

CAPÍTULO TERCERO

BRASIL, EL GIGANTE DE SUDAMÉRICA CON VOCACIÓN MUNDIAL: UN PROYECTO INACABADO

BRASIL, EL GIGANTE DE SUDAMÉRICA CON VOCACIÓN MUNDIAL: UN PROYECTO INACABADO

«Nos cansamos de ser una potencia emergente»

Lula Da Silva, Presidente de Brasil

SAGRARIO MORÁN BLANCO

INTRODUCCIÓN

La paz de Westfalia de 1648 inauguró el sistema de relaciones internacionales basado en la soberanía del Estado. Desde entonces son muchos los países que han recibido el honor de figurar para la historia como grandes potencias. Haciendo un breve repaso histórico Francia, Suecia, Inglaterra, Países Bajos, Austria y España mantuvieron una posición de potencias durante los siglos XVII y XVIII. Estos seis grandes quedaron en cinco en 1815, cuando el Congreso de Viena confirmó la pentarquía integrada por el imperio austro-húngaro, Gran Bretaña, Prusia, Rusia y Francia. La Primera Guerra Mundial redujo el club a cuatro; Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Japón. Y tras el fin de la Segunda Guerra Mundial sólo quedaron dos: Estados Unidos y la Unión Soviética, catalogadas como superpotencias durante toda la etapa de la Guerra Fría (1). Una etapa en la cual la lógica dominante se basaba en el poder militar y el equilibrio de fuerzas: el denominado *hard power*. Tras el derrumbe del comunismo sólo queda una: Estados Unidos, líder del libre mercado global y del uso de la fuerza. Ningún país ni alianza estaría en condiciones de amenazar esa supremacía.

Sin embargo, en los últimos años el poder militar ha mostrado sus limitaciones en las relaciones internacionales. Por un lado, es un recurso necesario para estar entre los primeros actores globales, pero crece el peso del *soft power*, que abarca, según Joseph Nye, el poder político, económico y cultural que permiten atraer a otros actores e influir de forma más sutil. Por otro lado, actores armados no estatales y el terrorismo

(1) VV.AA: Potencias Emergentes. *Vanguardia*, Dossier, nº 12, julio/septiembre 2004.

muestran las limitaciones de las maquinarias militares de los Estados en la guerra moderna (2).

En el siglo XXI la hegemonía estadounidense es incuestionable en el ámbito político-militar, pero ello no excluye la emergencia de otros poderes como Brasil, Rusia, India y China, el llamado BRIC (3) de las potencias emergentes, grupo de países de los cuales se espera un protagonismo en la economía internacional en unas décadas, y entre los cuales China ocupa ya un lugar preponderante. Aunque algunos autores reconocen que los cuatro países cumplen los criterios cuantificables para ser grandes potencias, carecen de otras características propias de una potencia mundial. No obstante, el desarrollo de los cuatro países, si continúa, es el aviso de un futuro presidido por una difusión del poder (4).

CAPACIDAD MATERIAL DE BRASIL COMO POTENCIA REGIONAL Y GLOBAL

Para ser una potencia mundial un país tiene que contar con tres ingredientes básicos: capacidad material, estabilidad interna y una política a nivel mundial, y para ser potencia regional los dos primeros se

(2) Véase SMITH, Rupert, *The utility of force. The art o war in the modern World*, Londres, Penguin, 2006. El historiador Paul Kennedy predecía en su libro «El auge y caída de las grandes potencias», publicado en 1988, que EE.UU. entraría en una profunda crisis debido a una expansión excesiva y al aumento constante del gasto militar frente a la inversión científica y productiva. En JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, «Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden», *Política Exterior*, nº 121, enero/febrero 2008, 165-167.

(3) En economía internacional se emplea el acrónimo BRIC para hacer referencia a Brasil, Rusia, India y China, los cuatro países que gozan de grandes dimensiones tanto a nivel territorial como de población, y que han experimentado en los últimos años un gran crecimiento en su PIB, lo que les hace muy interesantes como destino de inversiones.

(4) Tradicionalmente la jerarquía internacional de Estados distingue entre cuatro categorías de poder: superpotencia, gran potencia, potencia media y potencia pequeña. El término potencia media surgió después de la Segunda Guerra Mundial y fue aplicado principalmente a Canadá, Australia y Nueva Zelanda, pero como señala Susanne Gratius, «ha surgido una serie de nuevos poderes, entre ellos Brasil, India y Sudáfrica que, por su actuación y/o posición en el sistema internacional, podrían calificarse como potencias medias «del Sur». Brasil, a través de su proyecto sudamericano, 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 su papel protagonista». GRATIUS, Susanne, «Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?» *FRIDE, 35 Working papers*, Documento de Trabajo, abril de 2007, 4-5.

repiten mientras que el último se diferencia en que la política tiene que ser a nivel regional.

De Brasil como potencia emergente se lleva hablando desde principios del siglo XXI, porque es a partir de entonces cuando se aprecia de una forma más visible que este país, que cumple menos de 200 años de vida independiente (5), si cumple algunos de los requisitos necesarios para ser una potencia regional y mundial (6).

Para alcanzar los primeros puestos en la jerarquía internacional, un Estado requiere unas condiciones naturales o capacidades materiales, es decir, tener un peso en el mundo en términos de población, extensión territorial o recursos naturales. Así, un Estado de dimensiones reducidas es muy difícil que pueda convertirse en gran potencia. Brasil, el llamado *Gigante de América del Sur*, con un territorio de 8.5 millones de km cuadrados –es el quinto país más grande del mundo–, una población de 190 millones de habitantes, y un peso económico importante tiene capacidad material para proyectarse como una potencia regional e incluso mundial (7).

A ello se suma que Brasil dispone de un importante recurso natural, el petróleo. En noviembre de 2007, Petrobras, empresa estatal de capital abierto, anunció el descubrimiento de enormes reservas petrolíferas en el denominado presal, frente a las costas de Río de Janeiro, Sao Paulo y Espíritu Santo. Tras conocerse la noticia, el presidente Lula da Silva proclamaba que «Dios es brasileño», y es que el hallazgo aumenta en un 50 por ciento las reservas petrolíferas de Brasil y lo coloca entre las diez primeras economías petrolíferas del mundo (8). Los expertos vaticinan que Brasil se convertirá en un gran exportador de petróleo a partir de

(5) En 1822, Brasil se proclamó nación independiente con respecto a Portugal. A diferencia de otros procesos de independencia ocurridos en América, éste se produjo estando presente la corona portuguesa en América. Recordemos que en 1807 la monarquía portuguesa se trasladó a vivir a Brasil.

(6) SACHS, Jeffrey D. y LARRAIN, Felipe B., *Macroeconomics in the Global Economy*, Boulder, Colorado, Westview Press, 2003.

(7) BAZALDUA ZAMARRIPA, Fidel, «Brasil, potencia emergente». *Empresarial*, noviembre-diciembre 2007. En <http://www.intelegis.com.mx/PDFs/1107/1107-brasil...> Fecha de la consulta 28.10. 2010.

(8) Sin cantidades significativas de petróleo hasta los hallazgos de 2007, Brasil centró su industria energética, en los últimos 20 años, en desarrollar etanol. Alrededor del 70 por ciento de la producción mundial de biocombustibles está repartida entre Brasil y Estados Unidos.

2013, cuando comience la producción comercial del yacimiento Tupi (9), y que la explotación de dichos yacimientos va a permitir que este país pueda superar rápidamente la crisis económica.

En octubre de 2010, la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) anunciaba el descubrimiento de otro yacimiento de hidrocarburos en el llamado presal, en aguas muy profundas del Atlántico (campo Libra) que supera en volumen al campo de Tupi. Con viento a favor, fomentando las inversiones y evitando las especulaciones, los nuevos hallazgos petrolíferos permitirán al gigante latinoamericano crecer y posicionarse todavía mejor entre los países influyentes del mundo. Es un hecho objetivo que el mundo industrializado tiene cada vez más dificultades de provisión energética, por eso este es el momento propicio para el despegue de los países emergentes.

Por otra parte, no cabe duda que el hallazgo sirvió para consolidar el triunfo de la candidata oficial Dilma Rouseff, en las elecciones del 1 de noviembre de 2010. Los resultados convirtieron a Rouseff en la primera mujer que logra alcanzar la Jefatura de Estado en el país suramericano.

Otros criterios para medir la capacidad material de un Estado son la capacidad económica, militar y el potencial tecnológico, y cultural (10). En cuanto a la capacidad económica y tecnológica, en 2006 Brasil era la décima economía más grande del mundo y la mayor economía de Latinoamérica (11). Tras la crisis de 1999, la economía creció ininterrumpidamente durante casi una década hasta la profunda desaceleración provocada por el colapso financiero internacional. Como en muchos países de la región, la exportación de materias primas fue el motor que produjo el crecimiento de la balanza comercial. A pesar de la actual contracción económica mundial, con sus nuevas reservas de petróleo, su capacidad nuclear, sus modernas industrias automotriz, aeronáutica y agropecuaria

(9) El yacimiento Tupi, que está en la Cuenca de Santos, coloca la explotación brasileña de crudo en la misma categoría de países como Venezuela, Nigeria y los países árabes.

(10) Brasil se caracteriza por un pluralismo de culturas, religiones, razas y lenguas. 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, a nivel continental no puede competir con EE.UU., que es la mayor «potencia cultural» en América.

(11) El régimen militar 1968-1985 dejó a la democracia brasileña una bomba de relojería: caída del producto interior bruto (PIB), moratoria de la deuda externa, inflación de tres dígitos, fuga de capitales y degradación de las condiciones de vida de la población.

(destaca en la producción de café, carne, soja, azúcar, cerveza (12)), y su creciente poder de negociación a nivel mundial, Brasil ha logrado posicionarse como un líder de peso entre los países emergentes y está más cerca de integrarse en las nuevas potencias económicas (13).

La apertura a la empresa privada y a las inversiones extranjeras, eje de la política de los Gobiernos de Henrique Cardoso (1995-2003), mantenido y potenciado por el actual, han hecho de Brasil un país confiable. El pragmatismo del presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, en su Carta al pueblo brasileño, 2002, donde renunciaba a rupturas e incumplimientos de contratos y obligaciones con las instituciones financieras internacionales, fue una auténtica palanca de desarrollo (14). En este sentido, la política económica de Lula ha sido un poco inesperada; el hecho de provenir de la izquierda provocó que muchos esperaran una crisis económica, una salida masiva de capitales, y una ruptura con el FMI y con el Banco Mundial. Nada de eso ocurrió y en la práctica la política económica de Lula ha significado alianzas con los grupos empresariales del país, una reactivación del mercado interno con la reducción de impuestos que sirva como motor del fomento a la inversión extranjera, y el control de la inflación (15).

Es curioso que después de ser uno de los países más endeudados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), ahora sea miembro con derecho a tomar decisiones dentro del organismo y que le preste dinero a ese organismo para apoyar a otros países de África y América que están sumidos en la pobreza.

En este sentido, la consecuencia de dichas políticas del Presidente Lula da Silva se traducen en una disminución de la pobreza y de los impuestos y en un aumento de los niveles macroeconómicos y microeco-

(12) Brasil es líder mundial en la producción de cerveza. Desplaza a Alemania y está por detrás de China, Estados Unidos y Rusia con una producción anual de 412 millones de HI, lo que supone un incremento del 5.2%.

(13) El incremento del PIB le permitió a Brasil subir desde el decimoquinto lugar en el 2004 al décimo en el 2006, en la lista de las mayores economías del mundo. Fuente de datos: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial. Última actualización, 23 de octubre de 2010. Fecha de la consulta 2.11.2010. En GRATIUS, Susanne: op. cit., 8.

(14) «Brasil gran potencia latina», Cinco Días. El País.com, 4 de noviembre de 2009

(15) OROPEZA JIMÉNEZ, Fernando, «Brasil potencia emergente y la guerra de los ricos», Agencia Informativa, noticia del 29 de octubre de 2009, Archivo Confidencial.

nómicos. De hecho, según estimaciones del *Economist Intelligence Unit* (EIU), la unidad de *research* de *The Economist*, Brasil ocupó el octavo lugar del orbe en 2009, con un PIB nominal sobre 1.5 billones de dólares americanos (\$US), seguido de España en el noveno lugar, Canadá, India y Rusia. Y según las proyecciones del EIU, en el 2011 la mayor economía de América Latina escalará un puesto, situándose en el séptimo escalafón, con un PIB nominal de poco más de 2 billones \$US. Las estimaciones del FMI, de abril de 2010, no prevén, sin embargo, ese cambio en la posición de Brasil hasta antes del 2013, siendo superada por Rusia en 2014 (16).

Por lo tanto Brasil, principal PIB del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), tiene elementos para sostener un liderazgo en materia económica en la región dado su mercado, recursos y producto interior bruto.

Capacidad militar: Brasil es, sin duda, la mayor potencia militar de América Latina y el Caribe. En cuanto al número de tropas, cuenta con la fuerza militar más importante de la región. Sus gastos militares, que representan más de un tercio del presupuesto latinoamericano, se elevaron a 27.124 millones de dólares en 2009, incrementando su gasto militar un 16 por ciento con respecto a 2008 (17).

La capacidad militar contrasta con la ausencia de amenazas externas de seguridad. Precisamente, dicha ausencia explica, en parte, que Brasil careciera hasta 1996 de una política de defensa nacional y que no creara, hasta hace tan sólo seis años, un Ministerio de Defensa.

Actualmente, las principales funciones de su fuerza militar son: la vigilancia de las fronteras y, particularmente, del inmenso territorio de la

(16) La crisis global afectó en mayor o menor medida a todos los países, pero hay algunos que por sus particulares situaciones económicas, políticas o sociales pudieron afrontarlas de mejor forma que otros, e incluso salir fortalecidos. Tal es el caso de Brasil. Véase «Brasil será la séptima economía mundial en 2011», *Economist*. Agencias, 20 de agosto de 2010. En <http://www.panoramadiario.com/finanzas/articulo/articulo/2/brasil-sera-la-septima-ec> Fecha de consulta 25.10. 2010).

(17) Informe anual del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SI-PRI), junio 2010. En todo el mundo, el gasto militar aumentó un 5.9 por ciento en el 2009, alcanzando la cifra de 1.5 trillones US dólares, a pesar de la crisis financiera internacional. Estados Unidos sigue a la cabeza del mundo, con un gasto de 661.000 millones US dólares (43 por ciento del total mundial). Tras Brasil vienen Colombia (el país de América Latina que más dinero destina a gasto militar con respecto a su PIB), y Chile. México se ubicó en cuarto lugar, debido fundamentalmente a la lucha contra el narcotráfico y las bandas criminales. Por su parte, Venezuela, con un 25 por ciento menos, fue el que más redujo sus gastos militares.

Amazonia (Sistema de Vigilancia de la Amazonia, SIVAM), y la lucha y control del narcotráfico y el crimen organizado (18).

Sin embargo, el descubrimiento de los yacimientos de petróleo y gas en el 2007 y 2010, y su consiguiente protección, obligó a Brasil a revisar la política de defensa y aumentar sus capacidades en defensa marítima y labores de vigilancia aérea de esa zona. En esta línea, tendente a fortalecer el músculo militar de Brasil, su Presidente, que desde hace algún tiempo venía dando muestras de su creciente interés por solventar las carencias defensivas brasileñas, abogó por la «inversión para defender un patrimonio que desconocíamos, pero que ya estaba ahí hace 160 millones de años, y que ha salido a la luz con el descubrimiento del presal (yacimientos petrolíferos)». «Tenemos que dar un paso importante para decirle al mundo que Brasil se toma muy en serio su defensa» (19).

Precisamente en ese contexto tenía lugar la firma, el 23 de diciembre de 2008, de un tratado de asociación estratégica entre Brasil y Francia que incluye la construcción de cuatro submarinos convencionales (20). Nueve meses después, el 7 de septiembre de 2009, Lula da Silva firmaba con su homólogo francés, Nicolás Sarkozy, otro acuerdo de cooperación en materia de defensa que consolida a Brasil como la primera e indiscutible potencia militar de América Latina. Con este acuerdo Francia vende aviones, submarinos y transfiere tecnología punta a Brasil para la fabricación de aviones militares y de un primer submarino nuclear de la región.

(18) Por la extensión de la selva amazónica –patrimonio natural de valor incalculable– Brasil está considerado el pulmón verde del mundo. GRATIUS, Susanne: op. cit., 8.

(19) BARÓN, Francho: «Brasil refuerza su músculo militar», *El País.com*, 2 de septiembre de 2009, en <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Brasil>. Fecha de consulta 16.09.2010.

(20) Los acuerdos confirman la creciente importancia de Francia como suministrador de equipos bélicos a Brasil. En los últimos cinco años, las compras brasileñas de armamentos franceses aumentaron 175 por ciento, mientras que las de equipos estadounidenses se incrementaron solamente un 38 por ciento. En 2005, Francia y Brasil lanzaron el «Plan de Acción de la Sociedad Estratégica Brasil-Francia» con el objetivo de fortalecer la cooperación económica, comercial, de defensa y del diálogo político sobre asuntos internacionales. Este documento es la «base para el diálogo y la cooperación bilateral en los próximos años». Precisamente en diciembre de 2008, Sarkozy y Lula anunciaron el lanzamiento del «Año de Francia en Brasil» que comenzó el 21 de abril de 2009, y por el cual se aprobaron cerca de 700 proyectos en las áreas de artes, cooperación científica, tecnológica y académica...«Lula y Sarkozy firman histórico tratado de cooperación militar». *DPA y Reuters*, 24 de diciembre de 2008, <http://222.jornada.unam.mx/2008/...> Fecha de la Consulta 2.11.2010.

El acuerdo de cooperación franco-brasileño supone el espaldarazo definitivo al programa de Lula da Silva para modernizar sus Fuerzas Armadas. El objetivo de Brasil es contar en 2020 con la mayor fuerza naval de Latinoamérica, equipada con submarinos, navíos de pequeño porte, corbetas, aviones, helicópteros... Para Brasil, estrechar lazos con Francia también tiene una importancia trascendental, principalmente por su objetivo de lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (21).

Esta política sitúa al país carioca a la vanguardia de la industria militar, en decadencia desde la década de 1990, a la vez que lo conduce a una supremacía que lo convertirá en el principal proveedor de armamento en América, después de los EE.UU.

No obstante, Brasil ha optado por ser una potencia fundamentalmente civil y sin armas nucleares (ha firmado el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) (22). En el 2003 el Presidente Lula da Silva afirmaba: «Nos inclinamos por una política de desarme, sobre todo desarme nuclear...» (23). De hecho, aunque dispone de los dos elementos necesarios para dotarse de armas nucleares: uranio –tiene la sexta reserva más importante del mundo– y capacidad tecnológica; Brasil ni es ni ambiciona ser una potencia nuclear, lo que le resta posibilidades de ser un *hard power*. Y el *hard power*, tanto militar como económico, sigue siendo uno de los principales criterios para medir el peso internacional de un Estado.

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 (24). Al ser y actuar como una potencia media, Brasil utiliza casi exclusivamente instrumentos de

(21) BARÓN, Francho: «Brasil se blinda con la compra a Francia de armas por 8.700 millones», en <http://www.casamerica.es/layout/set/simple/opinion-y-analisis-de-prensa/cono-sur/bra...> Fecha de consulta 20.09.2010.

(22) El TNP se firmó en 1968. Tres países latinoamericanos, Argentina, Brasil y Chile fueron críticos con el TNP. En concreto los dos primeros sólo firmaron el TNP cuando lograron plena capacidad y autonomía en materia nuclear.

(23) DE LEÓN BORGE, Ricardo A., «Brasil: ¿futura potencia regional o mundial? *Nuevo Diario*, 14 de octubre de 2009.

(24) NYE, Joseph S., *Soft Power, The means to success in World Politics*, Nueva York, PublicAffairs, 2005.

soft power. En ese sentido, Brasil ha conseguido, recientemente, dos triunfos a nivel mundial, que están enmarcados en el conocido «poder blando», al convertirse en sede de la Copa del Mundo de Fútbol en 2014 y de los Juegos Olímpicos de 2016 (Río de Janeiro).

Con ambas designaciones, Brasil, que se convierte en el primer país de Sudamérica en organizar unos Juegos Olímpicos, demuestra que es una de las nuevas potencias emergentes del panorama mundial, ya que las Olimpiadas pondrán el broche de oro a una época de crecimiento económico (25).

ESTABILIDAD INTERNA. DESAFÍOS EN EL ÁMBITO SOCIAL Y DE SEGURIDAD INTERNA

Parece claro que, en cuanto a capacidad material, Brasil puede ejercer un liderazgo regional e incluso mundial. Sin embargo, su sociedad sufre una gran desigualdad económica, falta de cohesión social y un alto nivel de violencia y criminalidad organizada, pobreza y epidemias, principalmente el sida.

Tanto la desigualdad como la violencia son dos importantes problemas internos de orden estructural que, además de debilitar la estabilidad interna del país y situarlo en el grupo de «Estados amenazados», representan un serio obstáculo a su liderazgo regional e internacional, o dicho de otra forma, limitan un liderazgo convincente de Brasil dentro y fuera de su región; y su capacidad para servir de ancla de estabilidad y mediador político en su vecindad (26). Según señalaba Susanne Gratius, «un breve análisis de los datos permite llegar a la conclusión de que las dificultades internas limitan pero no impiden un liderazgo regional de Brasil» (27).

Brasil históricamente líder en diferencias entre ricos y pobres

Brasil tiene varias deudas pendientes, destacando sobre todo las relacionadas con el desarrollo social. La diferencia entre ricos y pobres lo

(25) «Brasil se confirma como una potencia emergente». Marca.com, 2 de octubre de 2009.

(26) Según Francisco Rojas, «las vulnerabilidades domésticas constituyen la principal amenaza a la seguridad del Estado». En ROJAS ARAVENA, Francisco, «Panorama de la seguridad en Sudamérica», *Diplomacia, Estrategia, Política* (DEP), vol. 1, n° 2, Brasilia, enero-marzo 2005, 62.

(27) GRATIUS, Susanne: Brasil en las Américas. ¿Una potencia regional pacificadora?, FRIDE, 1 de abril de 2004, 36.

convierten en uno de los países más desiguales de la región. Cuando Lula da Silva llegó al poder, en 2003, prometió sacar de la pobreza a gran parte de la población brasileña y acortar la enorme brecha que separa a ricos y pobres. El nuevo presidente era consciente de que para salir del estancamiento es necesario que la clase media sea mayoritaria y con un poder adquisitivo significativo.

En junio de 2008, un estudio del *Instituto de Investigación Económica* (IPEA, oficial) revelaba que la desigualdad salarial había caído un 7% en las principales áreas urbanas brasileñas durante el gobierno de Lula da Silva, y que el índice Gini (28) pasaba de 0.54 a 0.50 en los últimos años. Aún con esa reducción, el índice continúa siendo muy alto ya que cualquier nivel más allá de 0.45 en el índice Gini refleja una desigualdad salvaje.

Además durante los ocho años de gobierno de Lula, Brasil está alcanzando avances significativos en materia social. Los planes sociales dirigidos al sector más pobre de la sociedad lograron que la clase media vuelva a tomar vida en la sociedad brasileña, que hoy supera el 50 por ciento de la población (29). Por primera vez en décadas, hay más clase media que pobres. «En los últimos años 30 millones de brasileños salieron de la pobreza y 21 millones pasaron a integrar la nueva clase media», recalcó Lula en su discurso ante el Comité Olímpico, en octubre de 2009 (30).

Fue a partir del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso cuando se asignaron más recursos para superar las brechas sociales y mejorar la calidad de la enseñanza pública. Por su parte, Lula da Silva profundizó las políticas existentes y creó nuevas iniciativas, entre ellas *Bolsa Família*, que beneficia a 11 millones de familias y vincula ayuda y escolarización.

(28) El Coeficiente Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadista italiano Conrado Gini. El coeficiente Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

(29) Investigaciones realizadas por la Fundación Getulio Vargas (FGV) revelan que los brasileños de clase media, que representaban el 42.5 por ciento en el 2003 (al inicio del gobierno del presidente Lula da Silva), suman ahora el 52 por ciento de una población total de 187 millones de habitantes. «Brasil ha registrado una reducción de la desigualdad social desde el 2004, tras décadas en la que ésta estuvo inamovible», explicó el economista de la FGV, Marcelo Neri.

(30) OROPEZA JIMÉNEZ, Luis Fernando, «Brasil potencia emergente y la guerra de los ricachones», Agencia Informativa, noticia del 29 de octubre de 2009, Archivo Confidencial.

Asimismo el gobierno Lula aumentó el salario mínimo incrementando la capacidad de compra del sector más desfavorable de la población (31).

La clase alta (ricos) también ha crecido, aunque menos, pasando de 11.6 por ciento en el 2003, al actual 15.5 por ciento (32). Con lo cual, el estudio indica que el fuerte crecimiento que consolida a Brasil como la octava economía del mundo no consigue evitar que Brasil siga siendo líder mundial en la brecha entre ricos y pobres (33), y que ocupe el puesto 62 entre los países con peor distribución de la renta. Es decir, a pesar de los buenos números es tanto lo que hay que reducir que el problema persiste.

Hoy el país carioca está cerca de Japón, España o Corea del Sur cuando se trata de indicadores económicos, y se asemeja a algunos países africanos como Zimbawe y Zambia en términos de indicadores sociales.

Por el lado positivo, Brasil experimenta una caída de la tasa de fecundidad, hasta 1.9 hijos por familia, una reducción de la mortalidad infantil y un aumento de la expectativa de vida, actualmente en torno a 72 años.

Violencia e Inseguridad Ciudadana

Es una paradoja que América Latina sea una región carente de conflictos interestatales, pero plagada de crisis intraestatales con elevados índices de violencia (34). Una violencia especialmente visible en Brasil, un país que, a diferencia de muchos de sus vecinos, goza de estabilidad democrática (35). Esta estabilidad democrática tiene su raíz en las parti-

(31) GRATIUS, Susanne: op. cit., 10.

(32) La mitad de los ricos brasileños vive en la ciudad de Sao Paulo. Véase DATTOLI, Diego: «Brasil redujo la pobreza un 13.5%», 6 de agosto de 2008. En <http://www.tendenciaeconomica.com/economia-social/desarrollo-demografico/brasil-r> Fecha de consulta 23.10.2010.

(33) DATTOLI, Diego: Brasil líder mundial en la desigualdad social», en <http://www.tendenciaeconomica.com/economia-social/el-empleo/brasil-lider-mundial>, 24 de junio de 2008.

(34) Los altos niveles de violencia en la región reflejan dos problemas estructurales: 1) la extrema desigualdad y las condiciones de pobreza en la que sigue viviendo un 42 por ciento de los latinoamericanos, y 2) la debilidad de los Estados que no consiguen garantizar ni la seguridad ni los servicios básicos a la población. De hecho durante el 2009, la delincuencia ha sido el segundo problema de Latinoamérica. Informe Corporación Latinobarómetro, 2009.

(35) Desde la llegada de la democracia, en 1995, Brasil no ha sufrido serias crisis institucionales y/o gubernamentales (tentaciones o gobiernos populistas).

cularidades del sistema político de Brasil que, hasta cierto punto, puede compararse con el de Estados Unidos.

Sin embargo, esta estabilidad democrática no es sinónimo de seguridad ciudadana y social. Precisamente la seguridad es el punto oscuro de la imagen internacional de Brasil (36). Con 32.800 homicidios en 2002, Brasil se situó entre los diez países del mundo con las tasas de muerte por violencia más elevadas. Los secuestros exprés crecieron un 20% a mediados de la primera década del siglo XXI. En el 2003, año de la llegada al poder de Lula da Silva, se registraron 51.043 homicidios. En los años siguientes, hasta el 2007, decrecieron sensiblemente, precisamente ese año se registraron 47.707 homicidios (tasa de homicidios de 25.5 por cada 100 mil habitantes) (37), lo cual representa un nivel de violencia similar al de algunos países en guerra (38).

En los últimos dos años se conocieron datos alarmantes sobre la situación de la seguridad interior de Brasil. Según la mayoría de las fuentes, la tasa de homicidios está por encima de 20 por cada 100 mil habitantes, lo que sitúa a Brasil entre los países con mayor número de homicidios. Por otra parte, las tasas de criminalidad varían mucho en todo el país, con una mayor incidencia en los suburbios metropolitanos y en las zonas fronterizas (39). En concreto la región de Brasilia está considerada como una de las 11 áreas metropolitanas más violentas del país, por esta razón ha sido incluida en la fase inicial del Programa Nacional de Seguridad Pública (Pronasci), lanzado en 2007 por el Gobierno brasileño

(36) Las estadísticas de la UNESCO a comienzos del siglo XXI colocaban a Brasil entre los cuatro primeros países del mundo en número de muertos por armas de fuego – entre 120 y 136 víctimas por día- y secuestros, junto a Colombia y México, y como el segundo consumidor de cocaína del mundo, luego de los EE.UU.. En CALLE, Fabián: *Desafíos de Brasil, lecciones para Argentina*. En <http://www.defdigital.com.ar/index.php?option>. (Consultado el 2 de noviembre de 2010).

(37) No hay una recopilación estadística con datos oficiales sobre la delincuencia en Brasil. Con la intención de ayudar a los investigadores e interesados en el tema, la UNODC para Brasil y Cono Sur realizó un estudio de datos puntuales de homicidios en Brasil, a partir del cual se produjo una serie histórica desde 1980 hasta 2007. Las informaciones para este estudio fueron generadas a partir de los datos públicos oficiales de mortalidad del sistema DATASUS, del Ministerio de Salud, y de su intersección con los datos públicos oficiales de población del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

(38) Datos proporcionados por el Banco Mundial y *Human Rights Watch*, 2008.

(39) Los homicidios en Brasil se registran por el sistema de DATASUS. Río de Janeiro registró, en 2008, la tasa de homicidios más baja en 18 años, mientras que Sao Paulo se acerca ahora a los 10 homicidios por cada 100 mil habitantes.

con el objetivo de atajar la violencia. Este programa prevé el aumento de efectivos policiales, la mejora de su formación y la implementación de medidas sociales en la periferia de las grandes urbes, donde es más sensible el problema de la violencia (40).

La criminalidad de Brasil no bajará gastando más dinero en seguridad, porque hay causas estructurales que tienen que ver con el aumento del desempleo y la pobreza. En este sentido, la criminalidad no es un tema exclusivamente policial sino que está vinculado con la desigualdad. La diferencia entre el 10 por ciento más pobre y el 10 por ciento más rico en el país es más de 34 veces, lo que convierte a Brasil en la segunda nación más desigual del planeta.

Siguiendo un conjunto de 12 indicadores, el «Índice de Estados Fallidos», que publica anualmente la revista *Foreign Policy* y la *Fund for Peace Foundation* de los EE.UU, califica a Brasil como un «Estado amenazado». El país carioca ocupó en 2009 la posición 113 de 177 países evaluados. El Estado más estable fue Noruega, y el que se encuentra encabezando una situación de alerta es Somalia. México se ubica a media tabla, en la posición 98, y recibe la calificación de «en peligro», por debajo de Brasil, Argentina (149) y Uruguay (154). Cabe destacar que el país latinoamericano con mayor «viabilidad» como Estado es Chile, ubicado en el 155ª posición a tanto sólo cuatro escaños de Estados Unidos (159) (41).

(40) El Anuario del Foro Brasileño de Seguridad Pública (2009) contiene los últimos datos sobre la delincuencia y sus diversas dimensiones en Brasil.

(41) A partir de 2005, la revista estadounidense *Foreign Policy* y el *think tank* denominado *Fund for Peace*, han venido elaborando el llamado «Índice de Estados Fallidos», creado a partir de 12 indicadores aglutinados en tres esferas: la social, la económica y la política. En el ámbito social se miden las tendencias demográficas, el movimiento de refugiados, el revanchismo de ciertos grupos y la recurrencia del conflicto o enfrentamiento. En el terreno económico, los índices enfatizan el desarrollo desigual y el declive/estancamiento. Finalmente en lo político destacan la criminalidad y la pérdida de legitimidad de las autoridades, el deterioro progresivo de los servicios públicos, las violaciones de los derechos humanos, el aparato de seguridad del Estado y su uso, el auge de ciertas élites/facciones y la intervención de otros Estados o actores externos. Conforme a esta metodología, se procede a caracterizar a los Estados. Así, hay estados sustentables, moderados, en peligro y en alerta. En 2006, Brasil ocupó 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. Entre las cinco instituciones del 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 ineficien-

Por lo tanto, en su última edición, el ampliamente difundido «Índice de Estados fallidos» ubica a la potencia regional sudamericana en el lote de casos «fronterizos», entre los situados en «zona de peligro» y «estables».

De manera complementaria, la destacada revista *The Economist*, por medio de su *Intelligence Unit*, dio a conocer el *Global Peace Index*, que tiene como objetivo medir, sobre un total de 121 países, los grados de violencia y propensión al conflicto interno. Este semanario del *establishment* político y financiero internacional, que adjudica la posición 1 a los casos más favorables y el último puesto al más crítico, coloca a Brasil en la posición 83 y a Argentina en la 52. Del mismo modo que en el caso de las argumentaciones utilizadas en el «Índice» de la revista *Foreign Policy*, la pésima ubicación brasileña es justificada por el crimen organizado, las bandas y el narcotráfico (42).

Reconocimiento Regional e Internacional

Junto a la violencia y la desigualdad, hay además otros factores que limitan el liderazgo de Brasil a nivel regional y mundial. Entre ellos: la falta de reconocimiento o aceptación por parte de algunos de sus vecinos. En efecto, 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. En ese sentido, EE.UU. y la UE han identificado a Brasil como su principal socio político en Sudamérica, reafirmando desde fuera su posición destacada. Su respeto a la democracia, el desarrollo sostenible y la paz, y sus buenas relaciones con Bruselas y Washington, le han ayudado a obtener ese papel.

Lula ha firmado recientemente con la Comisión Europea un acuerdo que convierte a Brasil en «socio estratégico» para la UE; una muestra formal por parte de los europeos del «liderazgo positivo» de Brasilia. Sin embargo, no todos los países conceden a Brasil el papel de potencia regional. Como señala Susanne Gratius, «muchos de sus vecinos ven con recelo sus aspiraciones de liderazgo, tanto en América Latina y el Caribe como en el ámbito global» (43).

te. La puntuación es descendente para los peores y ascendente para los mejores. ROSAS, M^a Cristina: Los Estados Fallidos, en <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=2908>. Fecha de consulta 2.11.2010). Índice de Estados Fallidos, 2009. (42) CALLE, Fabián: Desafíos para Brasil, lecciones para Argentina. En <http://www.defdigital.com.ar/index.php?option=com>. Fecha de consulta 2.11.2010. (43) GRATIUS, Susanne: Op. cit, 2.

Mientras Bolivia e incluso su potencial rival Venezuela son más favorables a reconocer un liderazgo político de Brasil en la región, su principal aliado Argentina se muestra más reacio. De hecho, es uno de los mayores opositores al ingreso de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Otros vecinos menores, por ejemplo Uruguay, reclaman de Brasilia más liderazgo, responsabilidad y compromiso a la hora de proteger los intereses de los países pequeños de la región.

Lo dicho hasta ahora nos permite concluir que Brasil está en un juego difícil. Si actúa con demasiada discreción a nivel regional, no logra ser reconocido como líder, y si demuestra un liderazgo abierto es rechazado por sus vecinos.

POLÍTICA EXTERIOR A NIVEL REGIONAL Y MUNDIAL

En el 2004, algunos analistas como Susanne Gratius señalaban que potencias emergentes como Brasil, India o Suráfrica «cumplían los criterios cuantificables para ser una gran potencia», pero que no querían o no podían actuar como tal «por falta de recursos o voluntad política» (44).

Seis años después de esta afirmación las cosas han cambiado y, aunque tras su reelección en 2006 Lula da Silva declarase que «Brasil no quiere liderar nada», el país carioca lleva ya años haciendo «su tarea» para figurar en el ámbito mundial y crecer económicamente. Si bien el presidente Fernando Henrique Cardoso fue el primero que demostró su intención de convertir a Brasil en una potencia con efecto internacional, de ahí sus numerosos viajes y propuestas en foros internacionales, fue el presidente Lula da Silva quien con sus políticas ha demostrado al mundo entero que Brasil tiene voluntad y decisión por colocarse en la cima del liderazgo internacional (45). De hecho, la política exterior se convirtió en una prioridad de su Gobierno.

(44) «Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora? *Working Paper* n° 35, FRIDE, abril 2007, Contraportada. Véase DETLEF NOLTE: «Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoque de análisis», *Giga Working Papers*, n° 30, Hamburgo, octubre de 2006.

(45) En ese sentido, Brasil dispone de un servicio exterior muy profesionalizado en Itamaraty, nombre por el que se conoce el Ministerio de Relaciones Exteriores, para ser representado en el mundo y en la propia región. 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.

Para subir con éxito la escalera que conduzca a Brasil al liderazgo mundial, los primeros peldaños han sido potenciar el eje sur-sur, un segundo nivel es convertirse en potencia regional y el último peldaño es erigirse en potencia mundial.

El protagonismo y liderazgo de Brasil como actor regional

La política regional de Brasil se basa en dos instrumentos clave: a) La promoción de la integración sudamericana a través del diálogo político y la negociación y b) la prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intraestatales a través de la mediación. De hecho, Brasil se autodefine como potencia pacificadora, «estabilizadora» de su región y promotor del multilateralismo.

Tradicionalmente, al ser la única nación de lengua portuguesa de la región, Brasil vivió más bien de espaldas al resto de América Latina, con lo cual 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 la década de 1980 Brasil carecía de proyección regional convincente.

Si bien durante los dos Gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Brasil dedicó un gran esfuerzo a las relaciones con la UE, que fue en aquel entonces su socio económico más importante, los gobiernos de Lula da Silva han tomado otros derroteros y desde su llegada al poder, en 2003, inició un proceso de transformación con el fin de lograr sus propósitos geopolíticos de convertirse en una potencia regional con efecto internacional. Ello implicó, entre otras cosas, que tanto EE.UU. como la UE dejarasen de ocupar los primeros puestos de su agenda externa.

Y prácticamente desde su llegada al poder, el gobierno de Lula da Silva ejerce el rol de representante de la región latinoamericana ante el mundo, desplazando a México y superando a Venezuela.

La participación y el protagonismo de Brasil *en la escena regional*, más allá de su presencia en el plano mundial como Estado que goza de una gran proyección tal y como hemos visto, se han de medir teniendo en cuenta no sólo los ámbitos regionales concretos en los que interviene o quiere intervenir la diplomacia brasileña sino, también, *las características y los intereses* que el Estado brasileño viene expresando en cada una de las diversas manifestaciones de la cooperación e integración en

las que participa a nivel regional. Ahora bien, se pueden hacer ahora dos precisiones iniciales respecto al papel de Brasil como «potencia» regional:

En primer lugar, la relevancia de Brasil en la escena internacional en su conjunto deriva, en buena parte, *del papel cada vez más activo y de protagonismo que ha ido adquiriendo en los planos regionales en los que actúa* y, en particular, en alguno de ellos. El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) en su Informe Anual en septiembre de este año señalaba que «en 2010 varios países latinoamericanos se percibían a sí mismos como potencias crecientes en el escenario mundial y esperaban ser tratadas como tales». Entre estos países se destacaba a Brasil sin ninguna duda y esto se debe, a mi juicio, en buena parte al protagonismo que el Estado suramericano ha alcanzado en ciertos escenarios regionales.

Ahora bien, aunque el paso que ha dado Brasil de ser considerada una potencia regional a concebirse como un Estado con bastante influencia en el marco global resulte evidente, no debemos desconocer que, precisamente, por ser un Estado con una enorme capacidad en los planos regionales tiene posibilidades y aspiraciones en el plano mundial. Con razón se puede sostener, entonces, que «como consecuencia de la reestructuración del sistema internacional y su consiguiente tendencia a la multipolaridad, las potencias hoy se ven forzadas a marcar sus zonas de influencia no sólo por razones de geopolítica, sino también para hacer valer sus propias convicciones frente a los principios que guían a las otras potencias» (46). En otras palabras, el estatus de nueva potencia internacional que se le puede atribuir a Brasil deriva también, con toda seguridad, de los logros alcanzados por la política exterior brasileña a la hora de afianzarse como uno de los Estados con mayor protagonismo en sus naturales esferas de influencia.

Desde luego, la inclusión de Brasil, en la actualidad, dentro del Grupo de los BRIC y, por tanto, como un actor muy relevante en la escena internacional contemporánea se debe a múltiples factores y es la consecuencia, en el fondo, de los logros concretos de las políticas llevadas a cabo por los diversos Gobiernos brasileños. No obstante, el creciente poder de Brasil en la escena regional ha facilitado sobremanera su ascenso en el plano internacional. Es verdad que «el camino hacia el

(46) GRABENDORFF, Wolf, Brasil: de coloso regional a potencia global, *Nueva Sociedad*, nº 226, marzo-abril de 2010, <www.nuso.org>.

reconocimiento internacional se ha visto facilitado por reformas internas y acontecimientos externos, algunos políticamente planeados, o por lo menos influenciados, y otros que son un simple resultado de los cambios en el sistema internacional» pero, sobre todo, lo que conviene destacar es que «entre los cambios no planificados, se puede mencionar, además del incremento de las reservas energéticas, la emergencia de un contexto geopolítico regional muy distinto al del pasado, con una disminución del interés de EE.UU. en la región debido a su orientación hacia otros escenarios internacionales como parte de la «lucha global contra el terrorismo»» (47).

Quizá la asunción del liderazgo regional por parte de Brasil es tan sólo un medio necesario para alcanzar un relevante papel en la escena internacional pero, a la postre, todo indica que los mejores y más eficaces resultados de su política exterior se vienen produciendo en la escena regional. No sólo lidera y protagoniza el más interesante proceso de integración que acontece en la actualidad en el continente americano como es UNASUR tal y como tendremos ocasión de comprobar sino que, además, su influencia política se ha manifestado al hilo de *la crisis de Honduras* a lo largo de 2009 y 2010. Por si fuera poco, su función pacificadora y estabilizadora se activó al hilo del *conflicto colombo-venezolano* en el verano de 2009, por citar algunos ejemplos.

En segundo lugar, la política exterior de Brasil se ha centrado siempre, dentro de los ámbitos regionales, en el espacio correspondiente *al continente americano*. Es ahí y desde ahí donde Brasil ha desplegado toda la acción que la configura, ahora, como un Estado imprescindible en todos los foros relevantes que tengan conexión con la realidad americana. Por lo tanto, el papel de Brasil como potencia regional debe ser analizado, sobre todo, desde la posición que ocupa en los marcos de cooperación e integración que se han producido en América. En esta línea, los avances y retrocesos de los procesos de cooperación e integración que acontecen en el continente americano han ido produciendo desplazamientos en las posiciones brasileñas y, al mismo tiempo, la política exterior de Brasil está influyendo en el desarrollo de unos u otros procesos de cooperación e integración. Desde esta perspectiva existen cuatro ámbitos en los cuales se aprecia con mayor nitidez la importancia de este Estado suramericano como ente regional necesario y, en su caso, como líder en un determinado espacio político y territorial. Los cuatro

(47) *Ibid.*

ámbitos en los que, de manera preferente, se refleja la posición brasileña en la escena regional serían: Primero, las posiciones y *el liderazgo discreto* de Brasil en la cooperación americana en su conjunto que se expresa, principalmente, a través de la OEA y en sus relaciones con los Estados Unidos. Segundo, *el liderazgo compartido* de Brasil en el área latinoamericana que se encuentra en claro declive pero que no es abandonado definitivamente por este Estado. Tercero, *el intenso liderazgo* de Brasil en el espacio suramericano que proyecta su imagen, con fuerza, en la escena internacional. Por último, *el liderazgo como socio necesario* en la realidad iberoamericana (48).

No obstante, antes de profundizar en estas consideraciones conviene indicar: Por un lado, es notorio que la presencia de Brasil en los esfuerzos de cooperación e integración se realiza sin estridencias ni «alharacas» y que, en realidad, se lleva a cabo lo que podríamos denominar *una diplomacia discreta*. En el plano regional se podría calificar al liderazgo de Brasil como el «liderazgo silencioso» o un liderazgo anti-hegemónico (49). Por otro lado, los esfuerzos de la diplomacia brasileña están dirigidos, como es natural, a proyectar en el plano regional *los intereses del Estado brasileño*. De ahí que los mecanismos y fórmulas de cooperación, en el continente americano, hayan variado desde que Brasil ha querido liderar procesos e, incluso, se haya producido, como veremos, el surgimiento de nuevos espacios más favorables a los intereses brasileños.

Las posiciones de Brasil en el marco de la cooperación en el escenario regional americano y sus relaciones con Estados Unidos

Una de las limitaciones de Brasil como potencia regional y, también, como actor principal de las relaciones internacionales se encuentra en el hecho de que comparte continente con los Estados Unidos. Las relaciones entre los dos Estados y, sobre todo, el interés por delimitar a nivel regional sus áreas de influencia están en el trasfondo del alcance que correspondería al poder brasileño en la región. En la actualidad, se han ido ajustando las posiciones de ambos Estados así como sus relacio-

(48) No vamos a profundizar en las posiciones de Brasil en este espacio. Tan sólo decir que junto a España y México, Brasil ocupa un papel muy destacado en la Comunidad Iberoamericana de Naciones. No debe extrañar que, después de las Cumbres de Guadalajara y Madrid, la tercera tuviera lugar en Salvador de Bahía y que la presencia de Brasil en este foro sea considerada indispensable para afirmar la *iberoamericanidad*.

(49) GRATIUS, Susanne: op. cit.

nes y se puede decir que «las relaciones de Brasil con Estados Unidos se han transformado lenta pero consistentemente. Está en vigor, desde mediados de los noventa, un inusitado acomodo geopolítico entre Brasil y Estados Unidos. Después de décadas de disputas más o menos explícitas con respecto a la proyección de Estados Unidos en América del Sur y a las pretensiones de proyección de poder de Brasil en esa región y en temas sensibles como la proliferación nuclear, los derechos humanos y otros, la agenda geopolítica entre los dos países empezó a reflejar mayores coincidencias» (50).

La situación, sin embargo, es mucho más compleja que en el pasado y no es fácil traducirla a meras situaciones de enfrentamientos o entendimientos entre las dos potencias. La firma, en abril de 2010, de un *acuerdo de cooperación militar* entre ambos Estados refleja mejor que cualquier otro hecho el momento que atraviesan las relaciones mutuas y pone de relieve, lo que es más importante aún, los intereses de ambos Estados en la región. Las expresiones empleadas por el Ministro de Defensa brasileño tras la firma de este acuerdo señalan, con nitidez, los límites de un compromiso así. Para Nelson Jobim «es una repetición de acuerdos que Brasil tiene con diferentes países, con los que tenemos colaboraciones y con la garantía (en el caso estadounidense) de que el acuerdo no representa absolutamente nada contrario al espíritu de los principios de las Cartas de Naciones Unidas y de la OEA (Organización de Estados Americanos) para el respeto de la soberanía, la no intervención en asuntos internos y el respeto de los territorios» (51). Por esto se insistió mucho en que, en ningún caso, este acuerdo contempla la construcción o el uso de bases militares en Brasil por tropas estadounidenses.

De cualquier forma, el papel que le corresponde a Brasil *en el marco regional americano* en su conjunto viene marcado por una serie de connotaciones, entre las que podemos resaltar las siguientes:

(50) Más aún, «a pesar de que no existen divergencias estratégicas significativas entre los dos países, parece haber un acuerdo tácito sobre el papel de cada uno de ellos en la región de interés inmediato para Brasil, es decir, América del Sur y el Atlántico Sur. Curiosamente, con base en ese acuerdo tácito, la presencia de ambos países en la región se ha ampliado en los últimos años, sin que eso haya dado lugar a tensiones o disputas significativas», en SENNES, Ricardo, *Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito, Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 8, N° 4.

(51) Declaraciones del Ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim, recogidas por infobae.com, 13.04.2010, en <http://www.infobae.com>. Fecha de consulta 23.10.2010.

En primer lugar, los Estados Unidos siguen ostentado el liderazgo en el seno de la OEA y a pesar de que se afirma constantemente su desinterés por una parte importante del continente americano siguen ejerciendo en América el *liderazgo hegemónico*. No obstante, Brasil ha asumido posiciones hemisféricas al definirse, también, como adalid de la democracia y de los derechos humanos en América lo que, en buena parte, resta algún protagonismo a los Estados Unidos. El mejor ejemplo, sin duda, ha sido la posición que ha asumido Brasil en la crisis hondureña.

Como se ha indicado, «el caso de Honduras debe situarse en el marco del enorme esfuerzo por recuperar y consolidar la democracia en América Latina. Por primera vez, en todos los países del hemisferio occidental, salvo en Cuba, se ha establecido la democracia. Por lo débiles de sus raíces, esta frágil planta requiere especial cuidado. Por eso, han surgido numerosos mecanismos internacionales de monitorización democrática. En ninguna parte del mundo estos mecanismos se han institucionalizado tanto como en América Latina. La Carta Democrática Interamericana, aprobada en Lima el 11 de septiembre de 2001, fue la culminación de este proceso» (52). Pues bien, las posturas brasileñas han sido en parte diferentes a las decisiones que emanaban de Washington y, de este modo, Brasil ha demostrado *una autonomía en el hemisferio* en asuntos políticos que parecía que no estaba dispuesto a asumir, hace tan sólo unos años. El hecho de dar cobijo al ex-Presidente Manuel Zelaya en su Embajada en Tegucigalpa fue representativo de una posición firme en este asunto frente a las vacilaciones norteamericanas pero, sobre todo, es el comportamiento de Brasil el que viene bloqueando en parte que Honduras sea readmitida en la OEA. La Secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton sostenía en 2010, al hilo de la 40ª sesión de la Asamblea General de esta Organización, que «este es el momento para el hemisferio como un todo de avanzar y dar la bienvenida al retorno de Honduras dentro de la comunidad interamericana», una vez que el nuevo Presidente hondureño había sido elegido por medios democráticos. Sin embargo, el Secretario general de la cancillería brasileña, Antonio de Aguiar Patriota sostuvo que «el regreso de Honduras a la OEA tiene que estar asociado con medidas específicas para la redemocratización y el establecimiento de los derechos y garantías fundamentales» (53).

(52) HEINE, Jorge, Brasil y la crisis de Honduras, *El País*, 30 de septiembre de 2009.

(53) Declaraciones de Hillary Clinton en Noticias 24, 8 de junio de 2010. En <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/158738/clinton-es-el.momento-para-av>. Fecha de consulta 3.11.2010.

Se deben abandonar, por lo tanto, las afirmaciones de que Brasil ha dejado el liderazgo del continente en su conjunto a los Estados Unidos y que sólo estaría interesado en mantener su protagonismo en América del Sur. Todo lo contrario, a través de una *política de colaboración y entendimiento*, las autoridades brasileñas están marcando elementos de autonomía y no de dependencia en marcos tan estables y consolidados como es la OEA. La crisis hondureña muestra, además, cómo Brasil prefirió abandonar su papel de Estado conciliador y asumir la posición de una de las partes en conflicto lo que, además, coincidía con los principios proclamados en la cooperación hemisférica. De esta manera resaltaba su papel de líder.

La conclusión quedó clara, ni Estados Unidos ni Brasil lograron imponer sus criterios en la crisis hondureña o, como se ha dicho, «lo central es que el manejo de la crisis en Honduras ha puesto en evidencia las limitaciones de los dos poderes centrales del hemisferio occidental, EE.UU. y Brasil, que no han sido capaces de imponer sus visiones para resolver el problema. La razón de este fracaso se puede encontrar principalmente en la repentina dimensión a nivel interno que alcanzó la crisis en ambos países. En un principio, ambos gobiernos intentaron aplicar sus respectivas políticas, pero se encontraron con una oposición interna que aprovechaba el tema para atacar la política exterior del país» (54).

En todo caso, descubrir el papel que le corresponde a Brasil en el plano regional que abarque el conjunto del continente americano exige tener en cuenta: por un lado, el estado y las características de las relaciones entre Estados Unidos y Brasil que, en términos generales, se pueden definir *como relaciones estratégicas*. Tal y como se decía, al hilo de la firma del acuerdo de cooperación militar, «el acuerdo no puede interpretarse desde la óptica de intereses comerciales entre Estados Unidos y Brasil para la compra-venta de armas, sino como *el desarrollo de objetivos estratégicos* para la dominación regional» (55). Por otro lado, la práctica de la diplomacia brasileña viene demostrando *un mayor interés por parte de Brasil en el continente americano* no sólo por cuestiones económicas y comerciales sino, fundamentalmente, de calado político. Las posiciones del Presidente Lula Da Silva, con ocasión de II Cumbre América La-

(54) GRABENDORFF, Wolf, op. cit.

(55) «El acuerdo militar entre Brasil y Estados Unidos significa un nuevo avance imperial, 2 de junio de 2010 por CEPRID, <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article858&lang=es> (cursiva añadida)

tina y el Caribe (CALC), en febrero de 2010, en el sentido que expresara el Portavoz de la Presidencia brasileña de que uno de los objetivos de la reunión «es realmente realizar esa unificación entre el Grupo de Río y la CALC. La forma como ocurrirá esa unificación todavía está pendiente de debate, de diálogo. Todavía no sabemos si será una organización, un mecanismo, pero lo deseable sería la unión de esos dos foros», llevaron a titulares de los medios de comunicación tales como que «Brasil aboga por crear una OEA sin EE.UU. y Canadá» (56).

En segundo lugar, son muy reveladoras las posiciones que ha venido asumiendo Brasil en relación con el estableciendo de un *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA). La denominada *posición pragmática de Brasil* en torno a la instauración definitiva del ALCA revela, en el fondo, las dudas que las autoridades brasileñas han mantenido siempre en relación con este proceso pero, al mismo tiempo, el desenlace (por ahora final) que tuvo lugar en Mar del Plata (Argentina) en 2005 demuestra que la política exterior brasileña también quería afirmar su protagonismo hemisférico en los ámbitos comercial y económico.

Hace tiempo se decía en el *Seminario sobre Brasil y el ALCA* que «Brasil es el dueño de la tercera mayor economía del hemisferio, y tiene todas las condiciones para desempeñar un papel importante en las negociaciones del ALCA. Su economía es la más industrializada y diversificada del Hemisferio Sur, recibe más exportaciones de Estados Unidos que de China, Rusia o India. Pero, desde el punto de vista de las oportunidades de negocios para nuestro país, la creación del ALCA implicará tanto grandes riesgos como excelentes oportunidades». Ahora bien, lo relevante es que se consideraba que «para que se configuren de forma madura las oportunidades del ALCA para nuestro país, es necesario que el gobierno brasileño mantenga su posición en el sentido *de ganar tiempo en las negociaciones del ALCA* para que pueda llevar a cabo los ajustes necesarios, especialmente en lo que respecta al llamado Coste Brasil» (57).

No se puede hablar, desde luego, de un compromiso firme por parte de Brasil con la creación de un área de libre comercio a nivel hemisférico y, en el fondo, todo hace pensar que esa postura intermedia entre los

(56) *El Universal*, Caracas, 19 de febrero de 2010.

(57) TEBET, Ramez: Panel de apertura BRASIL Y EL ALCA SEMINARIO, Cámara de Diputados Instituto de Investigación de Relaciones Internacionales (IPRI)/FUNAG Brasilia – 2002 (cursiva añadida).

partidarios del ALCA como Estados Unidos y México y los detractores del proyecto como Venezuela, la diplomacia brasileña se decantó finalmente por el estancamiento. Las diversas posturas que mantuvo Brasil en el proceso de negociación del ALCA e, incluso, en los momentos de la reunión de Mar del Plata, en 2005, revelan que las autoridades brasileñas han sido siempre muy cautelosas en relación con este proceso. Por esto se ha dicho que la «flexibilidad es el principio clave que Brasil pretende incorporar al ALCA para poder contemplar las distintas realidades de los 34 países involucrados, permitiendo a cada uno asumir o descartar los compromisos más sensibles» (58).

La cautela ha presidido cada una de las actuaciones brasileñas en relación con el proyecto liderado por los Estados Unidos lo que demuestra, a la postre, que el establecimiento de un área de libre comercio en el conjunto de América no ha sido una prioridad de la acción exterior brasileña. En cualquier caso, el ALCA sólo sería posible con escasas exclusiones, como ha sido el caso de Cuba, pero en modo alguno sería posible sin la presencia de Brasil. Está claro que «un ALCA sin Brasil es algo difícil de imaginar. Brasil parece tener la llave del ALCA, porque ese solo país es el 30% de la economía latinoamericana y sin él estaría muy mutilado el acuerdo» (59).

Las razones de la posición de Brasil en relación con el ALCA son de muy diversa índole pero entre ellas destaca que los objetivos del Estado suramericano son más extender el protagonismo de Mercosur hacia el norte de América que ser receptores del predominio económico y comercial de los Estados Unidos y México. El ALCA suavizaría los logros que Brasil ha venido cosechando en la configuración de su propio y singular proceso de integración. Por esto no debe extrañar que, al hilo de la propuesta del ALCA, se formulara, precisamente por parte brasileña, la creación de un Área de Libre Comercio en Sudamérica (ALCSA). Este proyecto no sólo tendría «una dimensión económica, sino también política y cultural», aunque, también «el ALCSA competiría con el ALCA en el aspecto económico, en el sentido de que como zona de libre comercio tiene que servir principalmente objetivos comerciales» (60).

(58) ALCA-BRASIL, Flexible hasta lo posible, Por Mario Osava. IPS. La otra historia, <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=24743>. Fecha de consulta 23.10.2010.

(59) <http://granma.co.cu/secciones/especial/esp16.htm>. Fecha de consulta 24.10.2010.

(60) SANGMEISTER, Hartmut y FUENTES, Raquel, ¿ALCA vs. ALCSA?, Perspectivas de la integración latinoamericana, *D+C Desarrollo y Cooperación* No. 1, enero/febrero 2002, 27-29, 32.

Como se sabe, la idea de crear un área suramericana de libre comercio fue lanzada y expresada por Brasil en 1993 y nos encontramos con la manifestación formal de la misma en la *Primera Cumbre Suramericana*, celebrada bajo el mandato de Fernando Henrique Cardoso. En la Cumbre de Brasilia se decía, en particular, que «los Jefes de Estado del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN) decidieron iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y antes de enero de 2002, *una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN*». No obstante, se dejó absolutamente claro que «las negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, reconociendo el aporte de los acuerdos suscritos por la CAN con Brasil y con Argentina, representarán un impulso decisivo hacia la meta compartida de *formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam*».

Nada expresa mejor la posición de Brasil en relación con el ALCA que los dos comportamientos que hemos recogido: Por un lado, la voluntad de Brasil de participar en las negociaciones que tuvieron lugar desde 1994 hasta 2005 para la configuración del ALCA estaba presidida por la posición política de que no se impidiese la creación de «un ALCA en Sudamérica»; y, por otro lado, finalmente Brasil se posicionó en la reunión de Mar del Plata (Argentina) dando lugar a esa confusa declaración en la que «algunos miembros sostienen que tenemos en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y reconocemos *la contribución significativa que los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Por ello, mantenemos nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo*», mientras que «otros miembros sostienen que *todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo...*».

Por último, Brasil está dejando claro que quiere su penetración en el conjunto de América a través de su participación en *programas de desarrollo económico y social* en la región. La intención de las autoridades de Brasilia no es sólo una influencia en lo político sino asumir su papel de *líder en lo económico y lo social*, primero con una presencia destacada en su zona de influencia, el área suramericana, para exten-

derse así al espacio latinoamericano y al conjunto del continente. Algunos datos y posiciones ponen de relieve esta decidida voluntad de los Gobiernos brasileños. Basten, al efecto, dos datos: Por una parte, Brasil se ha constituido en el líder de *innovación tecnológica* en el espacio latinoamericano con una clara proyección hacia el continente americano. Como se ha dicho, «los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestran que Brasil fue responsable del 60% de la inversión en investigación y desarrollo entre los países de América Latina y el Caribe en 2007. Brasil es el único país de la región que tiene como objetivo destinar más del 1 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) a la innovación» (61). Por otra parte, se comprueba *la acción de Brasil en este ámbito en colaboración con la OEA* y a esto responde, por ejemplo, que la Secretaría General de esta Organización y el Gobierno de Brasil firmaran «un acuerdo destinado a promover iniciativas de cooperación de naturaleza triangular en los países de América Latina y el Caribe a través del uso de recursos financieros, técnicos y humanos del Gobierno de Brasil» (62).

El liderazgo de Brasil en Sudamérica y su presencia en el espacio latinoamericano

Desde hace tiempo Brasil viene demostrando pretensiones de liderazgo en Sudamérica. Un liderazgo que le ha permitido elevar su prestigio internacional e irse catapultando como potencia cooperativa y ancla de estabilidad. De hecho, Itamaraty dedica una parte importante de sus esfuerzos a potenciar la «política de vecindad» en Sudamérica, procurando proteger y promover la estabilidad regional.

Este cambio en la política exterior brasileña a favor de una política consensuada y cooperativa mediante alianzas con otros países sudamericanos, y particularmente con Argentina, se inicia en la década de 1980, pero no toma cuerpo hasta una década después. Esto representa un nuevo estilo diplomático de vecindad cooperativa. Un liderazgo basado en la cooperación, la mediación y las instituciones regionales es la única opción de Brasil para ganar influencia, teniendo en cuenta el predomi-

(61) En http://www.brasil.gov.br/noticias-1/historia/2010/09/16/brasil-es-lider-en-innovacion-tecnologica-en-america-latina/newsitem_view?set_language=es Fecha de consulta 28.10.2010.

(62) OEA, *Comunicado de prensa*. OEA y Brasil promueven iniciativas de cooperación en los países del continente, 8 de junio de 2010.

nio de EE.UU. en el continente americano (63). 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» (64).

En este sentido, el mayor logro de la política exterior brasileña en su consolidación como potencia regional ha sido, sin duda, la *creación de un espacio propio* para la cooperación e integración que esté liderado por Brasil. Aunque con dificultades, las autoridades brasileñas han logrado perfilar en los planos geoestratégico y económico-político un área que tiene identidad y que es aceptada en los ámbitos regionales y en el plano mundial. *Sudamérica* se concibe en la actualidad como una región dotada de características propias y con la voluntad de integrarse bajo el liderazgo de Brasil en la escena internacional. Las ideas del Presidente Itamar Franco a primeros del decenio de los noventa del siglo XX se hicieron realidad durante el periodo de la Presidencia de Cardoso a lo largo de ese decenio y, como se sabe, el proyecto culminó bajo el mandato del Presidente Lula da Silva en el tiempo que llevamos del siglo XXI (65).

La *continuidad y la perseverancia*, como notas características de los diversos gobiernos brasileños, en pos de crear un área de influencia propia han dado sus resultados y, en la actualidad, UNASUR con todos los matices que se quiera y con las dificultades que aún tiene que sortear, es la expresión de un esfuerzo de integración entre los Estados suramericanos que aceptan, en términos generales, no sólo los contenidos de este proceso de integración sino que Brasil se constituya en el protagonista y en el actor principal de la integración en Sudamérica. Algo que resulta realmente curioso si tenemos en cuenta los obstáculos que siempre ha presentado Brasil, por su propia idiosincrasia política y normativa, a la hora de realizar cualquier esfuerzo integrador. Esta opción no ha supuesto, sin embargo, que la diplomacia brasileña haya abandonado *el espacio latinoamericano* en el que ha competido históricamente, a efectos

(63) «Brasil no quiere liderar nada», Presidente Lula da Silva, El País, Madrid, 3 de noviembre de 2006.

(64) PEDERSEN, Thomas, «Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration», *Review of International Studies*, nº 28, 2002.

(65) «Brasil, el posicionamiento de una potencia emergente», Gabriel Henríquez, 26 de mayo de 2010.

de liderazgo, con México y cuyas relaciones, en la actualidad, deben ser analizadas, como veremos, con base en otros parámetros.

En esencia, la afirmación de Brasil como potencia regional se debe, en muy buena parte, a la configuración de un espacio en el que encuentra menos competidores y en el que, como se sabe, no intervendría su tradicional adversario en el liderazgo, siendo así que, además, ha contado con la aquiescencia y la colaboración de Argentina. En efecto, «es importante subrayar que Brasil en los últimos años se ha convertido en un actor decisivo en el concierto latinoamericano, sobre todo en América del Sur, donde se perfila poco a poco como una gran potencia sub-regional, en particular *vis-á-vis* al MERCOSUR, y UNASUR. Desde esta perspectiva, su gran importancia en la región es indiscutible, debido a su dimensión geográfica, y demográfica, el tamaño de su economía, y el gran activismo de su política exterior en particular en América del Sur. En adición, es importante mencionar que el hecho de que Brasil haya rechazado incorporarse al ALCA, así como a la gran mayoría de los intentos de integración en América promovidos por Washington, han connotado un acercamiento aún más profundo con los países de América del Sur» (66).

En cualquier caso, podemos resaltar algunos aspectos que nos ponen de manifiesto que Brasil cuenta, en la actualidad, *con un espacio propio, Sudamérica*, que configura a este Estado como potencia regional y que quizá le permitirá en el futuro próximo afianzarse como potencia global. Todo ello sin que, al mismo tiempo, haya abandonado, por extensión, como hemos dicho, su acción en *América Latina y el Caribe*.

Por lo que *se refiere a lo primero*, todo hace pensar y el comportamiento de las autoridades brasileñas está dejando «muy en claro que este país concentra un gran activismo de su política exterior en América del Sur, y que *esta subregión del continente americano es y será la piedra angular de su política exterior por muchos años*» (67).

Como es conocido, a finales de la década de 1990 la idea de una América del Sur como región con relevancia en la escena internacional tomó cuerpo. «El presidente Cardoso comenzó a hacer énfasis en la idea

(66) Pedro Manuel Rodríguez Suárez, Integración en América Latina: Brasil y México: responsabilidades compartidas, *Círculo Latinoamericano de Estudios Internacionales*, http://claei.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=32:integracion-en-america-latina-brasil-y-mexico-responsabilidades-compartidas-&catid=11:articulos&Itemid=6. Fecha de consulta 26.10.2010.

(67) *Ibid.*

de América del Sur y en el proyecto del ALCSA promoviendo una reunión de los Jefes de Estado, a realizarse en Brasilia en septiembre de 2000». Como se nos recordaba, el propio Presidente brasileño, lo definió como una «reafirmación de la propia identidad de la América del Sur como región, donde la democracia y la paz permitirían una integración cada vez más intensa entre países que conviven en vecindad». Y, asimismo, realzó que: «la vocación de América del Sur es la de ser un espacio económico integrado, un mercado ampliado por la reducción o eliminación de trabas y obstáculos al comercio, y por el perfeccionamiento de las conexiones físicas en transportes y comunicaciones» (68). Con ello, queda fijado el espacio prioritario de la política exterior brasileña y se van a ir avanzando los ámbitos en los que debe hacerse efectivo su liderazgo.

Ahora bien, el liderazgo de Brasil en esta zona presenta, al menos, *tres características* que se pueden apreciar tanto en los resultados que se han obtenido como en los comportamientos que han tenido lugar al hilo de asuntos de la práctica regional:

Por un lado, Brasil ejerce en la región suramericana *un liderazgo pragmático*. La propia creación, con contenido político y estratégico, del área suramericana responde a criterios muy realistas en los que va a primar el criterio geográfico y se van a dejar de lado otros criterios como los fundamentos de carácter histórico y cultural. Como se ha indicado «con relación a la prioridad número uno en materia de política exterior se visualiza lo que algunos científicos societales franceses denominan: *le plus proche*, que connota la región geopolítica más cercana a los límites fronterizos de Brasil» (69).

Y así ha sido. El proceso de integración que representa UNASUR no tiene más fundamento que *la vecindad geográfica* y la delimitación de un espacio que físicamente es delimitable. Como lo indicara el Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Cástor M. Díaz Barrado, este proceso «se diseña, sin embargo, con fundamento básicamente en *un criterio puramente geográfico*, es decir, agruparía a aquellos Estados, *con independencia de su procedencia histórica y cultural*, que forman parte de Sudamérica y se diseñaría, además, con *un carácter complementario* de otros foros y procesos de integración ya existentes. Así se

(68) Luiz Alberto Moniz Bandeira, Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional, Nueva Sociedad 186, http://www.nuso.org/upload/articulos/3140_1.pdf.

(69) RODRÍGUEZ SUÁREZ, Pedro Manuel: *Integración en América Latina: Brasil y México cit.*

deja claro, por lo menos, en *la Declaración de Brasilia* de 2000, cuando los Presidentes Suramericanos sostienen que *–la identidad suramericana, que se consolida en países que comparten una vecindad inmediata, refuerza y complementa los lazos bilaterales y multilaterales con las otras naciones de América Latina y el Caribe, del continente y del mundo–* (70).

El pragmatismo que se observa, por parte de Brasil, en el proceso de constitución, en términos políticos, de la región suramericana se va a apreciar en cada uno de los ámbitos en los que se va avanzando, de tal manera que, desde la óptica económica, no se ha propuesto un modelo nuevo sino que se aspira a desarrollar simultáneamente los procesos subregionales y articularlos antes de su eventual «fusión». En efecto, como se indica en *la Declaración de Cusco*, de 2004, hay que llegar a la «profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, (...), y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional».

Desde esta óptica queda muy claro que «en el caso de Brasil, su ámbito de influencia se concentra en Sudamérica» a la que ha dotado de características propias y, por ello, sin contradecir lo anterior se podría sostener, al mismo tiempo, que «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» (71).

Se puede decir, entonces, que estamos en presencia de un Estado que ha llevado a cabo una acción exterior tendente a conformar un espacio a su justa medida y que ha expresado la voluntad política cierta de asumir el liderazgo de la zona. Con independencia de las dificultades que encuentra el protagonismo de Brasil en Sudamérica que, como se sabe, es una de las zonas más complejas del planeta a la hora de establecer liderazgos, lo cierto es que las medidas y políticas que llevan a cabo las autoridades brasileñas le otorgan un papel preeminente en Sudamérica.

Por otro lado, *el papel de Brasil* a la hora de liderar la integración suramericana se puede calificar de *progresivo y complementario*. No se

(70) DÍAZ BARRADO, Cástor. M.: La comunidad suramericana de naciones: propuestas y realizaciones, *REDI*, 2005, vol, LVII, n° 2, 0034-9380, 639-663.

(71) GRATIUS, Susanne: Op. cit.

trata de un liderazgo que excluya las realizaciones en las que participan el resto de socios del área sino que, por el contrario, se van a ir sumando esfuerzos para que, de manera progresiva y sin sobresaltos, se alcance un grado aceptable de integración. Por eso, no sólo permanecen MERCOSUR y la Comunidad Andina sino que, también, UNASUR ha centrado su atención en *sectores prioritarios de la cooperación suramericana*, como es el caso de *la integración física y de la integración energética* que ha encontrado resultados eficaces a través de IIRSA» (72).

Nada es inocente y queda claro que los sectores que hemos mencionado son aquellos en los que se ven más afectados, y de manera más directa, los intereses particulares de Brasil. Pero, al mismo tiempo, no cabe desconocer que se trata de ámbitos de actuación que resultan imprescindibles para la integración en la región. Así, por ejemplo, *la integración energética* es, con toda seguridad, uno de los sectores en los que se podría apreciar no sólo los intereses brasileños, que son muchos, sino, también, los de otros socios de la región. Como dijo el Catedrático Cástor M. Díaz Barrado «la energía se ha constituido, en los últimos tiempos, en uno de los ámbitos prioritarios de la cooperación internacional y ha llegado a concebirse como una materia propicia para la integración, lo que se aprecia tanto en Europa como también, de manera específica y significativa, en el continente americano». Más en concreto, para este internacionalista «*el espacio suramericano se presenta especialmente idóneo para la cooperación e integración energéticas* y, sobre todo, para que se produzcan avances en los sectores del petróleo, gas, electricidad y biocombustibles. Este es el espacio en el que se están derrochando los mayores esfuerzos» (73).

Labor Mediadora y Pacificadora

Hasta ahora, parece que toda potencia media asume un papel de mediación o algún tipo de responsabilidad con la paz y la estabilidad

(72) Esta iniciativa es «un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en los doce países suramericanos» con el fin de «promover el desarrollo de la *infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones bajo una visión regional*, procurando la integración física de los doce países suramericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable», Díaz Barrado, Cástor M.: *La comunidad suramericana de naciones: propuestas y realizaciones*, op. cit.

(73) DÍAZ BARRADO, Cástor M.: *Integración energética en América Latina: Realizaciones y propuestas*, *Fundación Carolina, nombres propios*, 2007 (cursiva añadida).

del sistema internacional, y que, 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. Según Thomas Pedersen: «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» (74). De alguna manera Brasil ha seguido la línea expuesta por Pedersen puesto que la potencia regional ha llevado a cabo y lleva a cabo *una labor mediadora y pacificadora*. Esta ha sido desde el principio una de las características principales del protagonismo brasileño en el área suramericana, quizá con la intención de distinguir su acción de los modos y fórmulas que tradicionalmente han definido el liderazgo de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe. Como se ha dicho, se trataría de «la prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intraestatales a través de la mediación» y, en esta línea, «como potencia cooperativa y ancla de estabilidad, Brasil ha optado por una política de buena vecindad en Sudamérica basada en un consciente *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» (75).

Los hechos, en esta dirección, son contundentes y nos muestran un Brasil que ha asumido, con decisión, *un papel activo en la resolución de conflictos* (76). Se ha señalado, hasta la saciedad, que «en los últimos años, la presencia política de Brasil en la mediación de conflictos en América del Sur ha crecido de forma consistente» y así podemos

(74) PEDERSEN, Thomas: op. cit., 696.

(75) GRATIUS, Susanne: op. cit.

(76) Hasta la década de 1980, Brasil llamó la atención por 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 tuvo un papel importante en el posterior Grupo de los Ocho y su sucesor, el Grupo de Río. La situación cambia a finales de la década de 1980. La propia Constitución de 1988 marca un cambio de tendencia al sostener que la política exterior de Brasil está orientada en valores cívicos y tiene una vocación de desarrollo. 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. Véase DÍAZ BARRADO, Cástor M., ROMERO, José y MORÁN BLANCO, Sagrario: *Los conflictos armados de Centroamérica*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2010.

recordar «acciones importantes con respecto a la tentativa de golpe en Paraguay, en la mediación en el conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú entre 1995 y 1998, y de nuevo durante la crisis política de Perú al final del período de Fujimori» (77).

Posteriormente, Brasil medió conjuntamente con Argentina para preservar el orden democrático en Paraguay, Estado miembro original del MERCOSUR. Asimismo, Brasil tiene intereses propios en Bolivia, lo que le ha llevado a asumir en varias ocasiones (1995, 2000, 2006) un papel de mediación política (78), y a reaccionar de forma conciliadora ante la nacionalización de los recursos energéticos que afectaron de forma negativa los intereses de su empresa estatal, Petrobas. Al mismo tiempo, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) ha iniciado varios proyectos para apoyar financiera y técnicamente el desarrollo sostenible en los países más pobres de la región.

Ahora bien, más recientemente, el *conflicto colombo-venezolano* de 2009 puso a prueba, de nuevo, el liderazgo brasileño y su capacidad mediadora. Como se sabe, el acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos de 2009, por el que ambos países manifestaban su deseo de combatir con mayor eficacia el narcotráfico y el terrorismo y que permitiría a los Estados Unidos el acceso a bases militares en Colombia, (incluyendo la Base Militar de Palanquero), provocó la reacción de Venezuela y, lo que nos interesa ahora, que se activase UNASUR como foro regional para la resolución de conflictos. Tras la Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de este organismo, que tuvo lugar en Quito el 29 de julio de 2009, se sentaron las bases para que los Presidentes de UNASUR aportaran soluciones al conflicto que, finalmente, «se desactivó» en buena parte por la mediación de Brasil, que impulsó que se celebrase una reunión extraordinaria en San Carlos de Bariloche (Argentina), en agosto de ese año.

La Declaración de Bariloche refleja no sólo los elementos del conflicto sino que pone de manifiesto, también, *el carácter y los modos pacificadores* de quienes respaldaban que se llegase a un acuerdo entre Colombia y Venezuela o, al menos, que el conflicto no llegase a poner en peligro la paz en la región. Por esto, podemos destacar de esta Declaración el objetivo de «fortalecer a Sudamérica como zona de paz, comprometiéndonos a establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y

(77) SENNES, Ricardo: op. cit. .

(78) GRATIUS, Susanne: op. cit., 18-19.

seguridad, sosteniendo nuestra decisión de abstenernos de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado de la UNASUR». Al mismo tiempo, para satisfacer las pretensiones colombianas se apuntó el «compromiso de fortalecer la lucha y cooperación contra el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada y sus delitos conexos: el narcotráfico, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como el rechazo a la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley». Y para dar satisfacción a las reivindicaciones venezolanas se reafirmó que «la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región». Brasil estuvo en el centro de todas estas decisiones con el apoyo incondicional del Gobierno argentino.

Más allá de situaciones concretas, el papel de Brasil en su función de *pacificación* que, a la postre, hace que se le observe como una potencia regional ha quedado reflejado, asimismo, en la decisión de establecer un *Consejo Suramericano de Defensa*. La creación de este organismo se debe a la iniciativa de Brasil que desde 2007 expresó su voluntad de que se instaurase. Con seguridad, estamos en presencia de una de las propuestas a las que las autoridades brasileñas dedicaron mucho tiempo y esfuerzo (79). En realidad, como se ha dicho «el Consejo Suramericano de Defensa, propuesto por el presidente Lula da Silva durante la reunión constitutiva de UNASUR en Brasilia, refleja la reconfiguración de poder que la región ha comenzado a experimentar en materia de seguridad y defensa» (80).

En suma, podemos constatar que Brasil ha configurado su propio espacio y que actúa con protagonismo en el área suramericana. En esta región se ha producido «la aparición de Brasil como un líder regional que posee voluntad política y potencialmente toda la capacidad para consolidar y articular una nueva relación de este espacio geográfico en el concierto internacional» (81).

(79) A. Moreira, Consejo Suramericano de Defensa., Hacia una integración Regional en Defensa, RESDAL 2008, www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf. Fecha de consulta 26.10.2010.

(80) TICKNER Arlene B.: «A propósito del Consejo Suramericano de Defensa», *El espectador.com*, <http://www.elespectador.com/impreso/internacional/articuloimpreso-proposito-del-consejo-suramericano-de-defensa>. Fecha de consulta 23.10.2010.

(81) GRIFFITHS John E., «Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa -UNASUR- Un nuevo intento?», *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, vol. 3, nº. 1, 2009.

Por lo que concierne a lo segundo, el menor interés de Brasil por América Latina y el Caribe deriva tanto del fracaso de los esfuerzos de cooperación e integración latinoamericanos (82) como de la deriva de México y otros países latinoamericano-caribeños de participar en marcos político-económicos diferentes, en particular en sus relaciones con los Estados Unidos. La tradicional posición *latinoamericanista* de Brasil ha reducido su intensidad sin abandonar, eso sí, el conjunto de sus intereses sobre ese espacio. Además, la propia indefinición de un espacio que abarque a América Latina y el Caribe no ha contribuido a que las autoridades brasileñas centren tanto su acción en esta área y que avancen más en la región suramericana que tiene unos perfiles más precisos.

En cualquier caso, no se puede decir que se haya producido, todavía, un abandono en la política exterior brasileña del eventual liderazgo de Brasil en la zona y, por lo menos, permanece su interés por participar en las decisiones que se adopten en los foros que la representan. No por casualidad la Primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) tuvo lugar, en 2008, en Salvador de Bahía a iniciativa de Brasil. La *Declaración Final* de esta Cumbre expresó «la convicción de que la integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe es una aspiración histórica de sus pueblos y constituye un factor necesario para avanzar hacia el desarrollo sostenible y el bienestar social en toda la región» (83). Por lo demás, el desarro-

(82) Es verdad que «el nuevo contexto latinoamericano y caribeño genera procesos simultáneos que tienden a la integración y a la fragmentación. Expresión de lo anterior son la importante cantidad de iniciativas y propuestas de integración de carácter regional y subregional y manifestación de lo segundo son las tensiones que fragmentan con visiones y propuestas políticas diferentes a países de la región. A ello se unen la emergencia de diferentes contenciosos, muchos de los cuales están en litigio en la Corte de la Haya. América Latina y el Caribe no poseen una visión político-estratégica concertada y la coordinación de posiciones es limitada», Francisco Rojas Aravena, Unión Latinoamericana y del Caribe: ¿Es una opción viable para consolidar el multilateralismo latinoamericano?, <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04730.pdf>.

(83) El interés de Brasil y su colaboración con México se observan en los preparativos de la Cumbre. En efecto, «desde que se iniciaron los preparativos para la I Cumbre de América Latina y el Caribe-CALC se desplegó una acción diplomática latinoamericana y caribeña nunca antes vista. Se dio paso a la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe, el 6 de octubre de 2008 en Río de Janeiro-Brasil, para iniciar los trabajos preparatorios de la I CALC. Luego se generó la I Reunión de Altos Funcionarios (RAF), el 14 de noviembre de 2008 en Zacatecas-México. Esta se realizó en paralelo con la XXVII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río en Zacatecas-México. Además fue Copresi-

llo de la Segunda Cumbre y el comportamiento de Brasil al hilo de ésta dejan claro que, en modo alguno, la política exterior brasileña olvida el espacio latinoamericano-caribeño.

En otras palabras, aunque la atención de Brasil se concentre en el área suramericana ello no supone, desde luego, el abandono de los intereses brasileños en una zona más amplia que estaría conformada por el conjunto de los Estados latinoamericanos y caribeños y que puede servirle a Brasil de plataforma para afirmar su papel de potencia regional. Por lo menos en dos ámbitos los intereses de Brasil en esta zona permanecen intactos:

Por un lado, a la vez que Brasil consolida su liderazgo en Sudamérica, está interesada en extender su acción ¿y su liderazgo? (compartido o no) en las relaciones con los países centroamericanos y México así como con los países del Caribe. Ello le permite consolidar su papel de potencia regional y aprovechar los beneficios de un espacio que en modo alguno le es hostil y que le afianza en el continente americano en su conjunto. Por ello, con ocasión de la Primera Cumbre CALC se ha dicho que «el Gobierno de Brasil define la CALC como la primera oportunidad que los líderes de ambas regiones tendrán para conversar –sin tutelas– y para debatir con –perspectivas y agendas propias–». En esta línea, se recuerdan las palabras del canciller brasileño para quien «el diálogo entre los Jefes de Estado y de Gobierno en la CALC representa una oportunidad inédita de avanzar en la agenda común a partir de una perspectiva propia» (84).

A ello responden algunos comportamientos de Brasil en esta área, entre los que podemos destacar: primero, el interés por alcanzar *un acuerdo estratégico con México* dejando abierta la posibilidad de llegar,

didada por Brasil y México. En esta reunión se avanzó en la discusión de los temas de un primer borrador de Declaración propuesto inicialmente por la parte brasileña. A continuación se llevó a cabo la II Reunión de Altos Funcionarios (RAF), el 12 y 13 de diciembre 2008 en Sauípe-Bahía- Brasil, con la finalidad de elaborar la Declaración que los Jefes de Estado y de Gobierno de la I CALC. Y, como ya sabemos, la I CALC sobre Integración y Desarrollo se celebró el 16 y 17 de diciembre 2008 en Bahía-Brasil». ROCHA VALENCIA, Alberto, «Integración, autonomía y unidad regionales: La comunidad de estados latinoamericanos y caribeños», *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 2, número 3, julio –diciembre de 2010.

(84) Cumbre de América Latina y el Caribe en Brasil, <http://www.articuloz.com/politica-articulos/cumbre-de-america-latina-y-el-caribe-calc-en-brasil-686963.html>. Fecha de consulta 23.10.2010.

más adelante, a un Tratado de Libre Comercio entre ambos Estados. En palabras del Presidente Lula da Silva: México no debería sustentar su economía sólo en un tratado con Estados Unidos, sino que «tiene que mirar hacia Sudamérica y a Brasil, porque tenemos una economía parecida» (85); segundo, cabe indicar, a pesar de todas las dificultades que existen, cómo han mejorado *las relaciones entre Cuba y Brasil*, de tal modo que «el estado actual de las relaciones de Brasil con Cuba apunta hacia un incremento del comercio, de la cooperación académica y científica, y hacia la total estabilización de las relaciones políticas en el nivel de las organizaciones internacionales» (86).

Y, por último, en esta línea debemos interpretar, también, la participación de tropas brasileñas en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) (87). En efecto, además de estas «intervenciones» diplomáticas en conflictos políticos en su vecindad, Brasil ha participado en numerosas Misiones Internacionales de Paz, auspiciadas por la OEA o la ONU en las que demuestra su voluntad política por promover paz y estabilidad a través del *soft power*, y por ganar peso en las relaciones internacionales.

De las más de 30 Misiones Internacionales de Paz en las cuales ha participado Brasil desde la década de 1960, nueve han sido en América Latina, siendo la más importante la de Haití. Prueba de ello es que Brasil asumió en 2004 el liderazgo político-militar de la MINUSTAH, demostrando su creciente compromiso político, humanitario y militar (conjuntamente con otros países latinoamericanos) para poner fin a conflictos en su vecindad. Esto representa un cambio de paradigma en su política exterior basado en el principio de la no intervención y el respeto de la soberanía nacional.

Por otra parte, las potencias emergentes, y en este caso Brasil, son agentes de primer orden para una cooperación más estrecha entre el Norte y el Sur en la promoción de la paz, con efectos que benefician a ambas partes. En este contexto, una participación más activa de las potencias emergentes del Sur, entre ellas Brasil fomentaría progresiva-

(85) *El Economista.mex.* Brasil y México pactan acuerdo estratégico, 24 febrero, 2010.

(86) Benício Schmidt, Relaciones entre Brasil y Cuba, Dossier Brasil, Encuentro 151, http://www.iela.ufsc.br/uploads/uploadsFCkEditor/File/cuba_brasil.pdf.

(87) Como se sabe, este hecho ha dado lugar a múltiples análisis. Ver, en particular, Leandro Leone Pepe y Suzeley Kalil Mathias, Operaciones de paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, n° 1, 2005, 57-71.

mente un sistema internacional más favorable para el Sur basado en el multilateralismo y la cooperación entre los Estados (88).

Por otro lado, uno de los medios de acercamiento de Brasil a *la Unión Europea* es dejar constancia de su interés por América Latina y el Caribe y, por ello, no nos debe extrañar que la Primera Cumbre ALCUE (América Latina-Caribe-Unión Europea) tuviese lugar en Río de Janeiro en 1999. La consideración de *Brasil como socio estratégico de la Unión Europea* a partir de 2007 no sólo es el resultado de los avances que, en los últimos años, Brasil ha experimentado en la escena internacional y por su desarrollo interno sino, también, por su papel de líder o participe en determinadas zonas de América, entre las que tenemos que destacar América Latina y el Caribe.

En definitiva, observamos cómo la política exterior brasileña se estructura también sobre el escenario latinoamericano-caribeño como uno de los fundamentos del protagonismo de Brasil en América.

VOCACIÓN UNIVERSAL

Para ser una potencia internacional un requisito fundamental es participar en los foros decisivos o de gran impacto en las relaciones internacionales, como ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, o de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, Brasil no es miembro de ninguno de ellos como tampoco lo es del Grupo de los Ocho (G-8), el grupo de los Estados más industrializados.

En este sentido, uno de los objetivos de Brasil, en su estrategia de convertirse en una potencia a nivel mundial, es ingresar en algunas de estas plataformas de poder e influencia (89). Esta estrategia le permitiría insertarse en el sistema internacional sin definirse como adversario, sino como representante del mundo en vías de desarrollo que, como consecuencia de su peso creciente, busca una participación más activa y está dispuesto a compartir las responsabilidades a nivel global.

Por ello Brasil lleva tiempo tratando de ganar más peso en la agenda internacional y, particularmente, en las Naciones Unidas y en las institu-

(88) JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, op. cit., 176-178.

(89) FLEMES, Daniel: «Emerging middle Powers» soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum», *GIGA Working Papers*, nº 57, agosto 2007.

ciones económicas internacionales. De hecho, Brasil es el único actor 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) (90) en el marco de la OMC y del foro de diálogo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) (91).

Por lo tanto, uno de los principales éxitos del programa de Gobierno de Lula da Silva (2007-2010), en materia exterior, hubiera sido conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La Organización Mundial del Comercio (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.

CONCLUSIONES

No se puede decir que, siguiendo los parámetros tradicionales, Brasil deba ser considerado como una potencia *a nivel global*. Ni posee armas nucleares (porque no entra dentro de sus ambiciones) ni ocupa un puesto permanente en el Consejo de Seguridad y es muy posible que no sea clave su participación en foros internacionales en los que se deciden aspectos centrales de las actuales relaciones internacionales. Más aún, habitan en este Estado elementos de inestabilidad en el orden interno que se plasman en los índices de violencia o en la desigualdad. No obstante, es el comportamiento de Brasil en el escenario internacional el que conduce, también, a un resultado de esta índole. En efecto, la política exterior brasileña ha optado por afirmar el liderazgo y participación de Brasil a través de mecanismos y fórmulas que no presentan un Estado con intereses hegemónicos sino que se manifiesta mediante

(90) El G-20 está conformado por el conjunto de países emergentes que ejercen una influencia a nivel regional, entre los que se encuentran, además de Brasil, México, Argentina, Rusia, Sudáfrica, India y China, entre otros.

(91) Brasil tomó la iniciativa de lanzar en 2003 el foro de diálogo trilateral IBSA para fomentar la cooperación y aumentar su impacto global. El objetivo de IBSA es incrementar su influencia en los organismos internacionales existentes para fomentar el desarrollo y la paz, la democracia y la protección de los derechos humanos y del medio ambiente. JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea: op. cit., 168-170.

formas más «blandas» de ejercer poder en las relaciones internacionales. Los resultados de una política así no son despreciables. Por de pronto, no se pueden examinar los «centros de poder» consolidados o emergentes en el planeta sin referencias a este Estado suramericano y sólo a él dentro de ese espacio y, por si fuera poco, el conjunto de la Comunidad internacional y, en particular, los Estados más poderosos observan con nitidez la relevancia de Brasil. Desde luego, la Unión Europea y los Estados Unidos reconocen que tiene una proyección muy significativa en la comunidad internacional.

La importancia de Brasil en *los marcos regionales* presenta elementos de gran contradicción. Por un lado, va afirmando progresivamente un espacio propio, con identidad y características singulares, en el que ejerce su liderazgo. La acción exterior brasileña ha derrochado numerosos esfuerzos por instaurar y consolidar a Sudamérica como un espacio reconocido en la escena internacional y, además, abierto al establecimiento de procesos de cooperación e integración. Pero, por otro lado, el significado económico de Brasil en la región se desarrolla a la par de atisbos de debilidad en la dimensión política y de seguridad. No sólo por el no reconocimiento claro de su liderazgo por parte de otros actores regionales (Venezuela, Colombia e, incluso, Argentina) sino, también, por la opción de ejercer funciones de líder en el marco de actuaciones compartidas. En cualquier caso, la presencia brasileña se deja sentir, sobremanera, tanto en el espacio iberoamericano *como socio necesario* para la política exterior española, así como en el área latinomericancaribeña que, a pesar de ser una zona mal definida y sin intereses claros, no ha sido abandonada en el discurso y acciones de las autoridades brasileñas.

Con seguridad, en los últimos años se ha producido un cambio en la política exterior brasileña que ha llevado a su fortalecimiento en la escena internacional. La continuidad en esta política y la profundización en algunos de sus aspectos básicos estarán en la base de la afirmación de Brasil como una potencia a nivel global y, sobre todo, en el marco regional en el que actúa.

Por lo tanto, y para concluir, Brasil es un importante actor global que goza de relevancia a nivel mundial y, sin lugar a dudas, regional. Primero porque es el único jugador global de América Latina. Segundo, porque ha tomado el guante y está accionando como una potencia mundial, en lo diplomático, en lo económico y en lo militar. Y tercero porque tiene un

liderazgo político en la persona de su Presidente Lula Da Silva, que es innegable. Aún así, la futura posición de Brasil dependerá de su capacidad para resolver sus problemas estructurales internos, adaptarse a las nuevas realidades internacionales, y tener voz y voto en los principales foros internacionales, para poder actuar como potencia mundial.

El triunfo de la candidata del gobernante Partido de los Trabajadores, Dilma Rouseff, en las elecciones del 31 de octubre de 2010, hace suponer una continuidad de Brasil en el sinuoso camino hacia un liderazgo más que regional, sendero que comenzó a andar el presidente Lula da Silva. Un presidente que deja su cargo con un 80 por ciento de aprobación, el mismo al que Obama se refirió como «el Presidente más popular del mundo».