio de 2005, pp. 107-130, p. 123.

<sup>20</sup> Detlef Nolte, 2006, op. cit.

Otro factor que limita la actuación y/o el surgimiento de potencias regionales es la existencia de potencias globales en la región. En el caso de Brasil es EE.UU. como superpotencia y, en el de India, es China el principal poder en Asia. Esta situación contrasta con el papel de Sudáfrica en su propio continente que carece de una potencia global, dejando más margen de actuación a los poderes regionales emergentes y/o a las organizaciones regionales. Por tanto, estos tres países representados en el foro de diálogo IBSA tienen en común que tradicionalmente no han sido considerados como potencias regionales sino ante todo como potencias globales emergentes. Para ser una potencia regional, un país tiene que contar con tres ingredientes básicos: capacidad material, estabilidad interna y una política regional activa.

## ¿Es Brasil una potencia regional o un Estado amenazado?

Antes de analizar la política regional de Brasil, es necesario determinar su capacidad material para perfilarse como potencia regional y mediador en Estados en crisis. Por otra parte, es importante evaluar la estabilidad interna, puesto que Brasil mismo ha sido calificado como un "Estado amenazado" con altos índices de desigualdad y violencia. Ambos factores internos determinan la capacidad de liderazgo regional de Brasil.

### El poder cuantificable de Brasil

Los tradicionales parámetros cuantitativos para medir el poder de un Estado son: territorio, población, capacidad militar, PIB y recursos naturales. A estos cinco factores habría que añadir el nivel de desarrollo y el poder cultural. Sin pretender elaborar una lista com-

pleta,<sup>23</sup> a continuación se analizará el poder de Brasil en los ámbitos geográfico y demográfico, militar, socioeconómico, tecnológico y cultural.

#### • Capacidad militar:

Dado que América Latina es una región pacífica carente de conflictos interestatales, en el caso de Brasil, la capacidad militar no es un criterio demasiado relevante. Esto marca, al mismo tiempo, una importante diferencia con otras potencias regionales en Asia (India) y África (Sudáfrica y Nigeria). Brasil no es una potencia nuclear ni tiene esta ambición. No obstante, al disponer de uranio —el país tiene la sexta reserva más importante del mundo— y de capacidad tecnológica, tiene el potencial para convertirse en un poder nuclear.

Brasil es, sin duda, la mayor potencia militar de América Latina y el Caribe. En cuanto al número de tropas (314.000), cuenta con la fuerza militar más importante de la región. Sus gastos militares representan un tercio del presupuesto latinoamericano, elevándose a 13.200 millones de dólares en 2005,<sup>24</sup> dos veces más que el de Colombia y superior al de España o Canadá.

La capacidad militar contrasta con la ausencia de amenazas externas de seguridad. Ello explica, en parte, que Brasil careciera hasta 1996 de una política de defensa nacional y que creara, hace tan sólo seis años, un Ministerio de Defensa. La principal función de su fuerza militar es la vigilancia de las fronteras y, particularmente, del inmenso territorio de la Amazonia (Sistema de Vigilancia de la Amazonia, SIVAM), incluyendo también el control del narcotráfico y del crimen organizado. En un segundo plano, los militares brasileños asumen funciones de restablecimiento del orden interno y participan en misiones internacionales de paz. En total, Brasil ha participado en 33 misiones de paz de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la ONU, aunque en la mayoría de ellos, con un número reducido de activos.

<sup>23</sup> Véase Jordi Palou, *El concepto de potencia media. Los casos de España y México*, Universidad Autónoma de Barcelona (sin fecha).

<sup>24</sup> Institute for International Strategic Studies (IISS), *Military Balance*, Londres, 2006.

- Potencial demográfico y geográfico:

Con 185 millones de habitantes y una superficie de 8,5 millones de km<sup>2</sup>, Brasil es el quinto país más grande del mundo. Más de un tercio de los latinoamericanos son brasileños y la mitad del territorio regional pertenece a Brasil. El país también dispone de importantes recursos naturales (entre ellos el petróleo) y, por la extensión de la selva amazónica es considerado como el pulmón verde del mundo.

- Capacidad socioeconómica y tecnológica

Brasil es la décima economía más grande del mundo que, además, representa más de un tercio del PIB regional. En 2005, su PIB superó el de Canadá (11), España (12) o México (13).<sup>25</sup> No obstante, pese a condiciones internacionales favorables, la economía brasileña apenas crece. Con un 2,8 por ciento en 2006, alcanzó una tasa de crecimiento menor que la de sus países vecinos y muy inferior a los demás BRICs. Los principales problemas estructurales de la economía brasileña son la elevada carga tributaria, una deuda pública que en 2006 representó un 49,5 por ciento del PIB<sup>26</sup> y la todavía alta participación de las materias primas en sus productos de exportación.

En el ámbito social, por los altos niveles de desigualdad y concentración de ingresos, Brasil obtiene una calificación media inferior a la de Argentina o Uruguay. Brasil es considerado como un país con renta media que ocupó en 2006 la posición 69 de 177 países evaluados en el Índice de Desarrollo Humano.<sup>27</sup> En el *Gini-Index* del mismo año, que evalúa la distribución de la riqueza, obtuvo la octava posición, la segunda peor evaluación en América Latina después de Bolivia.

En cuanto a desarrollo tecnológico, Brasil cuenta con niveles más favorables que la de sus países vecinos. En el Índice de Globalización de 2005 elaborado por A.T.

<sup>25</sup> Según las listas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial.

<sup>26</sup> CEPAL, *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2006.

<sup>27</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, Nueva York, 2006.

Kearney y *Foreign Policy*, Brasil ocupó una posición media (el rango 35).

- Poder cultural:

Brasil es un país con una población de casi 200 millones y una identidad multicultural. Cuenta con una gran producción y potencial cultural, sobre todo en el campo de la música, el arte, el cine y la literatura. No obstante, el idioma portugués y una larga tradición de relativo ensimismamiento representan un obstáculo a la hora de ejercer un poder cultural, tanto dentro como fuera de la propia región. En este sentido, Brasil no puede competir con EE.UU. que es la verdadera "potencia cultural" en las Américas.

Estos pocos datos permiten constatar que Brasil cumple con los criterios cuantificables para ejercer un liderazgo regional e incluso global. Por tanto, se puede constatar que: "Brasil es, entre los países de América del Sur, el único que presenta actualmente las características de una potencia regional".<sup>28</sup> No obstante, una serie de problemas domésticos de orden estructural representan un serio obstáculo a su liderazgo en Sudamérica y su "intervención" en Estados en crisis.

## Brasil: ¿Un Estado amenazado?

Existe una estrecha relación entre el estatus exterior de un Estado y sus condiciones y recursos internos para asumir un liderazgo regional o global. Aparte de la asignación de fondos para la agenda exterior, en el caso de potencias medias (cuasi morales) como Brasil cuentan también otros criterios, como la situación de la democracia y de los derechos humanos o el desarrollo social. En Estados democráticos, los factores domésticos determinan también las capacidades y límites para asumir un liderazgo regional "modélico" y ser legitimados para ello por terceros países.

<sup>28</sup> Luiz Moniz Bandeira, en: *Entrevista a La Onda Digital*, Montevideo, junio de 2006.

Siguiendo un conjunto de 12 indicadores, el Índice de Estados Fallidos del Fondo para la Paz y la revista *Foreign Policy* califica a Brasil como un “Estado amenazado”. El país ocupó en 2006 la posición 101 de 176 países evaluados –un rango mejor que el de India y peor que Sudáfrica. En América Latina, Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, entre otros, obtuvieron mejores notas que Brasil. El principal problema interno de Brasil son la violencia y la injusticia. Entre las cinco instituciones de Estado evaluadas, la policía obtuvo las peores notas, los servicios sociales públicos fueron considerados de muy baja calidad y la justicia fue calificada como lenta, corrupta e ineficiente.<sup>29</sup>

Aunque estos problemas persisten, entre 2005 y 2006 ha mejorado el balance de Brasil en los ámbitos de los derechos humanos, la justicia y la corrupción. Ello justificó un mejor posicionamiento del país en la lista de Estados evaluados. Aún así, los principales problemas domésticos –la deuda social, la debilidad institucional y la inseguridad ciudadana– limitan un liderazgo convincente de Brasil dentro y fuera de su región.

### *La deuda social*

La deuda social impide tanto el crecimiento interno de Brasil como su proyección exterior. Aunque Brasil no cuenta con el índice regional más elevado de pobreza, hasta el año 2003 fue el país con la distribución de ingresos y de tierra más desigual de las Américas. La extrema desigualdad es la consecuencia de varios factores: un sistema de educación público desequilibrado,<sup>30</sup> servicios sociales deficientes y el denominado fenómeno Belindia (Bélgica e India) –los enormes desniveles de desarrollo entre un sur desarrollado y un nordeste subdesarrollado.

Estas injusticias marcan un fuerte contraste con el elevado nivel de impuestos en Brasil (un 39 por ciento del

PIB) que es el más alto de América Latina y supera el promedio europeo. A diferencia de muchos otros países de la región, el Estado dispone de recursos y existe un sistema de seguridad social de cobertura universal. Desde el primer mandato de Lula –y vinculado con una creciente carga tributaria–, la extrema concentración de ingresos disminuyó, situándose Brasil actualmente en el segundo rango después de Bolivia.<sup>31</sup> Asimismo, desde el año 2000 empezó a reducirse también el porcentaje de brasileños que viven en situación de extrema pobreza que se situó en 2005 en un 10,6 por ciento.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) considera que Brasil alcanzará la meta de desarrollo del milenio de reducir la extrema pobreza a la mitad en el período 1990-2015. La tendencia positiva de Brasil en el campo social<sup>32</sup> señala que las políticas estatales pueden ser efectivas y crear –aunque de forma muy gradual– sociedades más equitativas. El combate de la pobreza y la exclusión es un tema muy reciente en Brasil. Fue a partir del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso que se asignaron más recursos para superar las brechas sociales y mejorar la calidad de la enseñanza pública. Lula profundizó las políticas existentes y creó nuevas iniciativas, entre ellas Bolsa Familia, que beneficia a 11 millones de familias y vincula ayuda y escolarización. Asimismo, el Gobierno Lula aumentó el salario mínimo incrementando la capacidad de compra del sector más desfavorecido de la población.

Por un lado, la propia experiencia de Brasil para enfrentar el problema de la pobreza y la desigualdad puede servir de ejemplo a otros países de la región para seguir el camino de reducir paulatinamente la brecha social a través de políticas públicas en el ámbito social. Pero, por otro lado, la creciente inversión del Estado en esta área –aunque es algo positivo y necesario para el desarrollo del país–, limita la aprobación de mayores

<sup>29</sup> Fondo para la Paz y Foreign Policy, *Failed States Index 2006*, [Índice de Estados Fallidos 2006], Country Report Brazil, Washington DC, 2006.

<sup>30</sup> En Brasil, por el alto nivel de exigencia de la educación pública en el segundo y tercer nivel, paradójicamente, son los alumnos que han asistido a escuelas privadas primarias los que tienen acceso a la enseñanza secundaria y a las universidades públicas.

<sup>31</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2006*, Santiago de Chile, 2006.

<sup>32</sup> Durante el Gobierno Lula, entre 2003-2007, los gastos públicos para los programas sociales, educación y salud incrementaron de forma gradual, pero constante. Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal, *Mensagem Presidencial - Projeto de Lei Orçamentaria 2007*, Brasília, 2006.

recursos para la política exterior e impide a Brasil asumir los costes financieros del liderazgo. Con un nivel de pobreza del 36,5 por ciento, Brasil tampoco puede convertirse en un país modelo o motor para afrontar unas de las principales causas de la fragilidad del Estado en América Latina: la pobreza y la exclusión social. Es por ello que la deuda social constituye un claro obstáculo al liderazgo regional de Brasil en Sudamérica.

### *La (in)seguridad ciudadana*

Brasil comparte con la mayoría de sus países vecinos un serio problema de seguridad intraestatal. Según los datos del Banco Mundial y Human Rights Watch, Brasil mantiene, incluso dentro de América Latina, altos niveles de violencia política y criminalidad.<sup>33</sup> En 2005 fueron asesinados 55.000 brasileños, lo cual representa un nivel de violencia similar al de algunos países en guerra.<sup>34</sup> El fenómeno de la inseguridad ciudadana está estrechamente relacionado con los todavía altos índices de desigualdad, exclusión social y pobreza.

En el ámbito de la seguridad ciudadana, las instituciones del Estado son particularmente débiles e ineficaces. La policía brasileña sigue cometiendo abusos de derechos humanos, incluyendo la tortura. Asimismo, las condiciones en muchas prisiones del país son inaceptables y alimentan la espiral de violencia. Continúa la violencia rural y el Estado no controla las redes de economía criminal, entre las cuales destaca el narcotráfico.

Comparado con las mejoras en el ámbito social, el Estado ha puesto poco énfasis en recuperar el "monopolio de la violencia" en todo el territorio del país. Aunque sigue siendo el principal garante de seguridad, el Gobierno no parece capaz de controlar los diferentes tipos de "warlords" (señores de la guerra) estatales y no estatales que crean un clima de inseguridad en gran parte de Brasil. En este campo, Brasil comparte

los problemas de in(seguridad) con la mayoría de los países latinoamericanos sin ofrecer soluciones propias.

### *Las instituciones democráticas*

Brasil es una de las democracias más grandes del mundo. En el contexto regional, las instituciones democráticas del país son estables<sup>35</sup> y Brasil no ha pasado por serias crisis institucionales y/o gubernamentales. A diferencia de muchos de sus países vecinos, desde el retorno de la democracia en 1985, Brasil tampoco ha sufrido tentaciones o gobiernos populistas. Esta estabilidad democrática tiene su raíz en las particularidades del sistema político de Brasil que, hasta cierto punto, puede compararse con el de Estados Unidos. En primer lugar, el país cuenta con un sistema federal con amplias competencias para los 26 estados, el Distrito Federal y los municipios. Por ello, su sistema político se basa en la negociación y la división de poder entre el Gobierno central y las unidades descentralizadas. Esta práctica interna favorece también la creación de consensos intrarregionales.

El sistema político de Brasil cuenta con un alto grado de *checks and balances* que lo distingue del de la mayoría de los países latinoamericanos. Así, un Congreso fuerte limita los poderes del Presidente e impide una autonomía del Poder Ejecutivo. Otra característica del sistema de Brasil es la fragmentación partidista y la alta fluctuación en cuanto a las afiliaciones políticas. Esta constelación de poder garantiza la moderación política, porque crea un "presidencialismo de coaliciones",<sup>36</sup> aunque impide, al mismo tiempo, que cualquier gobierno imponga reformas o cambios políticos sustanciales. La excepción a esta regla general es la política exterior, que sigue siendo un predominio del Ejecutivo.

Según los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial,<sup>37</sup> el balance de Brasil es favorable en cuanto

<sup>35</sup> Mónica Hirst y Maria Regina Soares Lima, 2006, op. cit., p. 39.

<sup>36</sup> Fabiano Santos, "O poder legislativo no presidencialismo de coalição", *Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)*, Belo Horizonte, 2003.

<sup>37</sup> Banco Mundial, *World Wide Governance Indicators*, country snapshot Brazil, disponible en: <http://www.worldbank.org/governance>

<sup>33</sup> Human Rights Watch, *World Report 2007*, Washington DC, 2007.

<sup>34</sup> Según el entonces Ministro de Justicia, citado en: *The New Zealand Herald*, 26 de septiembre de 2006.

a la participación ciudadana y la efectividad del Gobierno, mientras que lo es menos en la lucha contra la corrupción y la violencia, y en el Estado de Derecho. Recientemente, los escándalos de corrupción<sup>38</sup> durante el Gobierno Lula demuestran una debilidad intrínseca de las instituciones del Estado en parte ineficaces y permeables a influencias personales. No obstante, comparado con su entorno geográfico, Brasil es una democracia consolidada con instituciones estables.

Esta breve mirada a algunas condiciones domésticas permite concluir que Brasil es un Estado fuerte en términos democráticos, pero débil o disfuncional como suministrador de seguridad ciudadana y servicios sociales. Por tanto, las dificultades estructurales internas limitan pero no impiden un liderazgo de Brasil. Puesto que el país cuenta con la capacidad material y estabilidad interna necesarias, a continuación se analizará si cuenta con una política exterior activa con vocación regional.

## La política exterior de Brasil

Por tres razones, Brasil es el único jugador global de América Latina: 1) Por su política exterior de largo plazo y el altamente profesionalizado servicio exterior que actúa con relativa independencia del Ejecutivo; 2) Por sus relaciones comerciales divididas en partes iguales entre Europa, EE.UU., América Latina y Asia; y 3) Por su larga presencia y activa participación en foros y negociaciones internacionales.

Itamaraty –nombre por el que se conoce el Ministerio de Relaciones Exteriores– y el muy profesionalizado servicio exterior son la baza más importante con la que cuenta Brasil para ser representado en el mundo y en la propia región. No obstante, los recursos humanos y el número de iniciativas en materia de política exterior

contrastan con los modestos recursos financieros que asigna a este fin. Pese a un constante aumento del presupuesto de Itamaraty,<sup>39</sup> Brasil cuenta con recursos financieros limitados –menos de mil millones de *reais* en 2007 (unos 400 millones de Euros)– para su proyección global y regional.

### Características generales

Desde la Constitución de 1988, la política exterior de Brasil está orientada en valores cívicos y tiene una vocación “moralista” y desarrollista. El artículo 4 de la Constitución de Brasil establece diez principios humanitarios de la política exterior, entre ellos el respeto de los derechos humanos, la igualdad entre los Estados, la resolución pacífica de conflictos y la defensa de la paz. Al ser un poder mediano, Brasil utiliza casi exclusivamente instrumentos de *soft power*.<sup>40</sup> Ante la falta de amenazas a la seguridad desde el exterior, desde los años ochenta, el país no recurre a medidas de coerción y/o militares. Por esta misma razón, los militares no participan y apenas influyen en el diseño de la política exterior de Brasil.

**Actores de política exterior.** La institucionalización y profesionalización de la política exterior brasileña que, a diferencia de muchos otros países latinoamericanos, mantiene una cierta independencia de los gobiernos, garantiza la continuidad y previsibilidad de la actuación de Brasil en el exterior. Itamaraty es una institución con peso y prestigio en Brasil. Lo mismo puede decirse de su Escuela Diplomática. Aunque los empresarios y otros actores de la sociedad civil –las ONGs, en materia de derechos humanos y otros temas blandos– tienen una cierta influencia, la política exterior sigue siendo una prerrogativa de Itamaraty. La ventaja de esta constelación es que la política exterior no requiere un amplio consenso nacional y es, por tanto, uno de los pocos ámbitos independientes. Pero, por esta

<sup>38</sup> En el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International, Brasil ocupó en 2006 la 70ª posición entre 174 países, situándose en un término medio, junto con México, Perú, China e India.

<sup>39</sup> En 2003, se asignaron 727 millones de reais. Véase Ministerio de Planejamento, Orçamento y Gestão, Secretaria de Orçamento Federal, 2006, op. cit.

<sup>40</sup> Monica Hirst y Maria Regina Soares de Lima, 2006, op. cit.

misma razón, tampoco cuenta con un amplio respaldo político, el cual facilitaría por ejemplo un aumento del presupuesto.

El todavía limitado papel de los empresarios brasileños en la formulación de política exterior se refleja en sus actuales prioridades Sur-Sur, que no corresponden a los tres principales socios comerciales de Brasil: EE.UU., la UE y China. Por otro lado, puesto que las inversiones directas de Brasil se dirigen sobre todo a Sudamérica, existe un apoyo empresarial para intensificar las relaciones con Sudamérica. El eje Sur-Sur favorece también a los empresarios de aquellos sectores más reacios a abrirse a la competencia del exterior (servicios, petróleo, acero y automóviles, entre otros).

El Congreso sigue teniendo un papel muy secundario en materia de política exterior, lo cual deja al Presidente y a su gabinete un amplio margen de maniobra. Fue el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso que, por sus numerosos viajes y propuestas en foros internacionales, "presidencializó" la política exterior. Su sucesor acentuó esta tendencia -el Presidente Lula visitó entre 2003 y 2006 no menos de 48 países y pasó un 14 por ciento de su tiempo fuera de Brasil.<sup>41</sup> Ello demuestra que la política exterior se ha convertido en una prioridad de su Gobierno.

El Gobierno Lula ha introducido nuevos actores en materia de política exterior. Aunque Itamaraty sigue siendo el principal actor en la política exterior de Brasil, se cambiaron las reglas de juego a favor de una mayor participación del Ejecutivo y del partido en el Gobierno. El Presidente del Partido de los Trabajadores (*Partido dos Trabalhadores*, PT), Marco Aurélio García, es el principal asesor del Presidente en relaciones internacionales. La actual política exterior es diseñada y ejecutada por una Troika masculina: Marco Aurélio García se ocupa de asuntos diplomáticos delicados, particularmente en Sudamérica; Celso Amorim es el Ministro y principal arquitecto de la polí-

tica exterior; y su Vice, el Secretario General de Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, representa la vertiente desarrollista de Itamaraty.<sup>42</sup>

**Prioridades de política exterior.** Hasta los años setenta, EE.UU. fue considerado como el mayor aliado de Brasil para conseguir un cierto protagonismo internacional. La proyección internacional y/o el re-alineamiento (la alianza especial con EE.UU.) fueron los principales instrumentos para realizar el objetivo "Brasil gran potencia", el principal proyecto exterior de los militares que ocuparon el poder entre 1964 y 1985. Al mismo tiempo, hasta los años ochenta, la política exterior de Brasil se concentró principalmente en el escenario internacional, lo cual conllevó un cierto auto-aislamiento regional.

Estas prioridades empezaron a cambiar en los años ochenta, cuando Brasil estrechó sus vínculos con Argentina. A partir de la redemocratización, la actuación externa de Brasil se caracteriza por el "pragmatismo y no-confrontacionismo".<sup>43</sup> Argentina empezó a desplazar a EE.UU. como principal socio bilateral y en el marco del MERCOSUR, creado en 1991 como resultado de la alianza argentino-brasileña. Desde el inicio, este bloque fue percibido como el núcleo de un proceso de integración sudamericana. Esto se evidenció en la propuesta de Celso Amorim, lanzada en 1994, de crear un Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS) y en la primera Cumbre Sudamericana celebrada en 2000 en Brasilia.

Fuera de la región, sobre todo durante los dos Gobiernos de Cardoso, Brasil dedicó un gran esfuerzo a las relaciones con la UE que fue en aquel entonces su socio económico más importante. La primera Cumbre entre la UE y América Latina, inicialmente planteada por Francia como una reunión exclusiva con el MERCOSUR, se celebró en Río de Janeiro, donde se acordó, entre otros, negociar un acuerdo de asocia-

<sup>41</sup> Jeffrey Cason y Timothy Power, "Presidentialization, Pluralization and the Roll-Back of Itamaraty. Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula", documento presentado en Hamburgo, 29 de noviembre de 2006.

<sup>42</sup> En Itamaraty coexisten dos vertientes: la liberal, más enfocada en los países del Norte, y la desarrollista centrada en el eje Sur-Sur.

<sup>43</sup> Rivka T. Van Deijk, "Hacia una asociación interregional entre el MERCOSUR y la UE. Las políticas exteriores de Argentina y Brasil ante la agenda de negociaciones comerciales internacionales del MERCOSUR", julio de 2002.

ción UE-MERCOSUR. Dicho proceso de negociación, que aún no ha concluido, fue también planteado como una respuesta al proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), dominado por Estados Unidos.

El Gobierno de Lula "sudamericanizó" la política exterior de Brasil y estableció nuevas prioridades externas. En términos generales, Brasil ha trasladado el enfoque de su política exterior del Norte al Sur.<sup>44</sup> En tan sólo cuatro años, Brasil abrió 32 nuevas Embajadas y Consulados en el Sur<sup>45</sup> y contrató cerca de 400 nuevos diplomáticos. El objetivo principal de la actual política exterior es acentuar la independencia de Brasil construyendo alianzas estratégicas con otras potencias emergentes a nivel global y con sus países vecinos en Sudamérica. Desde hace una década, la política de vecindad con Sudamérica es el principal eje exterior al que Itamaraty dedica actualmente un 70 por ciento de sus esfuerzos. En el segundo programa de Gobierno de Lula, tanto EE.UU. como la UE ocupan el último lugar en la agenda externa y no son mencionados como socios políticos, sino solamente como mercados.

El relativo distanciamiento de Brasil de sus tradicionales socios a favor de alianzas sureñas no debe leerse sólo en claves ideológicas internas, sino también en un nuevo contexto económico. Así, la intensificación de relaciones con África, Asia y Oriente Medio a partir del Gobierno Lula corresponde también al deseo de abrir nuevos mercados que, además, son compatibles con el mantenimiento de altas barreras arancelarias en determinados sectores. El eje Sur-Sur en la política exterior de Brasil también es una respuesta a las estancadas negociaciones con la UE sobre un acuerdo de asociación, el callejón sin salida en las negociaciones sobre el ALCA, así como los escasos avances de la ronda de Doha en el marco de la OMC, donde Brasil es un importante actor.

## Brasil como jugador global

La política exterior de Brasil sigue teniendo una vocación universal.<sup>46</sup> Así, el principal objetivo del programa de Gobierno Lula (2007-2010) en materia exterior, es conseguir un asiento permanente en un Consejo de Seguridad ampliado. Aparte de los intereses nacionales, la candidatura de Brasil está motivada por la búsqueda de un mayor equilibrio entre Norte y Sur y un orden mundial más justo y representativo.<sup>47</sup> Celso Amorim proclamó este objetivo de la política exterior de Brasil en 1994 y, desde entonces, defiende tanto una reforma del Consejo como una presencia permanente de su país, preferentemente en representación de América Latina.

A tal fin, Brasil se alió al Grupo de los Cuatro (G-4) - con Alemania, Japón e India-, creado poco antes de la Cumbre Mundial de la ONU en 1995 y que presentó una propuesta conjunta de reforma del Consejo de Seguridad. Ante las escasas posibilidades de una ampliación del Consejo y el veto de EE.UU., el Grupo ha perdido relevancia y Japón decidió, en 2006, no sumarse a una nueva propuesta del foro.

Su candidatura al Consejo de Seguridad motivó múltiples iniciativas externas de Brasil, incluyendo su protagonismo en la misión de Naciones Unidas en Haití y la participación en otras siete misiones de paz. Ello explica también la intensificación de las relaciones con África y Oriente Medio que representan un importante número de países miembros de Naciones Unidas. En su primer mandato, Lula visitó 18 países de la región, celebró una Cumbre con la Liga Árabe en Brasilia, firmó numerosos acuerdos de cooperación y abrió nuevas Embajadas.

Además de obtener respaldo para un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, el creciente interés de Brasil en África se debe también a su identidad como país latinoamericano y de lengua portuguesa,

<sup>44</sup> Susanne Gratius, "Lula de nuevo: ¿influencia regional sin liderazgo?", *Comentario*, FRIDE, Madrid, diciembre de 2006.

<sup>45</sup> Brasil tiene un total de 184 representaciones en el exterior.

<sup>46</sup> Alcides Costa Vaz, "Brazil: Global and Regional Security Perspectives and Cooperation within IBSA", en: Alcides Costa Vaz (ed.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Universidad de Brasilia, Brasilia, 2006, pp. 195-217.

<sup>47</sup> Véase Maria Regina Soares de Lima, 2005, op. cit.; y Stefan Schirm, 2005, op. cit.

con una importante población de origen africano. Particularmente estrechas son sus relaciones con Sudáfrica que, igual que Brasil, es una potencia media regional y un ancla de estabilidad/factor estabilizador en su entorno geográfico.

La OMC es la segunda plataforma de la política exterior de Brasil en el plano global. Junto con India, Brasil es uno de los países del mundo que más quejas ha formulado ante el sistema de solución de controversias del foro. De este modo, Brasil utiliza la OMC para ganar influencia internacional y fortalecer el cumplimiento de las reglas y normas internacionales.

Tanto la OMC como la ONU han sido el marco para crear alianzas con otros países en vías de desarrollo o potencias medianas a fin de ganar poder de negociación a favor de los intereses del Sur frente a las posiciones del Norte. En ambos casos, Brasil comprobó un sorprendente poder de convocatoria e iniciativa:

- En 2003, Brasil lanzó el Grupo de los Tres con India y Sudáfrica. El foro IBSA es una alianza estratégica entre potencias medias y grandes que ocupan un papel clave en América Latina, Asia y África. El IBSA representa también el deseo de crear un mayor equilibrio frente a EE.UU. en el caso de Brasil, o China en el caso de India;
- Poco después, Brasil convocó en el marco de la OMC el Grupo de los 20 como alianza de los países del Sur para defender sus intereses en la ronda de desarrollo de Doha. El G-20 se ha convertido en un importante grupo de presión para los intereses comerciales de los países en vías de desarrollo;
- La iniciativa global contra el hambre presentada por Lula y apoyada por Francia y otros países es otro ejemplo del poder de iniciativa de Brasil y su activa participación en la política internacional.

Aunque Brasil juega un papel pro-activo en los organismos multilaterales, actúa también con un cierto *understatement*. Así, Brasil tiene más práctica en negociar a puerta cerrada que en asumir funciones internacionales de peso. Cabe recordar que Brasil, pese a haber presentado candidatos, actualmente no ocupa

cargos importantes ni en la OMC ni en la ONU o, a nivel regional, en la OEA o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Tampoco es miembro de la OCDE o del Grupo de los Ocho. Otro ejemplo del *understatement* es el Consejo de Seguridad: pocos saben que Brasil ha sido durante un total de 18 años miembro no permanente en el Consejo de Seguridad, un período sólo alcanzado por Japón.

## El proyecto sudamericano de Itamaraty

Hasta los años ochenta, la larga experiencia de Brasil en foros multilaterales internacionales marcó un claro contraste con su bajo perfil en los foros latinoamericanos y su escasa participación en la pacificación regional. Así, Brasil no participó en el Grupo de Contadora, creado en 1983 entre Costa Rica, Colombia, Venezuela y Panamá para apoyar la paz en Centroamérica, ni tampoco ha tenido un papel importante en el posterior Grupo de los Ocho y su sucesor, el Grupo de Río.

El compromiso regional de Brasil es de fecha reciente y limitado principalmente a su entorno geográfico. Al excluir a su potencial rival México y a otros países centroamericanos de sus iniciativas (sub)regionales, está contribuyendo a una separación geopolítica entre el Sur y el Norte del continente americano. Puesto que EE.UU. es el actor dominante en Norte y Centroamérica, Brasil intenta convertirse en la potencia en el sur de las Américas.<sup>48</sup> Una condición imprescindible para ello es impulsar la estabilidad y seguridad en Sudamérica y particularmente en los países andinos afectados por varias crisis. Es por ello, y por la preocupación por la paz que tiene como potencia media, que la estabilidad de la región andina, como condición previa a la integración y el liderazgo de Brasil, se ha convertido en un objetivo central del Gobierno Lula.

La política regional de Brasil se basa en dos instrumentos clave: 1) La promoción de la integración sudamericana a través del diálogo político y la negocia-

<sup>48</sup> Thomas Pedersen, 2002, op. cit., p. 694.

ción; y 2) La prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intraestatales a través de la mediación. Como potencia cooperativa y ancla de estabilidad, Brasil ha optado por una "política de buena vecindad" en Sudamérica basada en un conciente *understatement*. Éste último es percibido como una fórmula para obtener el reconocimiento de liderazgo por parte de sus vecinos y evitar recelos de un "Brasil hegemónico".

### *MERCOSUR y CASA: ¿Dos caras de la misma moneda?*

La política regional de Brasil tiene un importante componente geopolítico y refleja una visión a muy largo plazo. Su proyecto sudamericano se basa en dos pilares: MERCOSUR y CASA. Desde la perspectiva de Itamaraty, ambas iniciativas de integración son compatibles y tienen en común un claro liderazgo de Brasil. El primero es considerado como núcleo duro de la integración y, el otro, como el segundo círculo. Si la creación de un mercado común es el principal objetivo de MERCOSUR, la integración física a través de proyectos de infraestructura es la razón de ser de CASA.

El MERCOSUR fue consecuencia del proceso de redemocratización y desmilitarización entre Argentina y Brasil. En la década de los ochenta, ambos países construyeron una alianza bilateral en torno al compromiso político mutuo a favor de la democracia, los derechos humanos y la paz. El bloque surgió de una nueva relación política y de seguridad entre Argentina y Brasil basada en un acuerdo militar: la Declaración de Foz de Iguazú sobre Políticas de Salvaguardas Nucleares, firmada en noviembre de 1990. Dos acuerdos comerciales bilaterales, suscritos en 1988 y 1990, condujeron a la creación del MERCOSUR al que se sumaron también los dos socios menores de Argentina y Brasil, Uruguay y Paraguay. El MERCOSUR cambió el papel de Brasil en Sudamérica: desde la perspectiva de Itamaraty fue la plataforma para "abrir la economía brasileña", ganar peso en la región y ser reconocido como poder regional.

El MERCOSUR es el principal instrumento para reafirmar el liderazgo cooperativo brasileño en Sudamérica.

Sin embargo, reiteradas disputas comerciales, diferencias puntuales y problemas estructurales constituyen serios obstáculos para consolidar el bloque como unión aduanera. Más que una realidad económica, constituye un proyecto político-ideológico. Ejemplos de ello son la cláusula democrática, el recién creado Observatorio de la Democracia del MERCOSUR, la creación de una zona de paz y la "intervención política" en sucesivas crisis de Gobierno en Paraguay. El MERCOSUR promovió una alianza estratégica entre Argentina y Brasil, dos países que, según un representante de Itamaraty, nunca en la historia han estado tan unidos. Muestra de ello es la frecuente adopción de posiciones comunes entre ambos países y su negociación conjunta en crisis políticas en su vecindad (Bolivia y Paraguay).

El MERCOSUR es el germen y núcleo de un proyecto de integración más amplio plasmado posteriormente en CASA. Pese a reiteradas crisis internas, el bloque es un imán de integración en Sudamérica que atrae cada vez más miembros. Venezuela ya se incorporó en el MERCOSUR y Bolivia solicitó, en enero de 2007, su pleno ingreso. Actualmente, Bolivia, así como Chile y Perú, son miembros asociados. Pese a sus debilidades intrínsecas, el acuerdo de integración podría integrar, a largo plazo, a la mayoría de los países sudamericanos.

Por ello, es compatible con el proyecto sudamericano promovido por Brasil. Fue durante el Gobierno de Cardoso (1994-2002) que se celebró en 2000 en Brasilia la primera Cumbre Sudamericana. Después de otras tres cumbres, se creó en diciembre de 2004 en Cuzco/Perú la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA). Dicha reunión marcó una nueva etapa para la región. Más allá de la retórica, el proyecto condujo a una importante iniciativa de infraestructura (IIRSA), financiada en gran parte por Brasil (a través del *Banco Nacional de Desenvolvimento*, BNDES), que es el prerrequisito para la integración sudamericana.

Ambos proyectos coexisten y siguen una lógica que sólo se entiende en una perspectiva histórica. CASA enlaza tres áreas geográficas: la Cuenca del Plata, la Amazonía y la región de los Andes. Cabe recordar que Brasil ya inició un proceso de integración geopolítica.

Tanto el Tratado de la Cuenca del Plata (1969), como el Pacto Amazónico (1978) nacieron en Brasilia. Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay formaron parte del Tratado de la Cuenca del Plata para coordinar los recursos hidrográficos. El Pacto Amazónico, creado para explorar y proteger esta área natural, une Brasil a los cinco países andinos y, además, a Guyana y Surinam. En aquel entonces, El Pacto Amazónico fue concebido también como un contra-proyecto al Pacto Andino que, al excluir Brasil, nunca ha sido visto con buenos ojos por Itamaraty.<sup>49</sup>

La lógica detrás de MERCOSUR y CASA es utilizar la integración (en círculos concéntricos) como instrumento para estabilizar su vecindad en términos económicos y políticos en torno a un liderazgo (benigno) de Brasil. Por último, el proyecto sudamericano, que incluye un mayor compromiso de estabilización política, sirve para proteger los propios intereses de seguridad de Brasil viviendo en un entorno menos inestable en lo interno y vulnerable en lo externo.

## Brasil ante los Estados menos consolidados de América Latina y el Caribe

Es una paradoja que América Latina sea la región menos bélica del mundo, pero que cuenta con los más elevados índices de violencia. Después de la Guerra Fría, los conflictos se han trasladado del ámbito interestatal al intraestatal. Según Francisco Rojas, "las vulnerabilidades domésticas constituyen la principal amenaza a la seguridad del Estado".<sup>50</sup> Los altos nive-

<sup>49</sup> Véase Edgardo Mercado Jarrín, "Pacto Amazónico: ¿Dominación o integración?", en: *Nueva Sociedad*, n° 37, Caracas, julio-agosto de 1978, pp. 5-18.

<sup>50</sup> Francisco Rojas Aravena, "Panorama de la seguridad en Sudamérica", en: *Diplomacia, Estrategia, Política (DEP)*, vol. 1, n° 2, Brasilia, enero-marzo de 2005, pp. 54-80, p.62.

les de violencia en la región reflejan dos problemas estructurales: 1) La extrema desigualdad y las condiciones de pobreza en las que sigue viviendo un 42 por ciento de los latinoamericanos; y 2) La debilidad del Estado que no está en condiciones de garantizar ni la seguridad ni los servicios básicos a la población.

Brasil se está perfilando como una potencia mediadora y estabilizadora en Sudamérica. El Presidente Lula sustituyó la prioridad de la agenda comercial sudamericana por una agenda fundamentalmente política. Por primera vez, Brasil asumió un papel activo para resolver crisis políticas de terceros países. Ello marcó un cambio importante, tanto en la política exterior como en la del PT, puesto que la mediación en crisis internas contradice el principio de la autodeterminación y la no intervención en asuntos internos de otros, que marcaron durante mucho tiempo la pauta de comportamiento de Brasil.

El primer país en el cual Brasil medió conjuntamente con Argentina para preservar el orden democrático fue Paraguay, Estado miembro original del MERCOSUR y, por tanto, firmante de su cláusula democrática. En los años noventa, su aplicación, que hubiera significado excluir a Paraguay del bloque en el caso de un golpe de Estado, constituyó un incentivo para respetar las reglas democráticas y evitar una intervención militar en las tres crisis políticas de 1996, 1999 y 2000. La mediación política fue también motivada por intereses nacionales: Brasil es el principal socio económico de Paraguay, posee tierras y una importante población en la frontera, financia la planta hidroeléctrica de Itaipú y forma parte de la "Triple frontera" con Argentina y Paraguay.

Asimismo, Brasil tiene importantes intereses propios en Bolivia, el segundo país más importante donde asumió en varias ocasiones (1995, 2000, 2006) un papel de mediación política. Igual que con Paraguay, Brasil mantiene estrechos vínculos económicos y poblacionales con ese país vecino que próximamente podría integrarse en el MERCOSUR.

La relación con Venezuela, que desde 2006 es el quinto Estado miembro del MERCOSUR, ha sido tradicio-

nalmente más distante. Entre 2003 y 2004, a través del compromiso personal de Lula y su apoyo a la labor de la OEA, Brasil intervino diplomáticamente en el conflicto entre Gobierno y oposición venezolanos.

La mediación directa de Brasil en conflictos intraesta-

tales en su vecindad es de fecha reciente, comparada con su larga tradición de participar en misiones internacionales de paz, auspiciadas por la OEA o la ONU. De las 33 misiones multilaterales en las cuales participó Brasil desde los años sesenta, nueve han sido en América Latina, siendo la más importante la de Haití.

### Participación de Brasil en misiones de paz en América Latina

Misión y responsable	Beneficiarios y funciones	Participación de Brasil
MINUSTAH (2004-), ONU	Haití, pacificación y estabilización del país	1.400 (y comando militar)
MARMINAS (2003-), OEA	Sudamérica, apoyo técnico a la eliminación de minas entre Ecuador y Perú	4 (dos oficiales del Ejército y dos de la Marina Naval)
MARMINCA (1996-), OEA	Centroamérica, eliminación de minas en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua	7 militares
MOMEPE (1995-1999), Brasil	Mediación en el conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú basado en el Protocolo de Río de 1942	191 militares
MINUGUA (1994-1997), ONU	Reconstrucción institucional y verificación de los acuerdos de paz en Guatemala firmados en 1996 incluyendo la desmovilización de la guerrilla	18 observadores militares, subjeftura de misión
ONUCA (1989-1992), ONU	Verificación del proceso de paz centroamericano	21 observadores militares
ONUSAL (1991-1992), ONU	Verificación del proceso de paz en El Salvador y reconstrucción institucional	67 observadores militares, 15 observadores policiales
FIP (1965-1966), OEA	República Dominicana, misión de pacificación, mandato amplio incluyendo los derechos humanos	1.200 y comando militar
DOMREP (1965-1966), ONU	Misión Especial del Secretario General de Naciones Unidas en la República Dominicana, pacificación	1 militar

Fuente: Ministerio da Defesa, Brasília D.F ([www.defesa.gov.br/missoes\\_paz/](http://www.defesa.gov.br/missoes_paz/))

## Haití: ¿Misión frustrada o solución regional?

En 2004, Brasil decidió asumir el mando militar de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH)<sup>51</sup> en la cual participa con 1.200 militares y policías. Llama la atención que es casi el mismo contingente que envió Brasil en 1965 a la República Dominicana, la primera misión de paz con la que se comprometió Brasil. También desde esta perspectiva, la MINUSTAH es la misión de paz más impor-

tante en la que ha participado el país en los últimos 30 años y la segunda en su clase en el Caribe.

Con la MINUSTAH, Brasil quiere ganar prestigio a nivel global y regional. Aunque influye el hecho de que Haití es parte del continente americano, el compromiso de Brasil en la MINUSTAH no fue la respuesta a una preocupación regional. Estaba más relacionado con la aspiración de conseguir un asiento permanente en el Consejo de Naciones Unidas,<sup>52</sup> puesto que la misión se estableció poco antes del gran debate sobre la reforma del sistema de la ONU.

<sup>51</sup> El Congreso brasileño respaldó la decisión con una amplia mayoría de 266 votos a favor y 118 en contra.

<sup>52</sup> Véase Jorge Zaverucha, "O Brasil no Haiti e o Haiti no Brasil", *Boletín de RESDAL*, n° 15, julio de 2004.

En la región, el compromiso de Brasil en la MINUSTAH permite vincular a Haití a la agenda latinoamericana y percibir el país, por primera vez, como parte de la propia geografía e identidad cultural. Sirve también como una plataforma para intensificar los lazos bilaterales con Haití y para promover la cultura brasileña en el Caribe. Así, según informaciones de Itamaraty, Brasil abrirá próximamente un centro brasileño en Puerto Príncipe.

Haití es un tema polémico en Brasil y en sus países vecinos, puesto que por la importante participación regional, MINUSTAH es casi una misión latinoamericana. La activa participación de Brasil y de otros países de la región fue interpretada, por algunos como una injerencia ilegítima y amoral en asuntos internos siguiendo, de alguna forma, la tradición intervencionista de Estados Unidos.<sup>53</sup> Otros, en cambio, consideran la misión legítima y el protagonismo latinoamericano como algo positivo para la región<sup>54</sup> y su capacidad de responder a crisis de Estado.

Otra cuestión que se planteaba es si Brasil, considerado como un Estado amenazado, puede contribuir a construir un Estado en un país vecino. La experiencia de Brasil en Haití ha señalado que no es una contradicción. El hecho de que Brasil tenga sus propios problemas de pobreza, desigualdad y seguridad es positivo, puesto que el país no pretende imponer sus respuestas a crisis de Estado sino ofrecer una cooperación más equilibrada y soluciones conjuntas a problemas de seguridad y de desarrollo que también afectan a Brasil.

Haití es el único país de las Américas que figura entre los diez Estados más frágiles del mundo.<sup>55</sup> El mandato de la MINUSTAH es amplio, incluyendo, aparte de reconciliación y seguridad, la protección de los derechos humanos, la preparación de las elecciones, tareas de desarrollo e infraestructura, así como asistencia

legal para crear un "Estado de Derecho". Permite, aunque con muchas limitaciones, (re)construir un Estado en Haití y es, por tanto, no sólo un mandato militar sino también político-social.<sup>56</sup> Al menos en América Latina, es la primera misión de la ONU que intenta atacar las causas (la debilidad del Estado) y no los síntomas (conflicto violento) del problema, lo cual incluye una visión e intervención a más largo plazo.

Fue la segunda vez en diez años que la comunidad internacional intervino con tropas en Haití y es la quinta misión de la ONU en ese país. Teniendo en cuenta los antecedentes y la situación de emergencia interna, concluir esta nueva misión exitosamente es muy difícil, si no imposible. Pero con independencia de su balance final, Haití abre un nuevo horizonte regional. La MINUSTAH demuestra por primera vez un compromiso político, humanitario y militar de Brasil (conjuntamente con otros países latinoamericanos) para poner fin a conflictos en su vecindad.

Esto representa un cambio de paradigma en su política exterior basada en el principio de la no intervención y el respeto de la soberanía nacional. Ambas reglas han sido puestas en tela de juicio por la actuación de Brasil en Haití. Cabe recordar que sólo una década atrás, Brasil había rechazado no sólo la posibilidad de participar en las misiones de la ONU en Haití, sino que incluso se había opuesto en el Consejo de Seguridad a apoyar dicha actuación.<sup>57</sup> Este cambio de paradigma sigue siendo un tema de debate nacional, igual que la actuación militar en Haití que contrasta con las pocas respuestas que ofrece el Gobierno a los problemas de seguridad en Brasil.

La MINUSTAH indica, por primera vez, la búsqueda de respuestas regionales a crisis de Estado y, en este caso, una gradual retirada de EE.UU. y Francia, los tradicionales socios de Haití. Así, es significativo que Washington participe tan sólo con 53 militares y policías en MINUSTAH y que Francia aporte 81 personas

<sup>53</sup> Juan Gabriel Tokatlian, "Intervención en Haití: Misión frustrada. Una crítica de América Latina", *Comentario*, FRIDE, Madrid (sin fecha).

<sup>54</sup> Entrevista con Gabriel Valdés, ex Enviado Especial del Secretario General para Haití, en: *Radio Netherlands*, Amsterdam.

<sup>55</sup> Ocupa la posición 8 en el Índice de Estados Fallidos elaborado por el Fondo para la Paz y Foreign Policy.

<sup>56</sup> Amélie Gauthier, "La seguridad en Haití y la conferencia de donantes en Madrid", *Comentario*, FRIDE, Madrid, noviembre de 2006, p. 6.

<sup>57</sup> Véase Maria Regina Soares Lima, 2005, op. cit., p. 4.

a la Misión. Cabe recordar que EE.UU. lideró la primera misión internacional en Haití (1993), aportó el mayor contingente en la segunda y protagonizó la salida forzada del Presidente Jean-Bertrand Aristide. Francia asumió el comando policial en las dos últimas misiones de la ONU en Haití.

Brasil, conjuntamente con otros países latinoamericanos, ha empezado a sustituir el tradicional protagonismo de EE.UU. y/o países europeos para contribuir a resolver conflictos en las Américas. Haití se ha convertido en la proa del nuevo papel de pacificación que asume Brasil en la región. Queda por ver si esto significa una regionalización de las respuestas a crisis de Estado o si Haití será sólo un episodio aislado en la política exterior de Brasil. Su actuación en la región andina será una importante prueba para ello.

## Brasil y las crisis de Estado en la región andina

Los países andinos son, por un lado, socios estratégicos de Brasil y, por el otro, un foco de inestabilidad. Se trata de una subregión en continua transformación con un alto grado de conflictividad política como resultado de injusticias sociales, exclusión política y un Estado débil como garante de seguridad y suministrador de servicios a sus ciudadanos. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela son considerados potenciales Estados frágiles o, en el caso de Colombia incluso colapsados.<sup>58</sup> La exclusión sistémica de los indígenas es un factor adicional en los conflictos políticos latentes en Bolivia, Ecuador y, en menor medida, en Perú. Otro problema transversal es el narcotráfico vinculado, en el caso de Colombia, con la actuación de grupos guerrilleros.

Esta situación señala que la ausencia de enemigos externos y conflictos interestatales no significa que Sudamérica sea una región segura ni tampoco que

Brasil viva en una vecindad estable. Los Estados considerados frágiles o amenazados en la región andina y las redes de economía ilegal constituyen, en parte, una amenaza de seguridad para Brasil que comparte amplias fronteras difícilmente controlables con Bolivia, Colombia, Venezuela y Perú. Es por ello que fortalecer los Estados como garantes de seguridad, participación y bienestar no sólo es una tarea moral, sino también de interés nacional.

La respuesta de Brasil a los Estados frágiles en la región andina es de doble vía: por un lado, fortalece el control de fronteras (mediante el SIVAM) y, por el otro, interviene diplomáticamente en conflictos internos de sus países vecinos. Desde el Gobierno de Lula, la región andina se ha convertido en la principal plataforma de actuación política en las Américas. Brasil ha intensificado sus lazos con los cinco países de la subregión y, particularmente, con Bolivia y Venezuela, siendo ambos considerados socios estratégicos de Brasil por su lazo con el MERCOSUR y su importancia energética.

Colombia es, desde hace décadas, un país en guerra civil con un alto grado de violencia generalizada y una economía sostenida en gran parte por el narcotráfico. Aunque el país tiene una aparente estabilidad democrática, el Estado no tiene el monopolio de violencia y el Gobierno es sólo un actor más en un largo conflicto armado con grupos guerrilleros que se inició en los años sesenta o incluso antes. Al compartir una larga y difícil frontera con Colombia, Brasil se ve afectado por el conflicto armado y el narcotráfico. Aún así, no se ha comprometido con el conflicto colombiano. Las relaciones bilaterales se concentran en problemas fronterizos. A diferencia de los demás países andinos, Colombia no se ha acercado al MERCOSUR, pese a formar parte de CASA. Aunque se ha intensificado la cooperación sectorial y, particularmente, el control de la frontera bilateral, las relaciones políticas entre Lula y Álvaro Uribe son distantes. Cabe recordar que, cuando el Presidente brasileño ofreció al inicio de su mandato actuar como mediador o facilitador de diálogo entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), su iniciativa no fue respaldada por Colombia. Desde entonces, Brasil no se ha

<sup>58</sup> Según el Índice de Estados Fallidos 2006 del Fondo para la Paz y Foreign Policy, Colombia está en la posición 27, Bolivia 56, Ecuador 63, Venezuela 64 y Perú 64.

pronunciado sobre el conflicto armado y aunque Itamaraty ha criticado abiertamente la tendencia de militarización que implica el Plan Colombia, acepta en silencio el protagonismo de EE.UU. en el conflicto armado de su vecino.

**Ecuador y Perú** han sufrido reiteradas crisis de Gobierno. Ecuador, el primer país latinoamericano que restableció en 1979 el orden democrático, ha tenido en los últimos diez años, ocho presidentes. Desde enero de 2007, el país está gobernado por un *outsider* político, el populista Rafael Correa, que mantiene estrechos vínculos con los Gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia. En Perú, el sistema y la élite política tradicional han perdido prestigio. Muestra de ello fue el bajísimo apoyo del 7 por ciento del anterior Gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). La crisis de representación política es, en gran parte, la consecuencia de los oscuros años del neopopulismo de Alberto Fujimori cuyo Gobierno promovió en 1992 un "autogolpe" y terminó, en 2000 con un cataclismo político-institucional. Tanto el retorno de Alan García al poder como su contrincante Ollanta Humala en las elecciones presidenciales de 2006 señalan que el populismo es un rasgo importante de la política peruana.

Hasta la actualidad, Brasil no ha intervenido en las crisis políticas internas de Ecuador y Perú porque ninguno de los dos países es un socio estratégico de Brasil. La actuación más importante de Itamaraty en estos dos países fue la mediación en el conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú entre 1995 y 1998, junto con Argentina y EE.UU. El conflicto entre Ecuador y Perú, reactivado en 1995, fue una de las últimas guerras interestatales de América Latina que tiene sus raíces en la demarcación de las fronteras después de la independencia. Tras un breve episodio bélico, ambos países acordaron en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 una tregua fronteriza garantizada por Brasil, junto con Argentina y Chile. Los tres países mediaron también en la denominada Guerra de Cenepa entre Ecuador y Perú, a principios de 1995. Ese mismo año, ambos países firmaron la Declaración de Paz de Itamaraty, pero la reactivación del conflicto requirió la firma de un nuevo Acuerdo, el 24 de octubre de 1998 en Brasilia.

**Bolivia** ha tenido, antes de las elecciones de diciembre de 2005, nueve presidentes en nueve años y puede ser considerado el país más inestable políticamente de la región. El ex sindicalista cocalero y representante indígena, Evo Morales, que llegó a la presidencia en 2006, mantiene una estrecha alianza con Venezuela y Cuba. El factor étnico y la legítima aspiración de poder de los indígenas, que constituyen la mayoría de la población, sigue siendo un importante detonador de inestabilidad política. Cabe esperar que el actual debate sobre la "refundación del Estado" a favor de los excluidos y marginados contribuya a crear un Estado al servicio de todos los ciudadanos capaz de superar las brechas existentes en el país más pobre de Sudamérica.<sup>59</sup>

Brasil es un socio clave de Bolivia: PETROBRAS es el principal comprador e inversor de gas boliviano y una importante comunidad de ciudadanos brasileños vive en la frontera boliviana. En los últimos años, Brasil se ha perfilado como principal mediador externo en asuntos políticos internos de Bolivia. Junto con Argentina negoció en 2003 la salida del entonces Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y la solución pacífica del conflicto entre oposición y Gobierno, durante el posterior mandato de Carlos Mesa. Brasil también ha sido el actor clave en el reciente "conflicto sobre el gas".<sup>60</sup> La nacionalización del gas boliviano, anunciada el 1 de mayo de 2006 por el Presidente Evo Morales, provocó tensiones bilaterales. La dimisión en 2006 del ministro de hidrocarburos, Andrés Soliz Rada, fue ante todo el resultado de presiones por parte de Brasil. Pero, ante su estrecha relación con Bolivia y la solidaridad con la "Revolución boliviana",<sup>61</sup> el Gobierno Lula decidió resolver el conflicto a través del diálogo y no la presión para "preservar una relación estratégica para el país".<sup>62</sup> Concesiones de ambas partes permitieron fir-

<sup>59</sup> Mariano Aguirre e Isabel Moreno, "La refundación del Estado en Bolivia", *Documento de Trabajo*, nº 31, FRIDE, Madrid, enero de 2007.

<sup>60</sup> Norman Gall, "Gas en Bolivia: Conflictos y contratos", *ARI*, nº 10, Real Instituto Elcano, Madrid, 2007.

<sup>61</sup> Según una entrevista con Marco Aurélio García, en noviembre de 2006 en Brasilia.

<sup>62</sup> Maria Regina Soares de Lima, "Decisões e Indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula", *Observatorio Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, diciembre de 2006, p.2

mar acuerdos bilaterales sobre la producción, distribución y los precios de exportación (a Brasil) del gas boliviano.

La actuación conciliadora de Brasil en la crisis de relaciones con Bolivia demostró que la cooperación prevaleció ante el uso del poder,<sup>63</sup> incluso en una situación de clara amenaza (la ocupación de las instalaciones de PETROBRAS) por parte del Gobierno de Morales. Pese al conflicto sobre el gas, Brasil mantiene estrechos lazos con el Gobierno de Evo Morales que anunció, en la Cumbre del MERCOSUR, celebrada en enero de 2007, su deseo de ingresar en el bloque. Esta solicitud fue claramente apoyada por Brasil, entre ellos por la convicción de que la integración (y la búsqueda de consenso político) ofrece un marco de moderación y negociación política. Esta misma lógica se aplica en las relaciones con Venezuela.

En **Venezuela**, el populismo es un rasgo destacado del Gobierno de Hugo Chávez, que fue recientemente reelegido hasta el año 2013 y está propiciando la posibilidad de otra reelección. Su proyecto político de crear un "Socialismo del siglo XXI" no se limita a su propio país, donde ha transformado las instituciones del Estado en un instrumento personal de poder y ha nacionalizado la economía, sino que se extiende a toda la región, siguiendo la idea de Simón Bolívar, el ídolo de Chávez, de crear una América Latina unida e independiente de Estados Unidos. El proyecto sudamericano es, al mismo tiempo, el lazo más estrecho que une Brasil a Venezuela.

Desde la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999, Venezuela se ha convertido tanto en un socio estratégico como en un rival de Brasil. Para Itamaraty, de Venezuela emanan dos potenciales amenazas: la radicalización política y un liderazgo regional de Chávez. A través de su influencia directa bilateral y en el marco del MERCOSUR, Brasil intenta reducir ambos riesgos. Primero, Brasil medió en el conflicto interno entre oposición y Gobierno en lo que constituyó una de las primeras inicia-

tivas exteriores de Lula. En enero de 2003, Brasil creó el Grupo de Amigos con Venezuela (integrado además por Chile, E.E.UU., España y Portugal) para apoyar la labor de prevención de conflictos de la OEA. Antes de celebrarse el referéndum sobre Chávez, en agosto de 2004, que puso fin al empate político, Lula viajó en varias ocasiones a Caracas para convencer al Presidente venezolano de respetar las reglas democráticas y convocar la consulta popular. Desde aquel entonces, las relaciones entre ambos países se han intensificado.

Muestra de ello fue el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Para Brasil, la integración de este país ofrece claros beneficios económicos: incluye la dimensión energética en el bloque y vincula su frontera norte al proceso de integración. Brasil descarta el riesgo de que Chávez utilice el MERCOSUR como plataforma para difundir su proyecto ideológico. En una entrevista el 18 de enero de 2007, Celso Amorim negó la posibilidad de una ideologización de Brasil por parte de Chávez y consideró que "es más fácil que Brasil influya sobre Venezuela que viceversa". El que en la última Cumbre del MERCOSUR tanto Brasil como Argentina advirtieran al Presidente Chávez que moderara su discurso y asumiera una posición responsable en la línea del bloque, señala que el MERCOSUR es percibido como un instrumento de control democrático.<sup>64</sup>

La responsabilidad política que ha asumido Brasil en los países andinos desde los años noventa y, sobre todo, a partir del Gobierno de Lula demuestra su afán de pacificar y estabilizar su propia vecindad, pero también sus límites para resolver la crisis endémica en la región considerada la más problemática y menos segura de las Américas.<sup>65</sup> Aunque la actuación de Brasil en Bolivia y Venezuela representa una mayor atención a los países considerados "Estados amenazados" para prevenir futuros conflictos, el país no se ha involucrado en Colombia que representa la principal amenaza de seguridad regional y donde E.E.UU. sigue siendo el actor externo principal.

<sup>63</sup> Véase Steen Frybar Christensen, "La política energética de Bolivia y las relaciones entre Bolivia y Brasil", en: *Sociedad y Discurso*, nº 10, Universidad de Aalborg, Dinamarca, 2006.

<sup>64</sup> Eleonora Gosman, "Bush alienta el liderazgo de Brasil y Argentina para frenar a Chávez", en: *El Mundo*, Madrid, 7 de febrero de 2007.

<sup>65</sup> Andrew Hurrell habla de una "crisis-prone area". Véase Andrew Hurrell, 2006, op. cit., p. 9.

Ello sugiere, por un lado, una división de tareas: EE.UU. asume la responsabilidad externa en el Estado frágil colombiano y Brasil intenta prevenir conflictos en los demás Estados considerados amenazados, aunque de forma menos alarmante, de la región andina. Por el otro, la actuación de Brasil y EE.UU. en la región andina es potencialmente conflictiva. La amenaza del "narcoterrorismo" andino justifica una creciente presencia militar de EE.UU. en Sudamérica, lo cual es claramente rechazado por Brasil.<sup>66</sup>

La lectura de amenaza de seguridad andina de Washington es muy diferente a la visión brasileña: desde su perspectiva, se trata de un problema de "narcoterrorismo" que requiere una respuesta militar y la intervención de EE.UU. Comparado con el tradicional papel de Washington, Brasil es un actor nuevo en esa subregión, cuya mediación y proyecto de integración ofrece una alternativa al "intervencionismo" y "unilateralismo" de EE.UU. que tampoco ha contribuido a resolver los problemas estructurales (ante todo la debilidad del Estado) de los países andinos.

## ¿Respuestas regionales a Estados amenazados?

La integración, incluyendo la mediación en conflictos, que promueve Brasil en Sudamérica constituye, sin duda, una respuesta regional a la crisis de Estado. Haití y el creciente compromiso político de Brasil frente a sus vecinos andinos demuestran que el país está actuando cada vez más como potencia pacificadora y/o estabilizadora. La actuación de Brasil representa un importante complemento o alternativa a las respuestas que ofrecen tanto EE.UU. como la UE para prevenir o resolver problemas relacionados con Estados frágiles.

Si Brasil ha asumido un claro protagonismo internacional en la pacificación de Haití, todavía no es el actor clave para estabilizar la región andina. Es una contradicción que Brasil quiera asumir un papel de pacifica-

dor regional e ignore, al mismo tiempo, el conflicto colombiano y/o acepte el protagonismo de EE.UU. Por otra parte, demuestra que Brasil como potencia regional emergente no quiere ni tiene la capacidad de entrometerse en el conflicto más complejo y antiguo de las Américas. Es allí donde se perciben más claramente los límites del liderazgo regional de Brasil y su "resignación" ante el papel hegemónico de la superpotencia Estados Unidos.

## Oportunidades y límites del liderazgo político regional

### Brasil: Potencia cooperativa anti-hegemónica

"Brasil no quiere liderar nada".<sup>67</sup>

Desde el retorno a la democracia, la élite política evita cualquier connotación que pudiera sugerir un liderazgo político de Brasil e intenta proyectarlo como una potencia cooperativa y anti-hegemónica. Desde los años ochenta se puede constatar un marcado cambio en la política exterior brasileña a favor de una política consensuada y cooperativa mediante alianzas con otros países sudamericanos y, particularmente, con Argentina. Esto representa un nuevo estilo diplomático de vecindad cooperativa. A diferencia del unilateralismo de EE.UU., su principal rival en las Américas, Brasil ha optado por un "estilo de liderazgo consensual [*consensual style of leadership*]"<sup>68</sup> y un cierto *undersatement* regional.

La idea de una Sudamérica unida constituye un contraproyecto a una Norteamérica (incluyendo Centro-

<sup>66</sup> Alcides Costa Vaz, 2006, op. cit., p. 207.

<sup>67</sup> , Presidente Lula da Silva, El País, Madrid, 3 de noviembre de 2006.

<sup>68</sup> Sean W. Burges, 2006, op. cit., p. 24.

américa y México) dominada por Estados Unidos. Brasil se perfila como poder anti-hegemónico en la región. Un liderazgo basado en la cooperación, la mediación y las instituciones regionales es la única opción de Brasil para ganar influencia, teniendo en cuenta sus modestos recursos y el predominio de EE.UU. en el continente americano. Sólo con otros países sudamericanos, en el marco del multilateralismo regional y a través de la integración, Brasil puede crear un cierto contrapeso a Washington.

Al usar instrumentos blandos para objetivos duros (crear a largo plazo un contrapoder sudamericano), Brasil podría calificarse como una "hegemonía cooperativa". Ésta tiene la capacidad de acumulación de poder (*power aggregation capacity*), de compartir poder (*power-sharing capacity*) y de asumir un compromiso (*commitment capacity*).<sup>69</sup> Entre los tres criterios, la capacidad de compartir el poder (con Argentina) es la más destacada en el caso de Brasil que no es una hegemonía sino más bien una potencia media regional que actúa junto con otros países.

Al no ser una potencia nuclear ni disponer de grandes recursos militares, Brasil es un *soft power* comprometido con valores cívicos tales como la paz, la democracia y la integración o cooperación entre Estados. Como potencia civil no aspira al dominio militar en América Latina, una región carente de conflictos inter-estatales, pero plagada de crisis intraestatales o "intermísticas" que difícilmente se resuelven por la vía militar. Con su enfoque cooperativo, a largo plazo, Brasil podría ser más efectivo a la hora de contribuir a la prevención y resolución de conflictos en la propia región que EE.UU., cuyo enfoque militar en el área andina tiende a incrementar los niveles de violencia.<sup>70</sup> No obstante, un claro límite de la actuación de ambos países es que, a diferencia de la UE (el principal donante de América Latina), ofrecen pocos recursos para contribuir al desarrollo social de Sudamérica.

El rechazo de *hard power* se basa en la convicción de que Brasil no puede ir sólo, sino que necesita crear alianzas para conseguir sus objetivos. Por ello, utiliza o crea instituciones regionales (permanentes o *ad-hoc*). La integración regional es considerada, por un lado, como un vehículo (menos costoso) de acumulación de poder y, por el otro, como una doctrina de paz o instrumento para prevenir conflictos interestatales. Esta segunda consideración está estrechamente vinculada con la experiencia europea de integración que, en parte, sirve como modelo para Brasil y su proyecto sudamericano.

La creación de MERCOSUR y CASA demuestran una creciente influencia de Brasil en la región. Aunque se trata de proyectos en construcción, fragmentados y poco institucionalizados, reflejan que avanza la idea de Brasil de una Sudamérica unida y políticamente separada del resto del continente. Al comprometer los países en torno a valores e intereses comunes y facilitar su acceso a recursos materiales, la integración es también un importante instrumento de estabilización política y económica regional. A través de este proyecto, Brasil ofrece un liderazgo político constructivo que intenta conciliar los intereses de sus vecinos.

No obstante, existe una brecha entre el nuevo papel de Brasil y los recursos disponibles. Algunos opinan que "sus ambiciones van por delante de sus capacidades materiales".<sup>71</sup> Aunque no se puede negar un cierto desequilibrio entre la "multiplicación de iniciativas", su puesta en marcha y la asignación de recursos,<sup>72</sup> tampoco hay que olvidar que Brasil es una potencia regional emergente. Cabe recordar que hace muy poco tiempo, a partir del Gobierno de Lula, que Brasil ha asumido un papel más activo en la gestión diplomática de crisis internas en su entorno geográfico.

Poco a poco, Brasil empieza a afrontar los costes sociales, económicos, políticos y culturales de un liderazgo regional. Así, aceptó los costes financieros y políticos (las críticas por "violar" la soberanía nacional)

<sup>69</sup> Thomas Pedersen, 2002, op. cit.

<sup>70</sup> Véase, Pablo Dreyfus, Conferencia internacional de paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos, *FLACSO-Chile*, Santiago de Chile, 2003.

<sup>71</sup> Andrew Hurrell, 2006, op. cit., p. 2.

<sup>72</sup> Véase entrevista a José Botafogo, "La Comunidad Suramericana no tiene credibilidad", en: *Política Exterior*, nº 114, Madrid, noviembre-diciembre de 2006, pp. 131-140, p. 133.

que supone el liderazgo militar de la MINUSTAH. En cuanto al MERCOSUR, financiará gran parte del Fondo de Compensaciones (FOCEM) que beneficia a los socios menos desarrollados. Este coste implica también el retraso o la no firma de un acuerdo de libre comercio con la UE y Estados Unidos. Un coste político adicional es la cesión de soberanía a instituciones del MERCOSUR (el Parlamento y la Comisión de Representantes Permanentes). Finalmente, un coste cultural de su proyecto regional es la creciente “castellanización” de Brasil.<sup>73</sup>

Aunque no se puede comparar el MERCOSUR o CASA con la UE, el que Brasil fomente instituciones comunitarias que no reflejan su peso en los respectivos bloques, significa un fuerte compromiso con la integración y un liderazgo regional compartido. Por tanto, Brasil tiene tanto la capacidad de compartir el poder como la capacidad de asumir compromisos. Menos clara es su capacidad de acumulación de poder, sobre todo frente a los rivales en las Américas.

## Los rivales regionales: El fin de la era mexicana y el factor Chávez

El principal problema de liderazgo político que tiene Brasil es la falta de reconocimiento o aceptación por parte de sus vecinos. Mientras que Bolivia e incluso su potencial rival Venezuela son más favorables a reconocer un liderazgo político de Brasil en la región,<sup>74</sup> su principal aliado Argentina es el país más reacio. Entre otros, es uno de los mayores opositores al ingreso de Brasil al Consejo de Seguridad. Es un juego difícil: si Brasil actúa con demasiada discreción o *understatement* regional, no logra ser reconocido como líder; y si ejerce el poder de manera visible, su liderazgo es rechazado por sus vecinos.

Otro obstáculo a un liderazgo político regional de Brasil es la rivalidad con dos potenciales poderes regio-

nales: México y Venezuela. Por su peso económico (es la 11ª economía del mundo) y su histórico papel en el movimiento tercermundista, México es el tradicional rival de Brasil en América Latina. México fue hasta los años ochenta —el fin de la era del Partido Revolucionario Institucional (PRI)— el actor latinoamericano con mayor peso político regional e internacional. A partir de los noventa, el liderazgo fue asumido por Brasil. La retirada de México de la región y la entrada de Brasil ocurre en paralelo y está estrechamente vinculada con su compromiso con dos iniciativas: NAFTA y MERCOSUR. Si la primera “norteamericanizó” la política exterior mexicana, la segunda “sudamericanizó” la agenda exterior de Brasil. En la medida en que avanza la separación geopolítica, existe un pacto no escrito de que Brasil es la potencia sudamericana y México una “sub” potencia centroamericana.

A diferencia de Brasil, México no dispone de una política exterior pro-activa comparable con la de Itamaraty. Desde su entrada en NAFTA, las relaciones exteriores de México se concentran en su compleja relación con Estados Unidos. Así, México es considerado como un país birregional con una doble identidad norte y latinoamericana<sup>75</sup> que ha dejado de aspirar a un liderazgo regional o global. La fuerte dependencia y alianza de México con EE.UU. representa la principal limitación a un liderazgo regional, pero también una clara ventaja al permitirle jugar en la primera liga de países e ingresar en la OCDE. Pese a su relevancia económica y demográfica, varios factores adicionales impiden que México sea una potencia regional: la falta de voluntad política para ejercer de potencia regional, un escaso protagonismo internacional y un entorno poco proclive a reconocer su liderazgo.

Cuando México se retiró, desde el norte de Sudamérica surgió otro rival de Brasil: Venezuela. Este país tiene tres ventajas comparativas frente a Brasil: un proyecto político, un líder carismático y recursos financieros. A diferencia de Brasil y de forma mucho más directa,

<sup>73</sup> Sobre todo, a través de la introducción del castellano como primera lengua extranjera en el sistema de educación pública brasileño.

<sup>74</sup> Monica Hirst y María Regina Soares Lima, 2006, op. cit., p. 30.

<sup>75</sup> Olga Pellicer, “Mexico – A Reluctant Middle Power?”, *Briefing Papers*, FES México, junio de 2006.

la Venezuela de Hugo Chávez ofrece petrodólares a sus países vecinos, un discurso político regional y un proyecto político-ideológico. Venezuela ha lanzado varias iniciativas concretas en la región, la mayoría de ellas en el ámbito energético: el acuerdo Petrocaribe, un intercambio petróleo/*know-how* con Cuba, el canal de televisión latinoamericano Telesur y la idea de crear una empresa petrolera sudamericana, Petrosur.

A diferencia de Lula, Chávez lanza un nuevo proyecto político regional: el socialismo del siglo XXI y/o la Revolución Bolivariana. Aunque ideológicamente difuso, incluye elementos negativos de fácil identificación latinoamericana: el antiimperialismo y el rechazo del papel intervencionista de EE.UU., la oposición a las políticas económicas de corte neoliberal, el empoderamiento de los pobres y la redistribución de recursos. Aparte de su protagonismo en los foros regionales (sobre todo CASA y MERCOSUR), Hugo Chávez se perfila como nuevo icono de la izquierda latinoamericana. Muestra de ello fue su protagonismo en el Foro Social Mundial celebrado en 2006 en Caracas.

No obstante, hay que distinguir entre el poder potencial y efectivo. En el caso de Venezuela, ni los petrodólares ni el proyecto del Socialismo del Siglo XXI son ingredientes suficientes para asumir un liderazgo regional. Así, los recursos económicos de Venezuela no son una constante sino que dependen del mercado internacional, su proyecto político polariza más que une y su férrea oposición a EE.UU. disminuye sus posibilidades de éxito en la región.

Además, por su reducido peso económico, su limitada extensión territorial y con 24 millones de habitantes, Venezuela no tiene la capacidad material para proyectarse como una potencia media (en términos cuantitativos) ni tampoco para ejercer de potencia regional. Otro factor importante que limita su actuación en la región es su dependencia de los ingresos petrolíferos que, a su vez, dependen de las fluctuaciones del mercado internacional y de EE.UU., el principal socio comercial de Venezuela.

## Competición hemisférica: EE.UU. (y la OEA)

“Brasil no ha tenido nunca la pretensión de competir con EE.UU. en América del Sur o en América Latina”.<sup>76</sup>

Quizás, Brasil no tenga pretensiones de liderazgo en el continente americano, pero sí en Sudamérica. Si Brasil tuviera aspiraciones continentales, su verdadero rival sería Estados Unidos. Sin embargo, a diferencia de Venezuela, Brasil no cuestiona abiertamente el papel dominante de Washington incluyendo su propia área de influencia, donde se percibe una cierta división de tareas entre ambos países: en términos militares, culturales y económicos, EE.UU. sigue teniendo un papel protagonista, mientras que Brasil prevalece en el contexto político regional, donde Washington tiende a retirarse cada vez más.

Al ser distante y cordial, la relación entre Brasil y EE.UU. podría caracterizarse de co-existencia pacífica en beneficio mutuo. Así, “Estados Unidos reconoce a Brasil como un interlocutor privilegiado en el continente americano” y para Brasil “es absolutamente indispensable para su futuro mantenerse como socio de los estadounidenses”. La mediación de Brasil en Paraguay, Bolivia y Venezuela, así como su papel en Haití han sido evaluados positivamente en Washington: “El liderazgo brasileño de las fuerzas de paz en Haití es particularmente bien visto por la administración Bush”, igual que la estrategia de estabilización de Brasil en América del Sur y su moderación frente a Venezuela, el país políticamente más problemático a los ojos de Washington<sup>77</sup>.

No obstante, Brasil y EE.UU. defienden proyectos competitivos en Sudamérica: Washington ofrece acuerdos de libre comercio a los países andinos y ve con recelo la evolución del MERCOSUR, mientras que la

<sup>76</sup> José Botafogo Gonçalves, 2006, op. cit., p. 138.

<sup>77</sup> Carlos Eduardo Lins, “La Casa Blanca y el Planalto: respeto y solidaridad”, en: *Foreign Affairs en español*, nº 1, México D.F., enero-marzo de 2005, pp. 19-27, p. 25.

propuesta de Brasil se concentra en crear una alianza política sudamericana con escasas posibilidades de llegar a representar un bloque comercial importante. A través de MERCOSUR y CASA, Brasil pretende reducir la influencia política de EE.UU. en la región, porque “siempre hemos sido una fuerza de contención de las pretensiones imperialistas americanas”.<sup>78</sup>

Conforme a su peso, el papel de ambos países en el continente americano es muy diferente: EE.UU. es el poder hegemónico y Brasil una potencia regional cooperativa. El estilo de liderazgo de Brasil es una ventaja, puesto que la aceptación de su protagonismo en la prevención y resolución de conflictos es muchísimo mayor que la de EE.UU. que actúa preferentemente de forma unilateral y mediante *hard power*. Ello, junto con la paulatina retirada de EE.UU. de América Latina –que no representa una amenaza a la seguridad nacional ni internacional– crea un nuevo espacio de poder para Brasil: “el enfoque de liderazgo consensual (...) proporciona otro camino para entender cómo un poder medio o emergente podría conseguir apoyo para un proyecto claramente definido que no es favorecido por los núcleos de poder tradicionales”.<sup>79</sup>

Otro factor favorable a un mayor liderazgo político de Brasil es la reducida influencia de EE.UU. en la OEA, a partir de la elección del chileno José Miguel Insulza como Secretario General de la institución. Por primera vez, la principal organización continental es liderada por un candidato no apoyado por Washington que, además, representa los intereses sudamericanos y mantiene estrechos vínculos con Brasil. Conforme a su relación correcta pero política y geográficamente distante con EE.UU., Brasil no ha tenido un papel importante en la OEA que ha sido identificada por Itamaraty como espacio claramente dominado por EE.UU. y ligado a los intereses de Washington donde tiene su sede principal.

## La UE: Un socio de Brasil como potencia regional pacificadora

Por la actuación política en su entorno geográfico, Brasil ha podido elevar su prestigio internacional y es percibido, tanto por EE.UU. como por algunos países latinoamericanos, como factor estabilizador en la región.<sup>80</sup> Ante su propia retirada de la región, EE.UU. parece estar más proclive en apoyar un liderazgo político de Brasil en Sudamérica como fuerza moderadora frente a Evo Morales en Bolivia o Hugo Chávez en Venezuela, donde, además, su propia influencia es negativa.

Tanto EE.UU. como la UE están identificando países ancla que, en el nuevo contexto internacional dominado por conflictos intraestatales, podrían asumir una función de estabilización en sus respectivas regiones y servir de puente de cooperación triangular. En EE.UU., la idea de los “*pivotal states*” surgió en los años noventa para privilegiar las relaciones con los países en vías de desarrollo con una importancia estratégica para la seguridad regional y global. Entre los nueve países mencionados<sup>81</sup> figura Brasil, junto con México, como ancla de estabilidad en América Latina.

También en el seno de la UE se ha iniciado un debate sobre las potencias regionales. Entre otros, se está considerando la posibilidad de abrir un diálogo bilateral con Brasil que, a diferencia de Chile y México, no tiene una relación privilegiada con Europa, pese a ser su principal socio económico. En cuanto a los Estados miembros, Alemania introdujo el concepto de los denominados “países ancla” en su política de cooperación al desarrollo. Estos países o potencias regionales podrían servir de factor de estabilidad y desarrollo regional, sirviendo de intermediario o puente entre los donantes y los países del Sur. En las Américas, Brasil (junto con Argentina y México) sería uno de los países ancla con los cuales se podría crear una cooperación triangular.

<sup>80</sup> Véase Stefan A. Schirm, 2005, op. cit., p. 118.

<sup>81</sup> Robert S. Chase, Emily Hill y Paul M. Kennedy, *The Pivotal States. A new Framework for US Policy in the Developing World*, 1997.

<sup>78</sup> José Botafogo Gonçalves, 2006, op. cit., p. 139.

<sup>79</sup> Sean W. Burges, 2006, op. cit., p. 39.

En el ámbito de prevención y resolución de conflictos, Brasil sería un socio idóneo de la UE. En términos de valores y enfoque, la política brasileña de prevención y resolución de crisis está muy cercana a la estrategia de la UE y mucho más distante del enfoque militar de Washington. Tanto la UE como Brasil prefieren instrumentos diplomáticos a la coerción y persiguen estrategias de desarrollo sostenible de largo plazo en los países en los que “intervienen” como *soft powers*. Por tanto, Brasil es un potencial aliado político de la UE y su política de prevención de conflictos. A su vez, la UE podría apoyar los esfuerzos de estabilización regional de Brasil en América Latina y el Caribe.

Sería una alianza de mutuos intereses. Brasil podría abrir un diálogo político bilateral privilegiado con la UE (siguiendo el ejemplo de India) que le significaría el reconocimiento implícito como potencia regional media, podría contar con algunos recursos financieros adicionales y hacer un contrapeso a Estados Unidos. La UE podría ganar un aliado en América Latina (su región culturalmente más cercana) a la hora de difundir su concepto de poder blando de prevención y resolución de conflictos, de asumir un mayor papel frente a los Estados frágiles (en la región andina) y de exportar su modelo de integración como doctrina de paz.

Puesto que la mayoría de los países andinos han estrechado vínculos con Brasil y que todos ellos forman parte de CASA, se abren nuevas posibilidades de cooperación triangular entre Brasil y la UE. Es una zona geográfica de mutuo interés: la UE es el principal

donante global de los países andinos y Brasil quiere asumir un liderazgo político alternativo al que ejerce Estados Unidos. Esta cooperación serviría también para contrarrestar la hegemonía de EE.UU. en esa subregión, puesto que tanto la UE como Brasil favorecen la prevención y la resolución pacífica de conflictos (entre ellos, Colombia) y defienden políticas de desarrollo alternativo ante la erradicación de la coca. Asimismo, son partidarios de afrontar las raíces y no los síntomas de las crisis de Estado: la pobreza y la desigualdad social.

Pero Brasil no tiene un *lobby* demasiado fuerte en la UE, puesto que su relación formal con Europa se limita desde hace casi ocho años a las negociaciones (¿fallidas?) de un acuerdo de asociación entre el MERCOSUR y la UE. Europa no percibe a Brasil como un actor regional o global importante. Un ejemplo reciente es el programa de la presidencia alemana de la UE, que subraya en el punto 19 que únicamente los países asiáticos (Japón, China, India y ASEAN) son considerados “socios estratégicos” de la UE.<sup>82</sup>

Es positivo que la UE esté considerando establecer un diálogo político bilateral con Brasil. Ante estas reflexiones, sería un momento oportuno para reconsiderar las posibilidades de una cooperación triangular con ese país ancla de la región a fin de prevenir y resolver conjuntamente crisis de Estado en su vecindad, y particularmente en la región andina, uno de los principales beneficiarios de la asistencia de la UE y un socio clave de Brasil.

<sup>82</sup> Rat der Europäischen Union, *Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes*, Bruselas, 21 de diciembre de 2006, p. 15.

---

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

---

- 35** Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, *Susanne Gratius*, Abril de 2007
- 34** Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, Marzo de 2007
- 33** Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32** Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor)*, Enero de 2007
- 31** La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30** Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29** Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28** Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006
- 27** Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda*, Septiembre de 2006
- 26** Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, *Astri Suhrke*, Septiembre de 2006
- 25** The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, *Rebecca Engel*, August 2006
- 24** Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, *Luis Peral*, Julio de 2006
- 23** Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, *David Sogge*, Junio de 2006
- 22** La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, *Megan Burke*, Abril de 2006
- 21** Democracia y Seguridad en Oriente Medio, *Richard Youngs*, Marzo de 2006
- 20** Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, *Ben Saul*, February 2006
- 19** Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; *Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque*, February 2006
- 18** Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, *Jessica Almqvist*, January 2006
- 17** Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda *Martin Doornbos*, December 2005
- 16** The United Nations’ Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, *Irune Aguirrezabal Quijera*, November 2005

---

# DOCUMENTOS DE TRABAJO

---

- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral**, Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius**, Octubre de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, **Kristina Kausch and Isaías Barreñada**, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito and Jessica Almqvist**, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, **Jill Crystal**, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, **Antonio Remiro Brotóns**, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, **Laura Feliú**, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, **Javier Niño Pérez**, Abril de 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, **Luis Peral**, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, **Richard Gillespie**, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, **Jessica Almqvist**, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, **Carlos Espósito**, Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, **Emad El-Din Shahin**, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, **Richard Youngs**, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, **CITPax**, an initiative of **Shlomo Ben-Ami**, November 2004



# FRIDE

Potencias emergentes como Brasil, India y Sudáfrica empiezan a asumir un importante papel en la agenda internacional y regional. No obstante, ninguno de los tres países tiene voz o voto en los principales foros internacionales, entre ellos el Consejo de Seguridad, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Grupo de los Ocho (G-8). Su estatus en la jerarquía internacional de Estados aún no está claro: cumplen los criterios cuantificables para ser grandes potencias, pero no quieren o no pueden actuar como tales por falta de recursos o voluntad política. Este último es el caso de Brasil que se percibe a sí mismo como potencia media que actúa con los instrumentos de *soft power* (poder blando). Al mismo tiempo, Brasil se proyecta como potencia sudamericana con capacidad de definición y estabilización regional.

Después de analizar su posición en la jerarquía internacional de Estados, este documento de trabajo hace hincapié en los recursos materiales de Brasil (capacidad militar, geográfica y demográfica, económica, tecnológica y cultural) y en los factores domésticos para actuar como potencia regional. Puesto que por los enormes desafíos en el ámbito social y de seguridad interna Brasil no es considerado como un Estado consolidado, genera dudas sobre su capacidad para servir de ancla de estabilidad y mediador político en su vecindad. Un breve análisis de los datos disponibles permite llegar a la conclusión de que las dificultades internas limitan pero no impiden un liderazgo regional de Brasil.

El siguiente capítulo de esta publicación destaca que, gracias a su política exterior activa y proponente, Brasil no sólo es un importante actor global, sino que tiene un proyecto regional de dos componentes complementarios: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA). Fue a partir del Gobierno de Lula que el país "sudamericanizó" su política exterior y empezó a "intervenir" diplomáticamente en conflictos políticos en su vecindad, particularmente en Bolivia y Venezuela. Asimismo, Brasil asumió en 2004 el liderazgo militar de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

A raíz de ello, el cuarto capítulo analiza el papel de Brasil como mediador de conflictos en Sudamérica, así como las implicaciones regionales de su actuación en Haití. La responsabilidad político-militar de Brasil en Haití y frente a sus vecinos andinos demuestra que el país está actuando cada vez más como potencia pacificadora y/o estabilizadora. Si Brasil ha asumido un claro protagonismo internacional en la pacificación de Haití, frente al dominante papel de EE.UU. todavía no es el actor clave para estabilizar la región andina. No obstante, la integración sudamericana promovida por Brasil es una respuesta regional a las crisis de Estado en Sudamérica.

A continuación, se evalúan las perspectivas y límites internos y externos de un liderazgo político regional de Brasil. La escasa asignación de recursos financieros para estabilizar Sudamérica es, sin duda, la limitación más importante al liderazgo regional de Brasil. En el plano externo, el rival más importante de Brasil en la región es EE.UU. y no Venezuela que, pese a las ambiciones de Hugo Chávez, no cumple con los criterios para convertirse en una potencia regional. Finalmente, se llega a la conclusión de que, por su estilo consensuado en el marco de la integración, Brasil es una potencia regional anti-hegemónica y cooperativa. Su compromiso con la resolución pacífica de conflictos y con la integración sudamericana convierte a Brasil en un socio idóneo de la UE, sobre todo a la hora de prevenir y resolver crisis de Estado en la región andina.

# www.fride.org