

La configuración hegemónica de Brasil en América del Sur (2003 – 2011)

MIGUEL ANGEL MOLL DE GIULIO

Directora: Martha Lucía Ardila Ardila

TRABAJO DE GRADO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ, 2013

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN	3
1. MARCO TEÓRICO	6
1.1. Poder blando: contextualización, definición y características	8
1.2. Principales características del poder blando	10
1.3. Cultura, valores y diplomacia	12
1.3.1. La Cultura	12
1.3.2. Los Valores	13
1.3.3. La Diplomacia	13
1.4. El constructivismo social en las relaciones internacionales	14
1.5. La construcción de una hegemonía cooperativa	18
1.6. Modelo hegemónico de Robert Cox	23
1.7. Tipología de las potencias	26
2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA	29
2.1. Brasil y su política exterior	30
2.2. Principios y límites de la política exterior brasileña	32
2.3. Prioridades geográficas y temáticas de la política exterior	36
2.3.1. Prioridades geográficas	37
2.3.2. Prioridades temáticas	38
2.4. Objetivos de interés nacional para Brasil (2003 – 2011)	41
2.4.1. Plan Plurianual 2004 – 2007	41
2.4.2. Plan Plurianual 2008 - 2011	42
2.5. Lula, del reconocimiento al liderazgo	45
2.6. Entre Lula e Itamaraty, la política exterior brasileña	47
3. ESTRATEGIA SURAMERICANA DE ITAMARATY	51
3.1. Los valores y la cultura en el poder blando brasileño	53

3.2. La CSS y la estrategia brasileña	56
3.3. Caso MINUSTAH: estrategia brasileña en capsulas	59
3.4. América del Sur: de la geopolítica a la institucionalidad	61
3.5. IIRSA, la clave geopolítica	63
3.6. UNASUR: una arquitectura institucional en construcción	65

CONCLUSIONES	67
---------------------	-----------

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71
-----------------------------------	-----------

ANEXOS	83
Anexo A. Cooperación triangular de Brasil en 2010	83
Anexo B. Cooperación Bilateral	83
Anexo C. Convenios Culturales 2009 - 2010	84

CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro I. Modelo Hegemónico Cooperativo de Pedersen	22
Cuadro II. Modelo Hegemónico de Robert Cox	25
Cuadro III. Tipología de las Potencias	28
Cuadro IV. Matriz Prioridades de Brasil	39
Cuadro V. Matriz de Planes Plurianuales	44
Gráfico I. Configuración Hegemónica de Brasil en América del Sur	49
Cuadro VI. Matriz hegemónica de Brasil en América del Sur	50
Cuadro VII. Prioridades temáticas de la agenda suramericana	64

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tuvo como objetivo general determinar la configuración hegemónica de Brasil en América del Sur en el periodo de gobierno del ex presidente Luíz Ignacio Lula Da Silva (1 de enero de 2003 al 1 de enero de 2011), para ello se establecieron tres objetivos específicos: Identificar los principios y fundamentos de la política exterior brasileña; Observar las prioridades del gobierno de Lula Da Silva en relaciones internacionales; y Describir el contexto geopolítico suramericano.

Se parte de la hipótesis que Brasil requiere de una arquitectura institucional regional consolidada para posicionarse como un líder mundial (*global player*); ello como consecuencia del problema en torno a las dificultades que significan el orden internacional actual para los intereses nacionales del Estado brasileño.

Brasil no ha logrado conseguir sus objetivos de desarrollo nacional – en parte – vinculados a un contexto externo regido por un orden internacional injusto, poco representativo de la realidad internacional del siglo XXI; un sistema internacional con un gran déficit democrático y profundas asimetrías entre sus Estados.

Un orden internacional que limita las potencialidades de Brasil y por tanto requiere de su atención para posicionarse mejor en él. Este posicionamiento tendrá mayor peso gravitacional para los intereses brasileños actuando como bloque de poder desde su región, América del Sur; en un mundo que desde finales del siglo XX ha visto la consolidación de la UE, el TLCAN, la ASEAN o la APEC. Por lo que la apuesta suramericana – y sus ingentes recursos – representa la plataforma necesaria para Brasil en sus propuestas de reformas internacionales y en su propio reconocimiento como líder suramericano y con aspiraciones de *global player*; de allí observar cómo se produce este proceso a través de la presente investigación.

Para el desarrollo del trabajo se hace uso de la construcción teórica de Thomas Pedersen sobre la estrategia de la hegemonía cooperativa y la conceptualización de Joseph Nye sobre el poder blando, así como de las fases de una hegemonía institucional aportadas por Robert Cox. Los tres enfoques teóricos tienen vasos comunicantes en términos de la importancia que otorgan a la institucionalización de las reglas de juego: mientras que para Pedersen la hegemonía cooperativa está anclada al conjunto de acuerdos cooperativos de largo plazo vía el realismo suave; Cox indica que es el último paso de consolidación hegemónica, la fijación de reglas comunes que validen las premisas institucionales. Nye por su parte, aporta las herramientas y medios necesarios para la consecución de estos fines a través de la cultura, los valores políticos y la diplomacia. En el primer capítulo se desarrolla el abordaje de este marco teórico y las variables que explican dichos procesos.

Importante señalar la referencia a Alexander Wendt y sus arquetipos culturales del comportamiento de los actores (Estados) en el sistema internacional para una comprensión de la lógica de la institucionalidad y su encofrado constructivista. Al final de este capítulo se desarrolla brevemente una tipología de potencias con especial atención a los atributos que le caracterizan y que sirven para observar el posicionamiento de Brasil en la región y en el mundo.

El segundo capítulo centra su atención en el primer y segundo objetivos específicos, la política exterior brasileña y las prioridades del gobierno de Lula en relaciones internacionales, respectivamente. Para ello se toman tres dimensiones en su análisis: los principios y límites; las prioridades geográficas y temáticas; y el gobierno de Lula (Planes Plurianuales y el estilo de liderazgo). Se identifica a la política exterior brasileña como una política de Estado con continuidad histórica, que durante el periodo 2003 – 2011 se vio influenciada por una revalorización de lo político y geoestratégico en las prioridades del inquilino del Palacio de Planalto. Se resalta la lógica en la priorización de América del Sur entre los tomadores de decisión en Itamaraty bajo una mirada amplia de reforma al propio sistema internacional auspiciado por los intereses (fines y medios) de Brasil.

El tercer capítulo describe la Estrategia Suramericana de Itamaraty, desarrollando el tercer objetivo específico de la investigación: la descripción del contexto geopolítico suramericano y sus prioridades para la consolidación del liderazgo brasileño desde una arquitectura institucional compartida. Se identifican las políticas estructurales del poder blando brasileño puesto en práctica por medio de la cooperación y la maximización de la interdependencia con sus países vecinos, así como las debilidades que este proceso encierra. Se aborda la Cooperación Sur – Sur de la estrategia brasileña, las políticas de la Iniciativa de Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA) y de la Política de Sustitución Competitiva de Importaciones (PSCI); así como de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la consolidación de su hegemonía.

Al finalizar, en las conclusiones, se indica que la construcción de una arquitectura institucional regional tiene más oportunidad de ser legitimada – y posicionada – vía el liderazgo brasileño a través de las amenazas comunes (terrorismo, medio ambiente), la cultura política compartida (democracia y derechos humanos), y la política doméstica (desafíos comunes: pobreza, desigualdad, criminalidad) en su proceso de consolidación de su liderazgo regional y la transformación de América del Sur como la plataforma de Brasil, es decir, como un medio necesario en la proyección global brasileña.

Se destacan como Brasil aplica una hegemonía cooperativa de tipo defensiva vía las ventajas de escala (interdependencia económica con sus vecinos, Mercosur), las ventajas de inclusión (cooperación sur – sur: IIRSA), y ventaja de difusión por medio de la UNASUR, haciendo énfasis en lo novedoso de ello, por tanto resaltando que la coyuntura no permite un análisis profundo sobre las bases permanentes que debe requerir este proceso para su necesaria consolidación.

1. MARCO TEÓRICO

El sistema internacional actual, en reacomodo constante y con amplitud de espacios geopolíticos y geoestratégicos dinámicos, ha sido el resultado reciente (inacabado por naturaleza) de los hechos de fines del siglo XX que rigieron los cincuenta años posteriores al fin de la segunda guerra mundial.

Con el fin de la guerra fría (1945 – 1991) y la caída de la Unión Soviética (1917 – 1992), el balance de poder mundial y la concepción de la seguridad nacional, regional y colectiva entrarían al debate en la configuración de la nueva agenda internacional en el siglo XXI. Sí bien su discusión ha estado presente desde la década de los setenta del siglo veinte, su priorización solo se produce cuando las relaciones Este – Oeste y la política de disuasión disminuye, abriendo caminos para un marco amplio y complejo de las relaciones internacionales actuales, con especial impacto de los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

En una nueva dinámica de relaciones de poder actual, eclipsadas por la temática del Sur (pobreza, subdesarrollo, fragilidad del Estado, sobrepoblación) junto con temas globales *blandos* como medio ambiente, y el fenómeno del terrorismo como nueva y compleja lógica de la seguridad internacional, ha permitido la emergencia y protagonismo de potencias medias y regionales que alientan un cambio en el sistema internacional a través de las instancias claves del proceso de toma de decisiones en que descansa el orden internacional actual; es decir, las instituciones de Bretton Woods y las Naciones Unidas.

La consolidación de actores hegemónicos en el siglo XXI vía la coerción y la fuerza (en su versión clásicamente comprendida) se encuentra muy reducida; sin embargo, la adopción de formas de hegemonía cooperativa por medio del empleo del poder blando presenta una propuesta interesante adoptada en la práctica por países con aspiraciones de potencias globales.

Para que esto se produzcan es necesario la claridad en términos de intereses y estrategias que adopta(n) el (los) Estado(s) por medio de su política exterior. En un contexto anárquico¹, el proceso de toma de decisiones se produce con fines egoístas, es decir, a partir de la identidad del Estado y los objetivos que persigue en forma individual.

Al respecto, Paul Kennedy distingue los elementos tangibles del poder (ubicación geográfica, tamaño, población, recursos naturales) y los elementos no tangibles del poder (interdependencia económica, voluntad política); la combinación entre ambos permite conseguir un papel destacado en la escena internacional y con ello asegurarse sus intereses individuales en el sistema internacional; es la construcción de un “smart power” cómo describiría Joseph Nye.

Sin embargo, existen dos variables importantes a tomar en cuenta, la política doméstica (nacional) y el contexto externo (los otros actores e intereses internacionales) para que el Estado pueda hacer realidad sus objetivos nacionales en la escena global. La combinación de ambos puede impulsar, detener o reducir dichas aspiraciones, constituyendo a su vez una identidad y perfil nacional y un rol específico en el sistema internacional. Esta dinámica permite compartir intereses en determinados contextos con sus pares del sistema y alentar la adopción de políticas conjuntas y/o comunes en marcos de cooperación e interdependencia.

La dinámica actual, regida bajo el proceso de globalización maximiza esos espacios de interdependencia en diferentes ámbitos y amplitud de contextos. La seguridad y la economía son prioridades en los intereses compartidos de muchos Estados, viendo en los procesos regionales de integración mecanismos tendientes a reducir las amenazas y fortalecer las oportunidades en la consecución de los fines de cada uno de los Estados. De esta manera, aunque las ganancias en términos absolutos se lo llevan los Estados más grandes, en términos relativos, la cooperación en la globalización genera ganancia para los más pequeños.

¹ Comprendido como la ausencia de una jerarquía explícita en el sistema internacional, ante la inexistencia de un “gobierno mundial”.

A continuación se analizará como se produce la adopción de una política cooperativa hegemónica y los intereses que el Estado persigue para su consolidación.

El caso específico analizado es Brasil en el periodo 2003 - 2011: Se procederá a estudiar como Brasil emplea los recursos del poder blando que tiene para consolidar su hegemonía en América del Sur a través de la cooperación, para ello se abordarán los trabajos de Kenneth Waltz (1979) *Theory of International Politics*; Tomas Perdersen (2002) *Cooperative Hegemony: power, ideas and institutions in regional integration*; Joseph Nye (2004), *Soft Power. The means to success in world politics*; y, Alexander Wendt (2005), *Anarchy is what states make of it: the Social Construction of Power Politics*. Para proceder a ello, se define y caracterizan elementos básicos para su aplicación:

1.1. Poder blando: contextualización, definición y características

“La política nacional es el dominio de la autoridad, de la administración y de la ley. La política internacional es el dominio del poder, de la lucha y de la conciliación. El dominio internacional es primordialmente político” (p. 166) con estas palabras Kenneth Waltz trató de diferenciar la esfera doméstica del espacio internacional en 1979 sobre la política y lo político. Intentaba dar respuesta al enfoque transnacional en boga para su época y que reflejaba el agotamiento del realismo clásico a manos de Robert Keohane y Joseph Nye en *Transnational Relations and World Politics* (1971) y *Power and Interdependence* (1977).

Siguiendo la doctrina clásica en la teoría de relaciones internacionales, el poder es una habilidad de cada Estado para “movilizar recursos de cara a la consecución de objetivos determinados y en la capacidad de los mismos para ejercer influencia en el comportamiento de otros actores del sistema internacional”. (Barbé, 1993, p. 37) Como Hans Morgenthau reseñó en 1954, dicha habilidad viene dada por un medio específico: el aparato militar. Al estamento castrense habría que agregarle

la coacción/sanción económica como otro instrumento del poder duro. Evidente en materia energética con la ecuación petróleo/guerra, por ejemplo.

Sin embargo, ante la llegada de actores no estatales, la emergencia de una agenda cargada de desafíos y temáticas del Sur, los enfoques clásicos del realismo a cargo de Morgenthau y sus discípulos por un lado, y los del llamado liberalismo por el otro, ambos perderán peso para cederlo a autores revisionistas de dichos postulados; con ello se dará paso a los “neo-rrealistas” y a los neo-liberales”. Los neoliberales tuvieron significativo impacto en las dos últimas décadas del siglo XX (80-90) en el reacomodo institucional de la arquitectura financiera internacional. A su tiempo, los neorrealistas han ampliado los fundamentos metodológicos del quehacer internacional con una mayor atención a las influencias y condicionamientos que la estructura del sistema tiene sobre la política internacional de los Estados. En palabras de uno de sus máximos exponentes, Kenneth Waltz, la *realpolitik* señala los métodos por los cuales es conducida la política exterior y proporciona una racionalidad para ellos.

De esta manera, Waltz asumiendo los cambios que se producen en la arena internacional, indica la influencia potencial que pudieren ejercer sobre el accionar exterior de los Estados, es decir, el neorrealismo asume la gravitación ejercida por actores externos y el contexto. El balance de poder se justifica entonces, ya no como la acción exclusiva entre las unidades estatales, sino como el juego producido en el sistema internacional por el reparto del poder global entre las mismas.

Frente a ello, y enmarcado en lo que Celestino del Arenal llama un “pluralismo paradigmático” al interior de la disciplina, se encuentra Joseph Nye y su teoría del poder difuso planteada en 1991 y ampliamente explicitada en su obra *Soft Power: The Means to Success in World Politics* de 2004; la cual representa una variante a la clásica forma de entender el poder en la ciencia política y relaciones internacionales por académicos y analistas.

Mientras la cortina de Hierro caía en Europa con la reunificación alemana y la URSS se derrumbaba a manos de Gorbachov; el profesor Nye afirmaba que “el poder hoy en día es un poder difuso, lo que ha sido propiciado como mínimo por cuatro fenómenos: la interdependencia económica, el nacionalismo de los Estados débiles, la extensión de la tecnología y los cambios en el escenario político.” (1991, p. 112) Este poder resulta en un fenómeno con tendencias a la expansión y opacidad en el entramado global, es decir, a una compleja red de poder imbricado en distintos actores y con distintos intereses, difíciles de medir y cuantificar.

Si es difícil verlo y medirlo en términos absolutos, este poder blando difuminado sólo puede ser comprendido por el conjunto de relaciones entre países, la jerarquización en términos de poder en el sistema internacional y la configuración de la agenda pública. El sistema internacional, en palabras de Nye “se ha convertido en un juego de ajedrez tridimensional en el cual uno no puede ganar jugando sólo de forma vertical u horizontalmente.” (2004, p. 4): Varía en función de quienes representan el alfil o el caballo frente a la reina, y quienes dado sus capacidades siempre serán los peones al servicio del más fuerte, el rey; es decir, realpolitik y pragmatismo.

1.2. Principales características del poder blando

El poder político en el sistema internacional es ampliamente distribuido y caóticamente organizado en la mayoría de Estados y actores no estatales; destacando al elemento militar como componente esencial del poder, pero aunque como resalta el profesor Nye, es insuficiente si se desea obtener objetivos más ambiciosos a largo plazo: “La mayoría de los líderes políticos aún se concentran enteramente en el estamento castrense y la clásica solución militar. En el largo plazo se pierde si no se emplean los recursos transnacionales que ofrece el uso del poder blando.” (2004, p.5) Es decir, el poder militar, aunque importante, reduce su papel al no tener en cuenta un conjunto de factores claves en el proceso.

Para este autor el poder blando (soft power) es más una habilidad para hacer que otros actores hagan lo que un actor específico quiere vía la persuasión y el convencimiento. Esa influencia indirecta para lograr que otros hagan lo que yo quiero bajo un determinado contexto no marca diferencias estructurales con el poder duro; su divergencia fundamental estriba en el comportamiento de los actores influenciados y en las fuentes de poder en que se incurre para lograrlo:

La diferencia entre ambos es cuestión de categorización, tanto en la naturaleza del comportamiento como en la tangibilidad de los recursos. (...) Los recursos del poder blando suelen estar asociados con el spectrum de la cooptación de la conducta, mientras las fuentes del poder duro están relacionadas con la inducción del comportamiento por la sanción. (p.7)

Justamente a esa relación imperfecta es lo que en la teoría de relaciones internacionales se compagina con la anarquía clásica en el contexto internacional y la falta de jerarquía que nos permita catalogar directamente a determinado Estado como una potencia por su grado de influencia o la cantidad de recursos (militares, económicos, otros) que aplica para hacer valer su voluntad o decisión en la arena internacional ante otros actores e intereses. Ello encierra una enorme capacidad para hacer como herramienta metodológica capaz de combinar elementos y consolidar una categorización de las llamadas creencias causales (causal belief) de Waltz y los enfoques de Weber sobre el poder en el marco del constructivismo social proporcionado por Alexander Wendt.

Como describe Nye, ese “spectrum sobre la cooptación de la conducta” de los Estados en el sistema internacional tiene relación directa con el constructivismo social desarrollado por Alexander Wendt. Como se podrá observar en seguida, la conducta del Estado en la arena internacional encierra significados subjetivos que escapan a la lógica instrumental del llamado *hard power*, dejando en el análisis del poder blando la lógica para entender dicha conducta. La cooptación de la conducta por tanto hace referencia directa a la capacidad del actor (Estado) interesado en moldear/modificar la conducta de otro actor (Estado) mediante la persuasión y el convencimiento a través de un spectrum reducido: cultura, valores y diplomacia. Nye indica que con estas tres variables se puede cambiar una

determinada política o conducta en el sistema internacional sin necesidad de recurrir al poder fáctico (militar o económico) y presionando en factores de carácter psicosociales (moral, ejemplo, mejores prácticas).

El poder blando de esta manera tiene tres elementos claves (su capacidad de influencia): la cultura (la educación), los valores políticos (democracia, libertad de expresión, pluralismo) y la diplomacia (la política exterior). Todos son elementos de carácter apreciativo y por tanto de difícil medición. El poder entonces sólo se puede entender como una relación entre Estados y la estimación del poder debe realizarse en las precisas circunstancias en que las interacciones – enfoque constructivista – tienen lugar. (Hocking y Smith, 1990)

1.3. Cultura, valores y diplomacia

El poder blando se conjuga en estas tres variables, la cultura, los valores y la diplomacia; se trata de un poder que se sustenta en la pluralidad de alternativas cuyo vértice gravita en la capacidad de persuasión, atracción y convencimiento de un actor en otros para modificar su conducta, se trata de que

Los valores y principios que conformen un modelo cultural y un modelo social son los más convenientes para todos, al punto de aceptar la modificación de una conducta determinada. Por lo general, la capacidad de atracción, propia al poder simbólico, conduce a menudo a la aceptación de las posturas que intenta defender un país, sin que sea necesario recurrir a prebendas o a alguna forma de disuasión. (Montiel, 2007, p.5)

1.3.1. La Cultura

La cultura es un elemento vivo, dinámico, en constante adaptación y transformación, cortado transversalmente por los símbolos y el lenguaje en un contexto histórico y político determinado, lo que deriva en una “formar de ser y hacer” que generan atracción (o rechazo) por otros grupos sociales, por otras sociedades, por otros Estados.

Entre los principales elementos que ayudan en la configuración de un “modelo cultural” de un país están: su prestigio, su imagen positiva, su capacidad comunicativa, sus mejores prácticas “*best practices*” en equidad, igualdad y justicia, su patrimonio folclórico y costumbres, su ciencia e innovación, su sistema de creencias, entre otros. Todos estos elementos en conjunto tienen influencia en el accionar de otros Estados, generalmente por la “atractividad” que representan para quienes por diversas razones carecen de dichos elementos culturales y por tanto, de un modelo cultural propio.

1.3.2. Los valores

La red intrincada de valores que le otorgan credibilidad, y consecuentemente, legitimidad a un Estado en el plano internacional tiene, en la actual esfera global, un marcado acento doméstico, en el respeto a los derechos humanos y la estabilidad institucional de un sistema democrático. El catedrático español, Fernando Vallespín (2011) sostiene al respecto:

La respetabilidad moral suele ser uno de los grandes atributos de las potencias democráticas medias. En particular de aquellas, como las escandinavas, que combinan un exquisito respeto de los principios y valores de la democracia con las muchas veces difíciles exigencias de la cooperación internacional. [...] Hoy no es posible ejercer ningún liderazgo moral fuera de un irrestricto respeto de los valores democráticos. Y la congruencia entre estos y la acción exterior es imprescindible. (p.92)

Los valores que atribuye Nye al poder blando están en extremo ligados al proceso doméstico de la cultura política, a la transparencia democrática y al respeto a los derechos humanos que señala Vallespín. El ejercicio de liderazgo internacional se produce por el modelaje, por la ejemplarización y la mediatización de las políticas públicas nacionales en redes transnacionales de información y comunicación.

1.3.3. La Diplomacia

A su tiempo, tanto la cultura como los valores son variables sobre un medio clave, el vector del poder blando principal: la diplomacia y su ejercicio. La diplomacia es

el arte de la persuasión, es el instrumento de los políticos para permitir y generar un clima de confianza y cooperación internacional. La experticia, profesionalismo y experiencia son cualidades de quienes detentan tal ejercicio; por lo que las Cancillerías encierran un *know how* en función de su profesionalismo, independencia y estrategias. Geopolíticamente tiene la difícil tarea de concretar los intereses nacionales en la arena internacional.

En el caso específico del uso del poder blando como estrategia, la diplomacia cultural ofrece un abanico amplio de adaptabilidad institucional y su proyección externa. Como se trata de comunicar al exterior una obra colectiva, como es la cultura de una nación, esta diplomacia tiene que ser altamente participativa, atenta a las producciones artísticas, culturales, intelectivas y científicas de la comunidad nacional, y establecer una relación fluida y democrática con los creadores, sea que éstos estén dentro o fuera del país. Saber identificar el lado auténtico, innovador, esmerado, novedoso de las creaciones y saber presentarlas para hacerlas atractivas, tomando en cuenta que la globalización ha generado una sensibilidad ávida de novedades en todos los ámbitos.

La diplomacia requiere por tanto, de paciencia, constancia y una relación temporal – estratégica que le confiera la capacidad suficiente para lograr un despliegue de las políticas públicas nacionales en el campo de las relaciones internacionales; es decir, hacer de la política exterior un instrumento al servicio de los objetivos e intereses de desarrollo nacional conforme los constreñimientos característicos del sistema.

1.4. El constructivismo social en relaciones internacionales

El centro del enfoque constructivista es la construcción de intereses e identidades intersubjetivas, es decir, la constitución de valores compartidos, principios comunes, y marcos históricos – culturales colectivos en el imaginario social. Alexander Wendt, padre de este enfoque, inicia con ello un proceso de crítica a la lógica de la teoría de la elección racional que acompaña a las ciencias sociales en

general, y a las relaciones internacionales en particular. Su marco ontológico radica en el reflectivismo científico propiciador del cambio social internacional: el constructivismo social se circunscribe a un enfoque reflexivo de carácter moderado, es decir, a un enfoque que describe la crisis del sistema actual a medio camino entre el progreso tecnológico y la atomización de la sociedad sin pretender cambios radicales inmediatos, ni políticas ni económicas.

Sí para los tradicionalistas el poder y la seguridad como sistema serán el motivo principal que guíe su acción en la arena internacional; y para los teóricos de la interdependencia compleja serán los condicionamientos recíprocos crecientes que maximicen las relaciones entre actores; para los autores constructivistas la estructura del sistema internacional está:

... compuesta fundamentalmente por ideas (...) la estructura no está definida sólo en términos de recursos materiales, sino también en términos de ideas. [...] una acción política no depende únicamente de las capacidades físicas. Requiere también un marco de sentido que defina, por una parte, hacer reconocible el uso de estas capacidades – como comportamiento intencionado y con sentido – y por la otra, suministrar la base de las interacciones estatales que respondan a unas pautas. Por consiguiente los constructivistas realzan el componente normativo o de ideas de la estructura. (Luna, 2009)

De esta forma, Alexander Wendt y sus condiscípulos (Nicholas Onuf, Peter J. Katzenstein, Emanuel Adler, Michael Barnett, John Ruggie, Martha Finnemore, entre otros.) comprenden a la sociedad internacional como el núcleo del sistema internacional, es allí donde se producen las reglas constitutivas que guían el comportamiento de los actores, reglas que sirven como canales de comunicación y conformación entre todos los componentes; un banco de ideas que propicia una gramática del lenguaje en continua construcción y cambio. Las reglas constitutivas definen un conjunto de prácticas que hacen visible un determinado tipo de actividad social, por lo que una violación a este tipo de reglas por cualquier actor se torna incomprensible para el resto; es decir, cumplen una función de carácter normativo “en cuanto proveen marcos de significados, ayudando a los agentes a entender en tal situación sus identidades e intereses” (Sodupe en Luna, 2009).

Wendt describe tres arquetipos culturales (al estilo de tipos ideales del patrón weberiano), de comportamiento de los actores en el sistema internacional (en clara diferenciación al principio racionalista de auto-ayuda que señala Kenneth Waltz del neorrealismo):

1. **Comportamiento tipo hobbesiano:** marcado por una situación de conflicto existencial entre actores del sistema internacional. Un juego de suma cero, donde la violencia es un recurso no sólo necesario, sino indispensable.
2. **Comportamiento tipo lockeano:** se diluye la violencia como medio por el reconocimiento al otro como “adversario”, es decir, donde es posible la co-existencia. Wendt explica que este arquetipo es el más común en el marco de la globalización: se producen dos situaciones que interactúan entre sí sin ser excluyentes, el poder y la interdependencia, es decir, la hegemonía y la cooperación en simultáneo.
3. **Comportamiento tipo kantiano:** el adversario se diluye por relaciones de cooperación y amistad, la idea de ayuda mutua frente a terceros es la que priva en este tipo ideal. La identidad propia y los intereses son constituidos teniendo en cuenta los intereses e identidad de los otros actores.

Es al arquetipo desarrollado por Wendt, el de tipo lockeano, el que se emplea para el análisis de Brasil en relación a sus vecinos suramericanos, que mientras coopera se perfila como el “hegemón natural”, sin ser una contradicción causal, sino aumentando los marcos de interdependencia al mismo tiempo que asegura más poder regional a través de los mecanismos de cooperación y conforme se produce la institucionalidad emergente de la UNASUR. La explicación de este comportamiento encuentra su lógica en la tesis de Perderson y la configuración de una “hegemonía cooperativa” en el siglo XXI.

Brasil aplica el arquetipo cultural de tipo lockeano, ya que a pesar de sus intereses por legitimar su papel de líder regional con aspiraciones globales por medio de la acumulación material de recursos y capacidades potenciales; ha prevalecido una

política de cooperación, interdependencia y complementariedad en el periodo analizado (2003 – 2011) desarrollada entusiastamente por el ex presidente Lula.

Como señala Alexander Wendt, sí la realidad es una (re)construcción colectiva de significados, Brasil reconstruye su propio entorno al llenar de significados lo político de su política exterior, es decir, al trazar una estrategia en materia de política exterior que responda a las expectativas tanto internas como regionales de identidad e identificación como primos inter pares. Esto permite aumentar los marcos de interdependencia e impulsar mecanismos de institucionalidad regional que garanticen a Brasilia su timón sobre los asuntos sensibles del entorno suramericano (Cumbres, UNASUR, Mercosur).

El arquetipo lockeano se identifica con esta doble capacidad en simultaneo: mientras existen una política de cooperación se asientan (consolidan) las bases de la estructura de poder que garanticen la hegemonía al país. Es un arquetipo donde la violencia no juega un rol clave para determinar el patrón de conducta, es decir, se aplica a un escenario como el suramericano donde no hay conflictos bélicos entre Estados.

Las tres variables del poder blando de Nye (cultura, valores y diplomacia) en conjunto con los objetivos intersubjetivos de Wendt que el Estado desea alcanzar por medio de su política exterior permiten la configuración de una determinada identidad nacional y un rol específico en el marco del sistema internacional², lo que define los objetivos comunes en la esfera regional y el poder a ejercer para su consolidación. Al respecto, el proceso de toma de decisiones del actor (el Estado) se realiza según su composición, según sus intereses y en un marco externo específico (Allison, Gyngell y Wesley).

² "State identities and interests can be collectively transformed within an anarchic context by many factors-individual, domestic, systemic or transnational-and as such are an important dependent variable.", (Wendt, 1992, p. 424).

1.5. La construcción de una hegemonía cooperativa

La hegemonía denota el grado de influencia geopolítica, económica y/o cultural de determinados países en otros, pero los medios para alcanzarla se asocian en el sistema internacional actual con las herramientas sutiles – pero efectivas – del poder blando. La hegemonía es tal cuando se da por validas las premisas y objetivos planteados por un tercero pero que determinado Estado decide hacerlas propias en su accionar político. Para ello ha de resultar legítimo el proceso de su adopción y otorgar confianza entre sus destinatarios, las élites políticas y/o económicas y los ciudadanos del común. La cultura política es un medio fundamental en este posicionamiento. Noemí Luján señala al respecto: “El contenido de la cultura política se define a partir de una articulación compleja entre procesos políticos y percepción en forma de valores, hábitos, juicios y expectativas referidas al universo de la política” (1999, p. 86)

La difícil construcción de la confianza y la legitimidad – vía el poder blando – es lo que decidirá la consolidación hegemónica de un Estado respecto a sus pares, especialmente en el ámbito regional. Esa “compleja articulación” como la denomina Luján centrará la atención de los teóricos del regionalismo para intentar re-jerarquizar las relaciones entre los actores estatales post guerra fría.

Los clásicos del realismo político *securitizaron*³ al extremo la construcción de hegemonías regionales y el papel desarrollado por Estados con referencia al actor hegemón⁴. La respuesta proveniente de sus críticos, los liberales y neoliberales fue un extremismo economicista que rápidamente envolvió una ingente cantidad

³ Según Ole Weaver, la securitización es una construcción socio-política inducida por los medios de comunicación, la opinión pública y los políticos que logran transformar un tema en una emergencia de seguridad, aunque no sea una amenaza objetiva. En palabras del profesor: “Power holders can always try to use the instrument of securitization of an issue to gain control over it. By definition, something is a security problem when the elites declare it to be so” (Wæver, 1998, p. 44).

⁴ Comprensible sin embargo en el marco de la guerra fría; pero empezaría a debilitarse sus argumentos, una vez caído el telón de acero en Europa y desintegrada la URSS.

de situaciones alejadas de un criterio objetivo⁵, pero de fácil argumentación entre políticos y analistas.

Sin embargo, Thomas Pedersen⁶ (2002) aborda la construcción de la hegemonía a partir de críticas al realismo y aportes del liberalismo. Una teoría parcial del regionalismo basada en los principios modificados del realismo político, es una teoría que afirma que la política y la seguridad son las principales áreas en la etapa formativa del regionalismo, los cuales se explican mejor mediante los intereses y estrategias desarrolladas por el Estado (o los Estados) más grandes en dicha región.

Intereses y estrategias de los Estados más grandes en la región por medio del cual se empiezan a acoplar los intereses y las estrategias de los otros Estados más pequeños influenciados por los primeros. El autor plantea la visión utilitarista que tanto para liberales y realistas pueden obtener del proceso de construcción de lo que denomina una comunidad de seguridad bajo la lógica de la hegemonía cooperativa.

Afirma que su punto inicial proviene del institucionalismo como crítica a los liberales desde el enfoque impartido por Krebs y por el neorrealismo de Barth. Para Pedersen: “Co-operative hegemonies combine a medium-level realist dimension and a high degree of institutionalization”. (2002, p. 685) donde la capacidad de construir *comunidades de seguridad* a través de procesos de *institucionalización regional* juegan un rol clave en la arquitectura hegemónica, o en el *soft realism* como la describe el autor. Cree que el tema de la seguridad colectiva y el balance de poder no sólo están definidas por las grandes potencias, sino que tienen una destacada participación combinada de pequeños países en su formulación; ello como resultado de su análisis al afirmar que si bien la hegemonía puede ser unilateral por la potencia, su grado de institucionalidad ha de ser muy bajo y con ello las ganancias pueden verse reducidas. Afirma que: “en esencia

⁵ Clásico las notas aportadas en este contexto por el autor norteamericano de origen japonés, Francis Fukuyama con su célebre “End of history” para señalar el advenimiento del capitalismo como única forma económica y a la democracia liberal como único régimen político legítimo en 1992.

⁶ Profesor de la Universidad de Columbia, Estados Unidos.

significa el empleo de reglas <suaves> por medio de acuerdos cooperativos basado en una estrategia a largo plazo [...] La teoría de la hegemonía cooperativa se fundamenta en un realismo ideacional – institucional, no en el realismo estructuralista”. (2002, p.686)

Importante su descripción del “soft realism” (realismo blando) con la adjetivación del realismo como *ideacional – institucional* para enmarcar sus planteamientos, en este sentido, ese realismo ideacional – institucional es un instrumento que sirve tanto a las potencias que cuentan con un poderoso aparato militar como aquellas que adolecen de éste. Para ambos tipo de potencias, la estrategia de la hegemonía cooperativa tiene importantes ventajas para su adopción. El autor señala tres (3) pre condiciones que deben estar presentes para que se pueda materializar su tesis:

1. **Capacidad para agregar poder:** referida a la capacidad de una potencia en hacer girar al resto de pequeños Estados en torno a los objetivos de su propio proyecto político;
2. **Capacidad para compartir el poder:** Capacidad de una potencia para consolidar instituciones comunes con competencias significativas en el ámbito regional con sus Estados vecinos;
3. **Capacidad comprometida:** referidas a las habilidades de una potencia en comprometer a otros países en una política de largo plazo sobre proyectos de institucionalización regional.

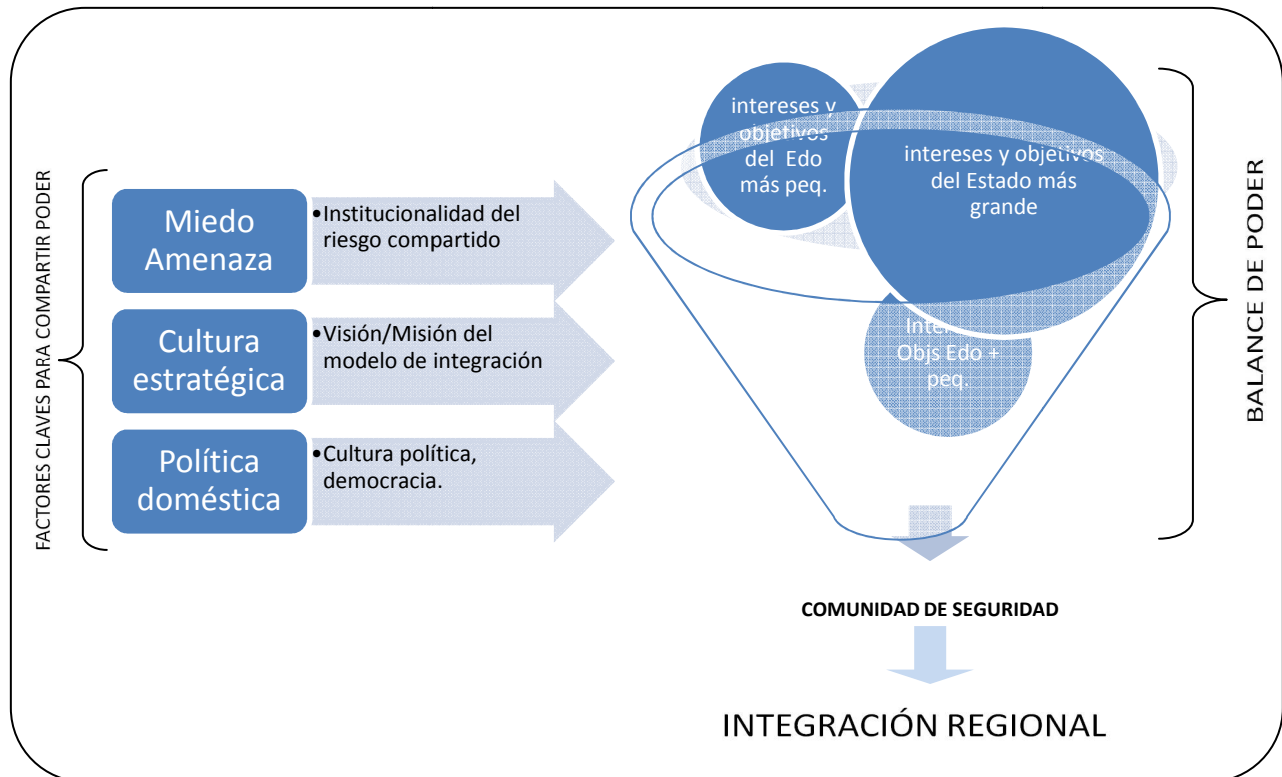
Su teoría de la hegemonía regional se fundamenta en que si bien las grandes potencias pueden – e históricamente lo han hecho – desarrollar una política unilateral de consolidación hegemónica; el marco institucional y regional ofrece una maximización de las ganancias – en términos de seguridad colectiva – para sus propios intereses a través de la cooperación; consolidando alianzas de largo plazo conforme sus propios objetivos. La estrategia de la hegemonía cooperativa tiene beneficios, especialmente en el largo plazo, pero encierra una serie de costos en el corto: la consolidación de un gran poder regional cuya base es la arquitectura institucional regional.

Clave resultan los factores que determinan el compromiso por compartir el poder. El miedo a las amenazas de un actor dominante, puede desarrollar políticas específicas para una institucionalización del riesgo compartido; es decir, repartir el miedo entre los socios a través de instituciones comunes. La consolidación hegemónica parte de valores comunes bajo esta lógica.

Señala el valor de la cultura estratégica como recurso imprescindible en la consolidación de una hegemonía cooperativa, lo que asemeja a las creencias causales (*causal beliefs*) de los trabajos de Goldstein y Keohane, evidenciando el enfoque constructivista en el desarrollo del proceso. En sus palabras: “La estrategia cultural en las política de integración consisten en la visión sobre cómo integrar, el nivel de integración, regional o global y si puede ser adoptada por los Estados y actores privados.” (p.699)

Contrariando el realismo estructural de Waltz, Pedersen plantea que los factores internos juegan un rol importante en el posicionamiento de la potencia y su consolidación hegemónica. Afirma que la cultura política en su régimen – especialmente democrático – conlleva incentivos al resto de sus pares para consolidar su influencia regional. Finalmente plantea que las grandes potencias siguen siendo las más beneficiadas con la adopción de la hegemonía cooperativa, toda vez que se convierte en una fuente de prestigio y legitimidad del papel desempeñado por la potencia en un nivel extra regional y consolida su proyecto político a largo plazo mediante instituciones comunes.

Cuadro I. Modelo hegemónico cooperativo de Pedersen



Fuente: Thomas Pedersen, (2002) "Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration" Presentación esquemática propia.

Son las categorías que T. Pedersen señala como necesarias para amalgamar una comunidad de seguridad, que en función de las Ventajas, guiará la estrategia a seguir, es decir, definirán la actuación del país (Brasil) en la elección del tipo de hegemonía a aplicar, una de carácter defensivo o una de carácter ofensivo (ésta última que consideramos se ajusta mejor).

Ventajas del uso de la estrategia de hegemonía cooperativa por el poder regional:

1. **Ventaja de escala:** La agregación de poder implica una gran ventaja para el mayor poder regional que aspira tener un rol global. Sí el hegemón cooperativo es el Estado económicamente más eficiente en la región, las ventajas de un mercado regional unificado puede ser muy considerables.

2. **Ventaja de estabilidad:** Una presencia extra regional con gran peso gravitacional puede ser un valor agregado para impulsar políticas generadoras de estabilidad. La formación de un conjunto de reglas comunes es más estable que las dictaminadas de forma unilateral. La hegemonía cooperativa produce efectos a largo plazo y legitima su propia existencia.
3. **Ventaja de inclusión:** Acceso preferencial a materias primas y posibilidad de reducir asimetrías. Reducir las diásporas del Estado hegemón por medio de la institucionalización de las políticas regionales.
4. **Ventaja de difusión:** El espacio regional institucional sirve como fórum, arena de las discusiones y debates en torno a las ideas del hegemón cooperativo; reduciendo fricciones y atrayendo a los más pequeños.

Pedersen resalta dos formas de hegemonía cooperativa: una ofensiva y otra defensiva a partir de estas ventajas. La hegemonía cooperativa de tipo defensiva tiene su ventaja en el factor estabilidad; mientras la hegemonía cooperativa de tipo ofensiva encuentra ventajas en la escala, la inclusión y la difusión. Dependiendo del actor y los intereses involucrados se empleará una u otra. Ambos tipos de cooperaciones hegemónicas tienen costos para el poder regional más grande: “While the strategy of cooperative hegemony promises benefits, especially long-term benefits, it also involves costs, the most important of which is the requirement that the regional great power share power with its neighbours on a permanent basis.” (2002, p.687)

1.6 Modelo hegemónico de Robert Cox

La visión clásica de la hegemonía nos conduce a la denominada teoría de la estabilidad hegemónica del enfoque neorrealista⁷, donde el poder militar es el

⁷ Sanahuja, J. (2008), “El poder estructural: concepto, teoría y estructuras constitutivas”, [en línea], cap. II, pp. 321 – 336, en *¿Un Mundo Unipolar, Multipolar o Apolar? La Naturaleza y distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea*, Bilbao, España, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

vértice en que descansan los otros factores acumulativos de poder. Sin embargo, la visión crítica de Robert Cox (1993) apunta que si bien es una forma de dominio apoyada en los recursos materiales, también es una “actividad modeladora de opiniones” (p.50), es decir, la hegemonía es más un conjunto de elementos que van desde la acumulación del poder material (recursos), pasando por la construcción de una imagen colectiva dominante respecto al orden mundial (ideas), hasta la administración del orden por instituciones con rasgos de universalidad (institucionalidad). Son los tres factores (recursos, ideas e instituciones) quienes configuran un modelo hegemónico.

La determinación de las relaciones sociales de producción como el núcleo central desde donde desprender los otros factores en juego proviene de la concepción que R. Cox indica como “la producción y reproducción del conocimiento y de las relaciones sociales y las instituciones que son prerrequisitos para la producción de bienes físicos”. (1993, p.84)

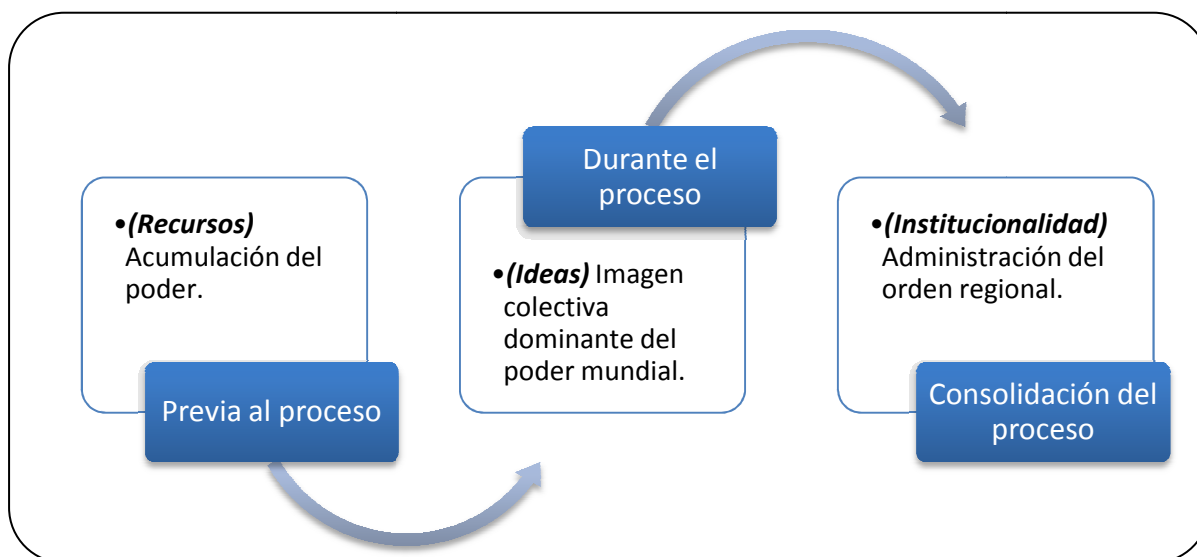
De manera tal que, esa aceptación implícita y la necesaria legitimación para instaurar un orden como prerrequisito del que señala Cox para el desarrollo económico posterior⁸, responde directamente al consenso como elemento aglutinador para que determinado liderazgo político (modelo de conducta social) pueda hacerse con la hegemonía posteriormente. Así la hegemonía es entendida como una forma de dominio de clase vinculado a fuerzas sociales – siendo éstas los actores colectivos fundamentales – generadas por un modo de relaciones sociales de producción. (Bieler y Morton en Salina, 2007)

Como se observa en el Cuadro II., la necesaria acumulación previa de recursos del Estado que desea ser el hegemón cooperativo debe ir articulada de los intereses en juego, toda vez que el compartir ideas en la siguiente etapa está muy asociado al manejo de dichos recursos de forma inicial. La etapa final, donde se acude a la consolidación del proceso mediante la adopción de patrones de institucionalidad vía integración requiere la acumulación y expansión de las dos

⁸ Recordando que Antonio Gramsci era neo marxista, por lo que el acento economicista estará en todas sus ideas, y partir de allí el resto del conjunto. Su discípulo, Robert Cox a pesar que tiene una lectura más amplia del análisis de Gramsci, también recurre a la economía como el principal argumento en sus tesis.

primeras etapas en conjunto con sus “socios”. La hegemonía acude a sus patrones originarios para comprender las causas que le proveen: el bloque histórico y los factores de poder en la teoría crítica.

Cuadro II. Modelo Hegemónico de Cox



Fuente: Robert Cox (1993) “Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method”. Presentación esquemática propia.

El llamado bloque histórico responde al conjunto de factores que se producen en un lugar y tiempo determinado y que permiten la emergencia de un grupo al poder, entendido como la emergencia de un liderazgo legítimo del proyecto nacional. El bloque histórico refleja la integración de una variedad de intereses distintos, que logran superar la unidad en fines económicos y políticos (necesaria condición inicial), y adquiere la unidad intelectual y moral para conducir la sociedad.

El bloque histórico es un proceso doméstico, nacional, donde el estamento de clase establece las condicionantes del sistema político y genera la legitimidad necesaria para continuar en el poder; recordando lo que nos señala Lujan (1999) en torno al liderazgo como un poderoso instrumento hacia el consenso y la creación de confianza política. Por su parte, la formación de una hegemonía regional responde a la articulación del bloque histórico nacional con otros bloques

históricos nacionales en “alianza” por intereses comunes en tanto represente el desarrollo particular de relaciones sociales de producción. (Salinas, 2007)

Cox por tanto refleja los patrones presentados por Pedersen en sus tres precondiciones; lo que en el caso de la presente investigación se refleja en la capacidad de Brasil para compartir su poder mediante institucionales regionales comunes, que en tanto y cuanto le aseguren el protagonismo (y su consolidación hegemónica), le permitan amalgamar los intereses de sus vecinos suramericanos mediante políticas de cooperación e interdependencia vía la utilización de recursos del poder blando.

1.7. Tipología de las potencias

Así las interrelaciones en la construcción de una hegemonía cooperativa a través de los elementos blandos del poder político, conviene entonces señalar la subjetividad que encierra cualquier proceso de categorización y las limitantes consiguientes que definen determinados escenarios en las ciencias sociales sobre la praxis internacional vigente. La complejidad académica en la teoría de relaciones internacionales para una jerarquización de los países en el sistema internacional nos dejaría ver cualquier tipología al respecto más como los tipos ideales⁹ diseñados por Weber antes que por círculos perfectos de clasificaciones puras. Señala Waltz al respecto: “Las estructuras no están definidas por todos los actores que florecen en ella, sino por los más importantes (...) En tanto los principales Estados sean los principales actores, la estructura de la política internacional [la agenda] se define en virtud de ellos”. (1979, p. 141).

Mientras los Estados principales y otros (secundarios) en el sistema internacional organizan el manejo de los asuntos internacionales conforme sus propios intereses (en un marco de reducción de fricciones y maximización de la cooperación); ya que si bien no existe una jerarquía se pueden establecer

⁹ Entendidos como elementos conceptuales artificiales creados por Weber para aprender los rasgos esenciales de determinados fenómenos sociales. En palabras del autor: “Un tipo ideal está formado por la acentuación unidimensional de uno o más puntos de vista y por la cantidad de síntesis de fenómenos concretos difusos (...) dicha construcción mental (...) puramente conceptual, no puede ser encontrada empíricamente en la realidad. (George Ritzer, Teoría Sociológica clásica)

relaciones de cooperación entre sus unidades, lo que conlleva a cierta paridad entre los mismos, “Las diferencias son de capacidad, no de función” resalta Waltz. La clave está en las pautas que hacen funcionar al sistema internacional, es decir, en quienes escriben las reglas del juego mundial:

Cuando los países tienen poder legítimo a los ojos de los otros, ellos encuentran menos resistencia para sus deseos (...) Si un país puede configurar las reglas internacionales conforme sus intereses y valores, sus acciones en el sistema van a parecer más legítimas a los ojos de los otros. Si hace uso de las instituciones y de las reglas para limitar la actuación de otros países en forma de preferencias, no necesitará hacer uso del más costoso procedimiento de la zanahoria y el garrote. (Nye, 2004, p. 11)

Pero no todos los países pueden cambiar las reglas, sumar los intereses de terceros y hacer pasar los suyos como del interés colectivo sin que ello no tenga un costo enorme para su política exterior. Esas capacidades tangibles debe ser traducidas en generar pautas de los actores objetos de nuestro deseo; es decir, en hacer cambiar las reglas de juego echando mano a los recursos nacionales que representan poder (militar, económico) pero con medios suaves – amables – que envuelvan, seduzcan y atraigan la atención y la actitud de aquellos actores que deseamos en el sistema internacional. Sólo aquellos países que teniendo recursos (poder tangible) como la voluntad política y la habilidad de seducir (poder intangible) puede ser susceptibles a categorizarse como potencia en el marco del proceso de la globalización del siglo XXI.

La investigadora Susan Gratius (2007) y la profesora Esther Barbé (1993) desarrollan las características que deberían tener o tienen países para ser considerados potencias regionales, medias o mundiales (globales).

Cuadro III. Tipología de Potencias



Fuentes: Barbé (1993) "El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de Estados"; y Gratius (2007) "Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?". *Presentación esquemática propia.*

Bajo este contexto – que tanta importancia le otorga Barbé, Gratius, Nye y Waltz – en que se desarrollan las interacciones entre los Estados y otros actores no estatales en el sistema internacional, por lo que la categoría de potencia media se ajusta al papel desarrollado por Brasil en el mundo de hoy (como un país con influencia global en sectores específicos, es decir, una potencia media¹⁰); su concepto ha sido reutilizado actualmente para definir a países de gran tamaño económico, geográfico y demográfico que provienen del sur y se posicionan en el sistema internacional por medio del multilateralismo, haciendo uso de los instrumentos que ofrece en aras de una mayor distribución del poder mundial que

¹⁰ La propia aparición del concepto de potencia media se produce en el marco de la guerra fría para describir el papel jugado por países como Canadá y Australia en la arena internacional.

los beneficie. En este grupo se encuentran Brasil, India, Sudáfrica, Turquía, entre otros.

A este respecto, Keohane define potencia media como: “un Estado en el cual sus líderes consideran que no pueden producir cambios de forma aislada, pero que pueden lograr un impacto sistémico en un pequeño grupo de países por medio de instituciones internacionales” (1969, p. 296) por lo que las potencias medias como Brasil están definidas en un marco actual por ser potencias regionales primero y al mismo tiempo tener esferas de competencia y liderazgo en el ámbito global (Nolte, 2006)

2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA

El posicionamiento global de Brasil se produce en un contexto internacional marcado por el cambio con el fin de la guerra fría (1991) y el impacto de los ataques terrorista de 2001 en Estado Unidos. Estos dos eventos han ido hilvanando una agenda internacional que lidia con un marco muy amplio de temáticas que requiere atención de los Estados, actores legitimados de la escena global por cuenta de la seguridad y la economía¹¹.

El posicionamiento internacional de Brasil en este contexto se produce por medio del accionar de su política exterior y su “visión” del mundo y el rol que juega en él. El multilateralismo y la pluralidad en las relaciones internacionales que históricamente ha conducido le abrigan un conjunto de políticas tendientes a acentuar su peso global y su impacto regional.

El *quid pro* está en poder configurar la agenda (*setting agenda*) de discusión y posicionar temas claves domésticos en ella. En el caso brasileño, algunos temas

¹¹ Recordando la crisis financiera iniciada en 2008 y los rescates multimillonarios con cargo a las cuentas públicas de los Estados.

son la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones, la Ronda de Doha en el marco de la OMC, el tema del Medio Ambiente en la Cumbre de Río + 20, entre otros temas “globales” – con interés para los brasileños.

Arguyendo al universalismo como principio de la política exterior de Brasil señalado por Gomes (2009), su activismo tiene tanto causas externas como internas que configuraron los propios intereses del Estado en una redefinición de su inserción en el sistema internacional. La política exterior diversificada puesta en práctica a partir de los años setenta del siglo XX en Brasil, son una traducción en el plano de la acción diplomática, de la iniciativa del modelo de Estado racional burocrático – propio de la dictadura militar vigente para la época – en definir y perseguir objetivos propios, independientes de influencias externas, ya sea en el ámbito regional, extra – regional o de cuestiones globales multilaterales. Si bien esa diversificación sigue operando, sus alcances y resultados son relativizados por la estructura internacional y por las demandas domésticas de una mayor participación democrática en los asuntos externos y en el propio proceso decisorio. La agenda internacional a su vez parece endosarle cada vez más un papel preponderante al gobierno de Brasilia sobre los asuntos globales.

2.1. Brasil y su política exterior.

Comprendiendo a la política exterior de un Estado, como parte de un conjunto más amplio de políticas públicas nacionales, la política exterior brasileña recoge los principales objetivos e intereses de las elites políticas y económicas que han gobernado al Brasil desde sus cimientos como imperio y actual república. Henrique Altemani de Oliveira (2010), señala que la política exterior brasileña está enfocada en la sumatoria de las variables económicas y políticas, así como de las determinaciones estructurales y coyunturales que le enmarcan; a cuyo debate actual se concentra la estrategia suramericana de Itamaraty, eje clave de su accionar institucional con miras al posicionamiento regional y global del país.

En un contexto de múltiples cambios, y donde la interacción entre los eventos internos y externos se produce de una forma aguda; la participación de actores de la sociedad brasileña han demostrado un legítimo interés en la discusión de los temas de la agenda brasileña de política exterior; sin embargo, a los fines de la investigación, se centra en el Estado como actor en su interacción internacional.

Analizando la política exterior del periodo 2003 – 2011, enmarcada en el proceso de apertura democrática de la sociedad brasileña, resulta menester señalar el artículo 4° de la Constitución Federal de Brasil aprobada en 1988, referido a los principios que rigen las relaciones internacionales del país: independencia nacional, prevalencia de los derechos humanos, autodeterminación de los pueblos, el principio de no intervención en asuntos internos, la igualdad jurídica de los Estados, la defensa de la paz y la resolución pacífica de conflictos; el repudio a todas las formas de terrorismo y racismo; y la cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad. (Brasil, 2011)

La posición de Brasil en el escenario internacional debe verse a la luz de lo que Miriam Gomes (2009) denomina factores constitutivos de su política exterior: el universalismo y la autonomía. En cuanto al primero, el universalismo, indica que debe comprenderse como “el estar abierto a las relaciones con todos los países, sin considerar su ubicación geográfica o tipo de gobierno”; mientras que respecto a la autonomía hace referencia “al margen de maniobra en la relación con otros Estados y su participación en política internacional”. (p.104) La política exterior brasileña es una política de Estado, estructuralmente construida y con una línea de continuidad marcada desde sus orígenes en 1902 bajo el liderazgo del Barón de Río Branco y su legado para Itamaraty¹² como el centro de gravedad fundamental en la articulación de intereses y medios disponibles en la hoy República Federativa.

¹² Oficialmente Palacio de Itamaraty, es la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil en la capital federal, la ciudad de Brasilia.

2.2. Principios y límites de la política exterior brasileña

El principio rector de la política exterior en Brasil es su proyecto nacional de desarrollo (Lafer, Cervo, Altemani), por lo que cualquier objetivo desplegado en su marco de acción debe apuntalar a este supuesto macro (el interés nacional brasileño: su desarrollo nacional) consensuado. Para alcanzar ese objetivo, la política exterior ha dibujado – trazado un conjunto de principios que demarcan su accionar y que encierran consenso entre sus clases dirigentes:

- ✓ *Identidad*: La identidad es un elemento crucial para algunos autores en la definición de la política exterior brasileña; su origen monárquico – al margen de las repúblicas hispanoamericanas vecinas – le brindará un origen y principios identitarios que harán de Brasil una “isla” en América del Sur. Ese sentimiento de aislacionismo – maximizado por la lengua portuguesa – hará que la concepción de Nación brasileña se fundamente en torno al desarrollo de sus vastas y empobrecidas regiones antes que en una defensa de sus fronteras como ocurrió con sus vecinos suramericanos. La identidad y por lo tanto, el proceso de culturización e imaginario social sobre la creación de un Estado *constructor* en Brasil versus un Estado *defensor* como el resto de sus vecinos.

El ex canciller Celso Lafer definió como elementos de identidad internacional de Brasil la noción de vecindad, la inserción del país bajo la noción de potencia media de escala continental en el sistema internacional; la constante grociana de la política exterior (justicia social en las relaciones externas) y la búsqueda permanente del desarrollo del espacio nacional por medio del “nacionalismo de fines y la diplomacia de inserción controlada”. (2001)

- ✓ *Universalismo*: Fundamentado en la concepción cristiana del origen humano, condición previa a la igualdad; el universalismo brasileño está orientado a la conformación de reglas universales de comportamiento del Estado en el sistema internacional, privilegiando los espacios de

cooperación e igualdad con apego al derecho internacional y haciendo énfasis en el multilateralismo como mecanismo privilegiado de interacción.

La diplomacia brasileña plantea una crítica velada al orden internacional “injusto” que prevalece; donde la construcción conceptual encierra un conjunto de valores subjetivos puesto en práctica por la diplomacia, sin llegar a romper las “reglas de juego” vigentes. Universalismo y democracia son elementos presente en ello. Necesario recordar el enfoque de Alexander Wendt relativo a la construcción colectiva del espacio social internacional por medio de interpretaciones subjetivas (constructivismo social): La noción de orden en las relaciones internacionales, así como los conceptos de poder y de justicia, son altamente relativos (Altamani de Oliveira, Parola) a las posiciones que se adoptan en el sistema internacional por parte de los Estados. Brasil aboga por un cambio de esas reglas de poder establecidas apelando a elementos moralistas y de justicia (poder blando) antes que a dimensiones cuantitativas (poder militar o económico). Ello no implica sin embargo que no haga uso de dichas dimensiones.¹³

- ✓ *Pragmatismo*: Entendido como un rechazo al prejuicio y/o verdades absolutas en torno a las relaciones internacionales; el pragmatismo brasileño buscan desarrollar una agenda amplia que satisfaga los intereses nacionales para su desarrollo. Sus juicios están basados en las consecuencias de determinadas acciones y no en valorizaciones a priori, es decir, el gobierno de Brasilia desarrolla la política exterior conforme objetivos estratégicos que trascienden lo coyuntural (entendiéndose como sistemas democráticos, condiciones económicas, derechos humanos, etc.) de un periodo específico frente a diversos actores y en amplitud de escenarios.

En el periodo analizado de 2003 – 2011, la política exterior brasileña reforzaría sus ejes rectores a la luz de los cambios producidos en el mundo, de acuerdo con el profesor Alexandre Parola. Apertura y democracia como medios para un orden

¹³ Lo que se evidencia en la ampliación de su armamento militar (SIPRI) y en ser el país – junto a India – con la mayor cantidad de disputas en la OMC contra otros países por diferencias arancelarias.

justo bajo la lógica del “pragmatismo democrático” del gobierno de Lula, como lo define en su obra: “Una política que articula la promoción de los valores inspirados por la propia ciudadanía con capacidad de actuar de modo no dogmático en defensa de los intereses nacionales y de construcción de un orden justo”. (2007, p.30)

- ✓ *Democracia:* Atendiendo a la dificultad de consensuar un concepto entorno a la democracia, este principio está orientado a la búsqueda de un mayor conjunto de mecanismos de participación en los procesos de toma de decisión en el plano internacional por parte del Estado brasileño. Bajo esta lógica se circunscriben los procesos de reforma que impulsa en las instituciones internacionales y que de forma similar al universalismo tiene raíces cristianas de igualdad entre los seres humanos.

Para el caso que nos ocupa, la política exterior bajo el gobierno del ex presidente Luiz Ignacio Lula Da Silva, el diplomático Parola estima que la política exterior estaba definida al más alto nivel, es decir, por el propio presidente Lula; donde la noción de democracia llevaba intrínsecamente una convicción sobre orden internacional regido por valores subjetivos socialmente contruidos; donde su promoción ofrecía ventajas – ganancias – para Brasil y para la totalidad del sistema internacional. Una visión de democracia regida en estrecho margen a la historia personal del ex primer mandatario.

- ✓ *Autonomía:* Correspondiendo al conjunto de los otros principios, el desarrollo nacional de Brasil está fundamentado en las habilidades (competencias que para sí puedan brindarse los brasileños); por lo que su arreglo en política internacional se encuentra fundamentado en el principio de la autodeterminación y soberanía; atendiendo a los procesos de cooperación e intercambios pero sujeto al respeto de los intereses nacionales como eje fundamental.

Interesante en este orden los trabajos desarrollados por Vigevani y Cepaluni (2007), en términos de política comparada entre los gobiernos de Fernando

Cardoso (1995 – 2003) y Lula Da Silva (2003- 2010) en materia de relaciones internacionales: mientras observan en Cardoso una política exterior regida por la “autonomía vía participación” en el escenario internacional bajo la lógica neoliberal; indican que el primer gobierno de Lula (2003 – 2007) lo hacía mediante la “autonomía vía diversificación”, entendida esta última como “una adhesión del país a los principios y normas internacionales mediante alianzas Sur – Sur [...] donde se presumen que reduce asimetría externas y aumenta la capacidad negociadora del país”. (Vigevani y Cepaluni citados en Altemani, 2010, p. 41)

Esta denominada “autonomía por la diversificación” coincide en su caracterización con el llamado “Estado logístico” que señala Cervo (2007)¹⁴ que se produjo bajo los gobiernos de Lula; entendiéndolo a éste como la unidad política que preserva su instancia decisoria última, que introducen cambios en la forma de inserción de la política exterior brasileña.

Esos cinco principios (Identidad, Universalismo, Pragmatismo, Democracia y Autonomía) van a permitir el desarrollo de un conjunto teórico de adjetivos en función de las distintas prioridades asumidas por los gobiernos en Brasil; todas sin embargo lleva este “acumulado histórico” como lo definió Amado Cervo (2010) del enfoque grociano de relaciones internacionales en que trabaja Brasil: estructura jurídica - formal, solución pacífica de conflictos, principio de autodeterminación y necesidad de diversificación.

Su implementación sin embargo parece fuertemente sujeta y limitada a los hilos conductores de su profesionalizada cancillería, por lo que uno de sus diplomáticos más destacados, Gelson Fonseca Jr. (2004) señala la importancia crítica que tiene la configuración de la agenda diplomática en este proceso: “La agenda viene a operacionalizar el tema de legitimidad como espacio de proposiciones” (p.22) en defensa de los intereses nacionales de Brasil. Los gobiernos de turno – para el caso, Lula – a pesar que influyen, no determinan dicha agenda.

¹⁴ El llamado Estado logístico nace como una propuesta entre académico y diplomáticos brasileños para superar las deficiencias de los dos modelos anteriores (el modelo CEPAL de sustitución de importaciones y el modelo liberal del Consenso de Washington). En esta propuesta del Estado logístico, su objetivo está en “dar apoyo logístico a los emprendimientos, tanto públicos como privados, de preferencia privados, con el fin de robustecerlos en términos comparativos internacionales”. (Cervo, 2007, p. 87) Se resalta la globalización como oportunidad de negocios y al Estado como protagonista en las relaciones internacionales.

La clave proviene de la articulación y coordinación entre los planes de desarrollo (Planes Plurianuales) definidos por el inquilino del Palacio de Planalto y los proyectos de interés nacional construidos en Itamaraty: los procesos de toma de decisiones y sus actores involucrados reflejan tal orden, por tanto le otorgan la legitimidad internacional a posteriori que incide directamente en la confianza y previsibilidad característica de la diplomacia brasileña.

De esta manera, la política exterior 2003 – 2011 estuvo dirigida a la construcción de un orden internacional más justo, donde se defendió una mayor igualdad entre Estados; así como se promovió la democracia y su función mediadora entre intereses y conflictos.

En este marco, va a existir un énfasis en la cooperación internacional vía alianzas estratégicas sur – sur, especialmente en América del Sur (proyectos de infraestructuras), de dialogo político y económico en un marco multilateral (IBSA y BRICS); proyectos de ayuda oficial al desarrollo y cooperación triangular (Haití, Guinea Bissau, otros.) para el apuntalamiento del desarrollo nacional, así como un constante privilegio en negociaciones multilaterales (OMC, Ronda de Doha), Consejo de Seguridad (ONU); políticas y acciones todas que buscaban la legitimación y posicionamiento cada vez mayor de Brasil en los asuntos globales.

2.3. Prioridades geográficas y temáticas de la política exterior brasileña.

La política exterior de Brasil revela una agenda densa dirigida al proyecto nacional que se sustenta en temas y áreas geográficas que revisten especial importancia para los hacedores de Itamaraty. La capacidad de asegurarse beneficios y lograr acuerdos con diversos países y bloques económicos, en conjunto con un pragmatismo como regla en el accionar de sus diplomáticos, ha permitido a Brasil tener presencia en diversos – y disimiles – escenarios y posicionar a Brasilia como un interlocutor con validez en la agenda internacional, muy enmarcado en las características descritas anteriormente sobre una potencia media (Ver Cuadro III. Tipología de las Potencias).

2.3.1. Prioridades geográficas

Brasilia tiene en su vecindario – América del Sur – su principal área de interés, no así sus principales socios económicos (EEUU, China, UE). La importancia de Suramérica para Brasil solo es posible observarla desde el enfoque geopolítico y estratégico de sus aspiraciones por consolidarse como potencia media y regional haciendo uso de su poder blando y cristalizarse como un hegemón cooperativo para el resto de su decena de vecinos.

Brasil ocupa el 5° lugar en territorio en el mundo [...] Su población comprende 184 millones de habitantes, también el 5° país más grande del mundo [...] En América del Sur, el de mayor territorio y población, y el más desarrollado económicamente. Estas características comparadas a nuestros vecinos, llevan a una situación de asimetrías, que debe ser enfrentada con parsimonia, de modo de no constituir un obstáculo al proceso de integración, pues una América del Sur integrada es fundamental para la inserción de todos estos países en la arena global. (Plan Plurianual, 2007, p.102)

Con esta afirmación, el ex presidente Lula Da Silva estableció *“Fortalecer la inserción soberana internacional y la integración suramericana”*, séptimo punto en su Plan de Desarrollo Nacional para su segundo periodo de gobierno (2006 – 2010) previéndolo en el Plan Plurianual 2007 - 2011: en este apartado direcciona los esfuerzos brasileños en América del Sur como prioridad en la agenda de política exterior de Lula; una visión “solidaria” de relaciones internacionales frente a sus vecinos inmediatos.

El desarrollo de esta línea política lleva impregnado una clara matriz de solidaridad internacional, cuyo hilo conductor – el orden justo – alinea la visión de Lula con los “principios grocianos” de las relaciones internacionales que desarrolla Brasil por medio de Itamaraty como política de Estado. Sin embargo, a pesar que existe una explícita prioridad de América del Sur como una región geoestratégica para los intereses brasileños; y dado el tamaño económico y el peso político de Brasil, diversas áreas geográficas gravitan en los intereses prioritarios de Brasilia en su política exterior.

Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial, el primer interlocutor en asuntos globales. China ha conquistado el segundo puesto – desde 2009 – como socio comercial, superando a los países de la Unión Europea (UE); y ha sido un aliado clave en el marco de los BRICS o en la OMC en términos de la democratización de las cuotas de poder.

África resalta para la política exterior desarrollada por Lula, especialmente en términos de cooperación sur – sur (CSS), ayuda oficial al desarrollo y cooperación triangular, maximizando las similitudes culturales con algunos de ellos (países lusofonos) y propiciando el acercamiento por medio del establecimiento de legaciones diplomáticas en el continente. Ver Anexo A: *Cooperación Triangular de Brasil en 2010*.

2.3.2. Prioridades temáticas

Las prioridades temáticas de la política exterior de Brasil son el resultado histórico de sus elites políticas, económicas y los movimientos sociales gravitacionales con peso en los hacedores de Itamaraty. Estos son: a) Comercio, Inversiones y Cooperación; b) Medio Ambiente; c) Arquitectura Financiera Internacional; y d) Seguridad Regional.

Estas cuatro (4) temáticas encierran las políticas sectoriales desarrolladas por Brasil en diversos foros y auditorios internacionales, cuyo fin es garantizarse su interés nacional. Los planes plurianuales desarrollados por el ex presidente Lula (2004-2007 y 2007 – 2011) abordan estas cuatro prioridades temáticas con perfiles específicos adoptados a los intereses del gobierno y del partido oficial en el poder, el Partido dos Trabalhadores (PT).

Necesario resaltar el tema de la cooperación internacional como una estrategia de gran interés para Brasilia: desde su llegada al poder, el gobierno de Lula potenció y expandió todos los programas tendientes a la cooperación en materia internacional. De la clásica cooperación internacional recibida por Brasil, se irá

paulatinamente transformando de país receptor a país benefactor, utilizando la cooperación triangular y el *know how* brasileño, articulador en su política de “Cooperación Sur – Sur” (CSS).

Otra área de interés para los intereses nacionales será el medio ambiente, especialmente lo relativo al Amazonas; un área de sensible interés para la clase política brasileña y sus fuerzas armadas. La Cumbre de Río + 10 (2002) y la Cumbre Río + 20 (2012) en conjunto con la destacada participación en la Cumbre de Copenhague de 2009 revelan la importancia para Itamaraty del cuidado del medio ambiente y el desarrollo sustentable. De la misma forma, el libro blanco de defensa (Estrategia de Defensa Nacional) de 2008 de Brasil coloca al área amazónica y su frontera con seis (6) vecinos suramericanos como portaestandarte de la seguridad nacional brasileña.

Cuadro IV. Matriz Prioridades de Brasil

PRIORIDADES TEMÁTICAS GEOGRÁFICAS	COMERCIO, INVERSIONES Y COOPERACIÓN	MEDIO AMBIENTE	ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL	SEGURIDAD REGIONAL Y MUNDIAL	FACTOR GEOPOLÍTICO
AMÉRICA DEL SUR	Mercosur, IIRSA, PSCI	OTCA	Posiciones comunes, y/o conjunta.	Consejo de Defensa Suramericano (CDS), Declaración de “Zona de Paz”	Ser líder – hegemón por medio de la cooperación
EEUU		Río + 10	G-20	OEA, ONU	Reconocimiento como “contra-hegemón” regional
UNIÓN EUROPEA	Acuerdo Preferencial	Río + 10	G-20: Anti PAC	ONU: Caso MINUSTAH	Reconocimiento del liderazgo regional: democracia, derechos humanos, libertad.
CHINA	Materias primas		G-20	BRICS	Pluri- polaridad
INDIA	Cooperación Sur-Sur		OMC: Ronda Doha	G4: Reformas ONU	Identificación: mayores democracias del Sur
RUSIA			G-20	BRICS	Pluri- polaridad
SURÁFRICA	Cooperación Sur – Sur		OMC: Patentes farmacéuticas	BRICS	Identificación: mayores democracias del Sur
ARGENTINA	Disputas arancelarias	Antártida, Río de la Plata	G-20 y OMC	Acuerdos Bilaterales, manejo energía nuclear.	Reducir/Limitar su potencial como potencia regional
COLOMBIA		Plan Colombia: fumigaciones		Plan Colombia: evitar expansión del conflicto	Presencia de EEUU en zona de seguridad ampliada de Brasil
VENEZUELA	Acceso al Caribe	Minería ilegal			Reducir/limitar su potencial como potencia regional

Fuente: Elaboración y diseño esquemático propio.

De la combinación entre las prioridades geográficas y las prioridades temáticas de la agenda de política exterior brasileña, se puede anotar algunas consideraciones al respecto:

1. América del Sur es transversal a las prioridades temáticas de la política exterior brasileña.
2. Mientras Brasil desea consolidar su relación con los países de la Unión Europea como socio preferencial y el reconocimiento a su sistema político democrático (libertad, derechos humanos, otros); con Estados Unidos, tiene como principal interés en ser reconocido como el interlocutor válido del área suramericana en asuntos continentales y globales. El marco es multilateral (OEA) y mundial (ONU).
3. Con los países del grupo BRICS (Rusia, China, India y Suráfrica) se producen relaciones de suma positiva siempre: se desarrollan políticas bilaterales combinadas, capaces de beneficiar a los socios sin perjudicar a ninguno. Su principal interés es el reconocimiento como países importantes dado su capacidad económica e indicadores cuantitativos (económicos, demográficos y militares). Su objetivo mayor es incidir – y propiciar cambios – en los procesos de toma de decisiones en instancias de poder internacional, caso FMI y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
4. Con Argentina y Venezuela, Brasilia tiene cierta reticencias ante la competencia de los primeros (y sus proyectos nacionales) por ser potencias regionales. Se distingue el interés de Brasil por el ingreso de Venezuela a MERCOSUR para intentar neutralizar su liderazgo; lo que sucedió tempranamente con Argentina en 1991.
5. Colombia es un caso excepcional en Suramérica: representa un desafío para los intereses geopolíticos y geoestratégicos brasileños de la comunidad de seguridad (T. Pedersen) que requiere para consolidar su hegemonía. La presencia – militar – de EEUU en territorio colombiano y las reticencias de Bogotá por ser partícipe del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el marco de UNASUR – ingresando tarde a este

mecanismo – revelan los condicionantes y costos que Brasilia puede y deba encarar en un determinado momento.

2.4. Objetivos de interés nacional para Brasil (2003 – 2011)

Como se ha apreciado, la política exterior brasileña tiene su centro de gravedad en los intereses y objetivos estratégicos diseñados por Itamaraty – con la articulación de otros actores relevantes (Parlamento, Empresarios y sector Defensa de Brasil (Ministerio y empresas asociadas)) – y con los intereses partidistas del gobierno de turno – PT de Lula – en el Palacio de Planalto, sede del poder ejecutivo.

En el periodo 2003 – 2011, se produjeron dos (2) Planes Plurianuales (2004 – 2007) y 2008 – 2011) contendientes de las acciones estratégicas para hacer realidad el conjunto de políticas públicas – incluida la política exterior – por medio de programas, acciones y disposiciones del poder ejecutivo con el beneplácito del poder legislativo.

2.4.1. Plan Plurianual 2004 – 2007

La “ruptura” que representó la llegada de Lula al poder de la Presidencia de Brasil en 2003 y la tensión generada entre los asesores del mercado internacionales sobre las políticas que adoptaría el nuevo gobierno, propició la necesidad de darle continuidad a muchas políticas económicas de corte ortodoxo que su antecesor (H.F. Cardoso) estaba desarrollando; de forma tal que al presentar su plan de desarrollo (2004 – 2007) al Congreso de su país, el novel presidente tuvo una propuesta básicamente continuista con acento en los asuntos sociales, tema clave de su programa electoral “Orientaciones Estratégicas” con las que ganaría el poder en diciembre de 2002. En el título II. *“De corto a largo plazo”* se señala claramente el estímulo a la productividad y competitividad, a reducir los

desequilibrios y a mantener la estabilidad macroeconómica como el pilar central para generar crecimiento.

La relación inicial de desconfianza mutua con el “stablishment”, especialmente entre los burócratas profesionales de Itamaraty obligará a un alcance limitado del Plan en el área de las relaciones internacionales, especialmente, críticas veladas al acento economicista precedente de la política exterior. En el título III. “*Principios de definición de prioridades*” encontramos un llamado a actuar en el marco de la OMC en las relaciones con EEUU y Europa en materia de subsidios a la producción agrícolas, y en áreas sensibles de ciencia y tecnología con el fin de reducir la brecha entre los países desarrollados y Brasil.

El Plan Plurianual de 2004 llamaba a promover una integración física de América del Sur mediante la creación de una red de infraestructura – hoy conocida como la Iniciativa de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) – en áreas de transporte, energía y telecomunicaciones principalmente. También se indicaba la priorización de una “diplomacia comercial” (p.22) para profundizar las relaciones económicas con el MERCOSUR y el papel de Brasil en el marco de la OMC.

Importante en este ámbito, y sobre todo porque no había ocurrido la crisis económica de 2008, el gobierno de Lula ya se planteaba “dar apoyo a la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional, que reduzca la volatilidad de los flujos de capitales y sus efectos”. (p.22) Este Plan a pesar que permitía observar cierta tendencia a privilegiar procesos de integración regional y políticas de cooperación internacional, centraba su agenda en la esfera doméstica antes que en el escenario internacional.

2.4.2. Plan Plurianual 2008 - 2011

Reelecto presidente de Brasil y con el apoyo de amplios sectores de las elites de su país (económicas, políticas y militares), con probada experiencia y con el beneplácito de los mercados financieros, Lula configura su segundo Plan con

mayor amplitud y mejor focalización. Los programas sociales de redistribución de la renta nacional y los procesos de Cooperación Sur – Sur (CSS) serán grandes protagonistas esta vez.

La estabilidad económica del primer Plan de 2004 – 2007 se redirigía a la educación y la salud como prioridades en la esfera doméstica, junto con la explícita priorización de América del Sur como región geo - estratégica para Brasil en el Plan de 2008 (Recordando la reforma hecha en 2006 a Itamaraty con la institucionalización de la nueva Subsecretaría de América del Sur dentro de su organigrama).

A este respecto, se afirma en el punto 7. *“Fortalecer la inserción soberana internacional y la integración suramericana”*. La estrategia internacional de Brasil desde esta lógica viene dada por el enfoque de una relación entre iguales con sus vecinos, institucionalizada por el MERCOSUR en el ámbito económico y por UNASUR en el ámbito político.

Importante señalar la interrelación que Lula hace de su programa de gobierno con su política internacional, afirma que con el programa de sustitución competitiva de importaciones (PSCI) de América del Sur y la iniciativa del IIRSA¹⁵ se pretende profundizar la integración con la región.

En el tema de Naciones Unidas y la Organización Mundial de Comercio (OMC), áreas temáticas de interés nacional para Brasil, el Plan 2008 – 2011 afirma claramente que el país busca un orden internacional “solidario y más justo” (p.101), haciendo de la Iniciativa de 2004 “Acción contra el Hambre y la Pobreza” parte de la vitrina exportadora brasileña en materia de políticas sociales, ya que se basó en el programa nacional Fome Zero (Hambre cero) aplicado con buenos resultados. Entre diversos puntos, menciona la necesidad de crear una “nueva geografía comercial” con referencia a la ronda de Doha de la OMC y la creación del G-20, lo que “ha sido de particular importancia para la obtención de los objetivos del país.”

¹⁵ Iniciativa de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es un conjunto de proyectos para la construcción de carreteras, puertos, acueductos y demás infraestructuras comunicación entre los doce países suramericanos.

Afianzando el papel desarrollado en Haití bajo el paraguas de la MINUSTAH, el gobierno de Lula aboga por la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas – justificándolo en su falta de representatividad actual – y propiciando iniciativas regionales bajo la modalidad de CSS: “La capacidad de liderazgo y la sensibilidad para con los problemas del país [Haití] han permitido a Brasil actuar con éxito en un contexto de enorme dificultad.” (p.106)

El pragmatismo será clave en el posicionamiento de Lula como líder de su país, articulando redes comprometidas de acción conjunta en función de intereses nacionales con programas exitosos como *Fome Zero* o *Bolsa Familia* que sacó de la indigencia a 16 millones de brasileño y a otros 22 millones los movilizó a la clase media (CEPAL, 2010).

Cuadro V. Matriz de Planes Plurianuales

Ámbitos / Plan	ECONOMÍA Y FINANZAS	SEGURIDAD Y DEFENSA	RELACIONES INTERNACIONALES
PLAN PLURIANUAL 2004 – 2007	Aumento de la fuerza de trabajo	Re-modernización de las fuerzas armadas	Consenso y pragmatismo
	Continuidad con la estabilidad macroeconómica	Uso aplicado de tecnologías en control y resguardo de fronteras	Apoyo al multilateralismo
	Reducir la exposición de los bonos a acreedores internacionales (Deuda Externa)	Articulación de tres áreas sensible: Amazonía, Triple Frontera y Pernambuco	Fortalecimiento de Brasil en los organismos internacionales (regionales y globales)
PLAN PLURIANUAL 2008 - 2011	Nueva arquitectura financiera internacional	Estrategia Nacional de Defensa	Orden justo internacional: democratización del poder en organismos internacionales
	Priorización comercial de América del Sur (PSCI e IIRSA)	Traspaso de tecnología sensible en importación de equipos bélicos	Reducción de Asimetrías regionales bajo el liderazgo brasileño
	Ampliación de los actores en el proceso de toma de decisiones en organismos financieros internacionales.	Medio Ambiente: necesidad de defensa nacional interna y externa	Cooperación Sur – Sur en un mundo Pluri polar.

Fuente: Elaboración y diseño esquemático propio

De la Matriz precedente se deduce algunos elementos de importancia para el trabajo de investigación; las tres (3) áreas referencias (Economía y Finanzas; Seguridad y Defensa; y, Política Internacional) son el núcleo central de los planes de políticas públicas nacionales con acento en nuestra área de interés, la política exterior de Brasil.

Como se observa Brasil de 2003 a 2011 a medida que reforzaba su fuerza de trabajo y ampliaba su base económica doméstica, hacía valer con mayor peso un cambio en la correlación de fuerzas en el sistema financiero internacional¹⁶; similar en el sector defensa, donde el tema medioambiental, especialmente la región amazónica tendrá su acento con la constitución en 2008 de la Estrategia de Defensa Nacional (todo un conjunto de políticas tendientes a la consolidación del territorio nacional con énfasis en sus áreas geoestratégicas más importantes y con programas específicos de implementación) en alianza con sectores privados de tecnología militar brasileña, destacándose el papel jugado por la empresa – otra pública – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A., mejor conocida como Embraer en ello.

2.5. Lula, del reconocimiento al liderazgo

La propia figura del ex presidente Lula ha tenido una importancia capital tanto dentro como fuera de su país para hacer de Brasil una marca de éxito. La combinación de políticas audaces y ortodoxia económica le brindo el reconocimiento de simpatizantes y contendientes. La historia personal en el marco del imaginario social brasileño y la identificación de la figura del líder con las masas – en términos de teoría democrática y partidos políticos – es un factor

¹⁶ Recordando su destacada participación en la Cumbre de Doha (México 2007) y su alianza con India en contra de los subsidios agrícolas de la UE, EEUU y Japón. Otro factor será en 2009 cuando se amplían sus cuotas de participación en el FMI (un proceso de reforma que intento atajar las enormes asimetrías entre sus socios y el tamaño de sus economías. En 2010 es invitado a la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington; así como en 2011 intentó junto con Turquía (de forma infructuosa) un dialogo con Irán sobre su programa de energía atómica para evitar las sanciones internacionales finalmente impuestas a Teherán. Todo ello son cambios, pequeños pero cambios, del papel de Brasilia en un sistema internacional en transición.

importante para el análisis del periodo 2003 – 2011 y las “apetencias” de Brasil por un mayor papel regional y mundial.

A este respecto, los profesores brasileños Motta y Polonia (2010) afirman: “La principal modificación introducida por el gobierno Lula en el paradigma que dominó la estrategia externa brasileña a lo largo de las últimas décadas es una valorización de la dimensión propiamente política de estrategia y una subordinación de los condicionantes económicos a la variable política.” (p.16)

Este traspaso del centro de gravedad en política exterior tiene linealidad en la esfera doméstica con la identificación entre el líder político y la masa, los ciudadanos: “un migrante del nordeste [la zona más pobre de Brasil] paupérrimo y poco instruido, operario metalúrgico, líder sindical innovador y constructor de partido, gran comunicador en sintonía con las masas, ejemplo de tenacidad premiada por la victoria en su cuarto intento en elecciones presidenciales.” (Paiva, 2010, p.49) Una imagen resaltada por el propio Palacio de Planalto durante todos los años de su administración, con especial énfasis al comienzo, bajo una política que perseguía reconocer la figura del hombre, del obrero Lula.

El ex presidente Lula ejerció un liderazgo cercano al modelo carismático de autoridad planteado por Max Weber, solo que constreñido al contexto y las reglas de juego institucionalizadas del Estado, por lo que su despliegue mayor solo podía hacerlo en el juego mediático de cara a las relaciones internacionales del país, área donde tenía mayor libertad de acción. Con especial atención en la conformación de “ideas” compartidas, factor destacado por Robert Cox y su enfoque sobre la hegemonía consensuada; asidero también de la tesis de Alexander Wendt en la construcción colectiva de significados subjetivos en las relaciones internacionales (constructivismo).

Lo que comúnmente se denomina carisma¹⁷ asociado desde la ciencia política a la formación del liderazgo como clave para entender el comportamiento y los efectos que produce ciertos líderes entre su público resulta fundamental para en análisis

¹⁷ Descrita como “personas dotadas con elemento *sobrenaturales* capaces de atraer la atención de otros y persuadir basados en razones de fe antes que en comprobaciones racionales” por Weber en su tipología sobre autoridad.

de Lula, teniendo como resultado “la habilidad para persuadir y dirigir hombres, sin perjuicio del prestigio o poder que deriva del cargo u otras circunstancias externas”. (Delgado, 2004, p. 10) Cualidades que maximizó Lula en el escenario latinoamericano en general, suramericano en particular.

Celestino del Arenal (2003) señala que “la actuación del Estado en la esfera internacional es debida en cierta medida a los deseos, objetivos, percepciones, creencias y personalidad de los estadistas”. (p. 244) Bajo esta lógica, también el alemán Robert Michels (2008) en su obra “*Los partidos políticos*”, indica que el liderazgo está compuesto por un conjunto de habilidades: fuerza de voluntad, solidez ideológica, confianza en sí mismo, bondad y desinterés.

Los deseos y creencias de Arenal y las cualidades que resalta Michels se ven reflejadas en Lula y su coordinación con Itamaraty. La solidez ideológica fue clave de sus ocho años en el poder; mientras hablaba de la igualdad y justicia social en la esfera doméstica – reflejo claro de su pobreza e historia personal – y lograba el éxito de programas como *Fome zero*; propugnaba una apertura democrática del sistema internacional mediante las reformas en la ONU o la OMC. La capacidad para manejar y lograr captar la atención frente a intereses brasileños le ganó la “simpatía” de amplias audiencias internacionales, al tiempo que persuadió a otros tantos líderes de que sus intereses eran también los de Brasil. Poder blando en acción.

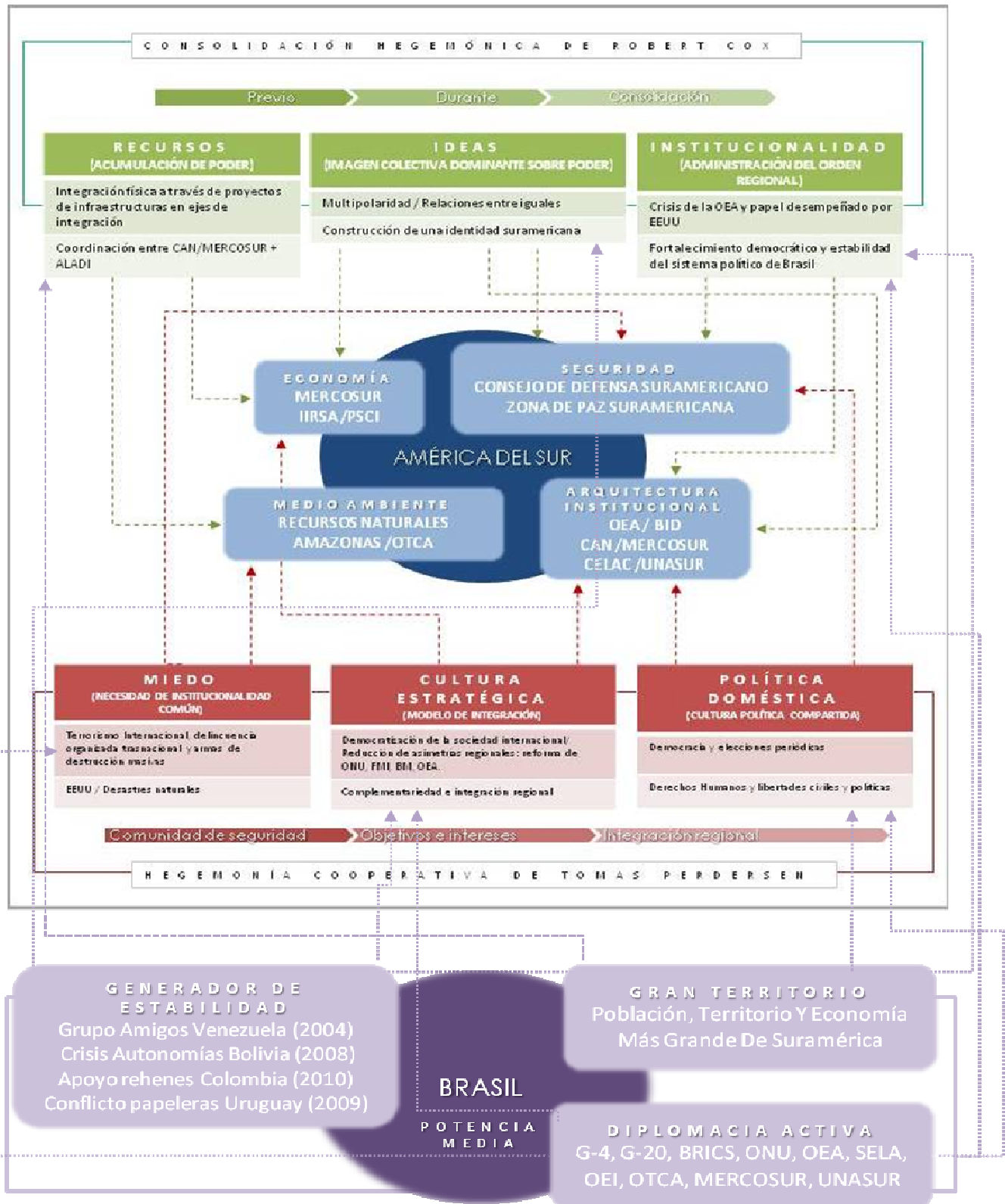
2.6. Entre Lula e Itamaraty, la política exterior brasileña

Empleando los adjetivos constructivos de las políticas públicas referidas a los fines, medios, alcances y resultados, y en función de los Planes Plurianuales 2004 – 2007 y 2008 - 2011, se obtiene que las políticas adoptadas para su cumplimiento mediante el accionar exterior, son:

- ✓ **Fin:** Orden Internacional justo. **Medios:** Reforma financiera internacional (G – 20, FMI, Ronda de Doha); BRICS (Plataforma político – económica); y la Cooperación Sur – Sur (Haití, África, Foro IBAS).
- ✓ 2. **Fin:** Desarrollo económico de Brasil. **Medios:** Integración suramericana; el comercio e inversiones masivas en infraestructura (PSCI e IIRSA); y el arreglo vía Mercosur (estandarización de reglas, tarifas e impuestos regionales).
- ✓ **Fin:** Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Reforma). **Medios:** Diálogo político con todos los actores del sistema internacional; UNASUR como plataforma institucional regional de la hegemonía cooperativa brasileña y la alianza estratégica G – 4 (India, Japón, Alemania y Brasil) en términos globales.

Estos fines y medios consecuentemente generan ciertos resultados y alcances, elementos constitutivos de la elaboración completa de la planificación de la política exterior como política pública, el cierre de la ecuación estructural. Los *alcances y resultados* de la versión del racionalismo técnico opera en otro espectro ontológico y por tanto, desde otra perspectiva epistemológica, no ya como la lógica de *mínimum/máximum* de la lógica de Pareto; los *alcances y resultados* son legitimados por las decisiones del líder carismático quien obra desde el profundo deseo del *bien común* para la sociedad que sirve; por tanto, cualquier evaluación *post facto* necesita tomar la *proyección ideológica* que excusa legítimamente al decisor en escenarios conflictivos (ideologización/politización de la política exterior, conflicto de intereses, corrupción, etc.) sobre el objeto/sujeto de referencia, es decir sobre los *Alcance y Resultados*: (el bienestar de la humanidad en general, y el bienestar del pueblo brasileño en particular). La política exterior de Brasil de esta manera se observa estratégica y jerárquicamente planificada (Itamaraty) y pragmática y horizontalmente ejecutada por una combinación entre la burocracia especializada (diplomáticos) y los intereses (proyecto de país) de Lula en el periodo analizado, 2003 - 2011.

Gráfico I. Configuración hegemónica de Brasil en América del Sur



Fuente: Barbé (1993); Cox (1993); Pedersen (2002). Presentación diagramática y cruce de variables propio.

Cuadro VI. Matriz hegemónica de Brasil en América del Sur 2003 - 2011

Variable geopolítica /Aspecto hegemónico	Área estratégica en América del Sur			Prioridad geopolítica en la configuración hegemónica de Brasil
PM (Gran Territorio): Población, Territorio y Economía	MERCOSUR IIRSA / PSCI	SELA, ALADI, CELAC, UNASUR		Arquitectura Institucional Economía
T.P. (Recursos): Integración física				
R.C. (Política Doméstica): Derechos Humanos				
PM (Generador de Estabilidad): Papel mediador en crisis nacionales	Consejo de Defensa Suramericano (CDS), Zona de Paz de América del Sur (ZPAS)	SELA, ALADI, CELAC, UNASUR		Arquitectura Institucional Seguridad Regional
T.P. (Ideas): Relaciones entre iguales, socios, pares.				
T.P. (Institucionalidad): Crisis de la OEA/ Papel de EEUU				
R.C. (Política Doméstica): Sistema Democrático				
PM (Diplomacia activa): Cumbres, reuniones bilaterales, foros económicos.	CDS, ZPAS	Amazonas, Petróleo, Agua.	OTCA, SELA, UNASUR	Arquitectura Institucional Medio Ambiente Seguridad Regional
T.P. (Institucionalidad): Fortalecimiento democrático				
R.C. (Miedo): Terrorismo internacional/desastres naturales				

Fuente: Diseño y elaboración propios.

De acuerdo al análisis del Gráfico I. y el Cuadro VII. se puede concluir que:

1. La prioridad en la configuración hegemónica de Brasil en América del Sur es la construcción-consolidación de la Arquitectura Institucional.
2. Dicha arquitectura institucional está sustentada en factores de seguridad internos y externos: en el área interna (pobreza, desigualdad e inequidad social), en el área externa (recursos naturales, agua y petróleo).
3. Medio Ambiente y Economía se entrelazan con los dos primeros (Arquitectura y Seguridad) en algunas aristas, pero no constituyen las prioridades de la agenda brasileña para América del Sur.

Al ser la arquitectura institucional la prioridad de la política exterior de Brasil en América del Sur, los medios para su consecución son la negociación y el consenso; como diría Nye, los instrumentos adecuados son la persuasión y el convencimiento (propios del poder blando) que mediante las políticas de cooperación, subsidiaridad y complementariedad pone en práctica el gobierno de Brasilia consecuentemente.

El costo asumido de forma unilateral por Brasil tienen en el tema del resguardo de la región del Amazonas y en la enseñanza de la lengua castellana dos ejemplos de esto:

a) La diplomacia de Itamaraty expande los lazos culturales al tiempo que asume para sí las preocupaciones de los países andinos en la defensa “soberana” de la extensa región amazónica compartida. Brasil asume los costos económicos, financieros y militares del control del territorio por medio de la vigilancia del área por medio de su fuerza aérea.

b) Por su parte, importante significado reviste la medida adoptada por el ex presidente Lula cuando decreta la enseñanza del español como segunda lengua en las escuelas públicas (2004). El elemento lingüístico es un factor que distrae, cuando no entorpece, un mayor acercamiento con la América hispánica. Brasil – nuevamente – asumen los costos económicos, educativos y socioculturales del proceso de integración.

3. ESTRATEGIA SURAMERICANA DE ITAMARATY

El escenario internacional actual limita la consolidación de Brasil de forma aislada, por lo que la interdependencia y la cooperación son dos herramientas fundamentales para su consecución. La participación históricamente reducida de

Brasil en los asuntos internos de sus vecinos suramericanos, justificada por su historia y valores domésticos, limitan su influencia e interdependencia para legitimarse como interlocutor de la región en escenarios globales.

En el periodo analizado (2003 – 2011), bajo el liderazgo del ex presidente Luiz Ignacio Lula Da Silva, Brasil desarrolló todo un entramado de políticas públicas tendientes a mejorar, estrechar, y complejizar sus relaciones con los otros países suramericanos. Con el nacimiento formal de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, su principal prioridad geopolítica para lograr convertirse en un hegemón cooperativo bajo la tesis de Pedersen, la arquitectura institucional requerida, ha dado sus primeros pasos formales.

Este proceso sin embargo no ha estado exento de dificultades; y el empleo del “*smart power*” de J. Nye ha sido valioso para contribuir a este resultado. Las variables del poder blando (diplomacia, cultura y valores) de Brasil en América del Sur han sido sus principales instrumentos en su estrategia regional.

El enfoque suramericano de la política exterior de Brasil se circunscribe a un debate más amplio en torno al nuevo orden internacional y la jerarquía de las potencias emergentes en él (en la palestra al menos los últimos veinte (20) años). Al respecto Flandes (2010) señala: “El creciente debate sobre la unipolaridad (Ikenberry, Mastanduno y Wohlforth, 2009) se centra en el argumento neorrealista, en el cual ambos poderes, establecido y emergentes buscan una dominación hegemónica en su propia región o un enfriamiento en la posición de otros poderes dentro de sus regiones (Wohlforth, 1999; Huntington, 1999; Mearsheimer, 2001)” (p.142). Es un contexto hacia la construcción – consolidación de “áreas de influencia” en un orden mundial multi-regional o pluri-polar.

Esa diplomacia activa de Itamaraty parte entonces del posicionamiento múltiple y en paralelo de Brasil en el mundo, unas veces para legitimar el liderazgo del país, otras veces para limitar o prevenir liderazgos alternos. Para ello aplica el llamado “soft balancing”, un conjunto de estrategias institucionales internacionales a través de la conformación de coaliciones diplomática limitadas (BRICS, IBAS, G20) cuya

finalidad es restringir el poder omnímodo de las grandes potencias establecidas; es decir, contrarrestar el status quo vigente de alguna manera, sea contraponiéndose, sea vía reformas. También llamado “buffering”, tiene como objetivo “agrandar el espacio de maniobra de los Estados más débiles frente a los Estados más fuertes” (Greenfield citado por Flandes, 2010, p.145).

3.1. Los valores y la cultura en el poder blando brasileño.

En Estados democráticos como Brasil (Gratius, 2007), los factores domésticos determinan la capacidad para asumir el liderazgo regional y/o mundial; colocando de manifiesto como los valores internos (nacionales) tienen peso entre el desarrollo del proyecto nacional (doméstico) y el contexto internacional (externo). Esos valores (paz, democracia, respeto, libertad) que forman parte de las variables del poder blando, van a configurar el posicionamiento de Brasil en el escenario internacional.

Hacer de esos valores brasileños un conjunto de intereses y objetivos compartidos por sus vecinos suramericanos (institucionalización de normas y convenciones: UNASUR), y atractivos para el resto del mundo, permiten legitimar su papel como hegemón cooperativo en América del Sur, al mismo tiempo que proyecta su imagen globalmente como líder. Es un proceso en construcción de resultado doble y combinado. Esto se produce a través del consenso interno de intereses y objetivos nacionales y su exteriorización a través de la construcción de una misma arquitectura institucional regional (Pedersen, 2002).

El empleo de los recursos de la diplomacia cultural para difundir, compartir y persuadir de los valores brasileños al resto de sus vecinos, tiene cuatro (4) áreas de interés de acuerdo al embajador Telles Ribeiro (2011): 1. Intercambio de personas (artístico, educativo y técnico); 2. Enseñanza del idioma; 3. Material de

divulgación/promoción del país (turístico, científico); y, 4. Proyectos de cooperación intelectual y tecnológica.

Siendo la diplomacia cultural un vehículo para la proyección de los valores, su eficiencia se circunscribirá al peso político de Brasil; a su impacto en la historia de América Latina y el mundo, así como a sus innovaciones científicas y adelantos tecnológicos. Este proceso es parte de la llamada diplomacia activa que señala el profesor Joseph Nye; sólo que la diplomacia cultural permite la legitimación post facto de otras áreas más “duras” de la política exterior, como el comercio y la seguridad.

Como señala el embajador, la cultura le ofrece “una envoltura” al resto de las acciones emprendidas por Itamaraty. Esta envoltura es un medio y no un fin en sí mismo, por lo que los resultados son sólo visibles a largo plazo, entrelazando en el camino las tres (3) variables del poder blando (valores, cultura y diplomacia) en su configuración hegemónica.

Cuando se eligió a la ciudad de Río de Janeiro como la próxima sede de los Juegos Olímpicos en 2016 se legitimó el desempeño de Brasil en materia deportiva, y con ello a sus valores, cultura y tradiciones. En palabras de la analista Arlene Tickner “en el caso de Brasil el poder blando está produciendo importantes dividendos políticos. Las lágrimas de Lula no son para menos”. (2009, s/p).

Otro elemento del poder blando con fuerza modélica es la educación y el sistema educativo. Buena parte de la diplomacia cultural se transmite por las relaciones entre profesores, estudiantes y las redes académicas de saberes brasileños (Universidades, centros culturales, institutos artísticos). Sin embargo, en materia de educación primaria Brasil tiene importantes desafíos domésticos que en el periodo 2003 – 2011 no produjo mayores avances. Algunos datos de interés: a) Para 2009 el 96% de la población estaba escolarizada, con un horario de sólo cuatro (4) horas diarias; b) el gasto per cápita en educación es de US\$ 1500, mientras en la UE es de US\$ 8000; c) Brasil gastó el 3,5% de su PIB (2009) en educación, mientras la UNESCO le recomienda que avoque al menos el 10% de

su PIB. En su cara externa, Brasil ha tomado medidas específicas para mejorar y expandir el proceso de intercambio cultural, asumiendo para sí los mayores costes del proceso, evidenciando con ello el interés y la voluntad política de sus objetivos integracionistas.

En 2004 el ex presidente Lula decretó la enseñanza del idioma español como segunda opción en las escuelas públicas federales a través del establecimiento de 16 Centros Cervantes en cooperación con la Embajada de España en todo el territorio brasileño. Paralelo a propiciar el conocimiento del idioma de sus vecinos hispanos, expandió las redes de centros culturales en el mundo y la región latinoamericana: en 2003 habían cuatro (4) Centros culturales de Brasil (Colombia, Argentina, Venezuela y Chile); en 2011 serán 21, de los cuales 12 estarán en la región (México, Perú, Guyana, Nicaragua, Ecuador, Surinam, Paraguay, República Dominicana y Puerto Rico). Se articula la persuasión de Nye domésticamente en la enseñanza del idioma español en las escuelas brasileñas, mientras se expande la cultura (y los valores) por medio de las acciones cooperativas de Pedersen en América Latina y el Caribe.

Los principios y prioridades de la política exterior brasileña han continuado por la búsqueda constante de autonomía y diversificación vía el pragmatismo y el multilateralismo, permitiendo al gobierno de Brasilia desbordar el mero plano regional e involucrarse en temas e intereses globales; permitiéndole a Brasil tratar de posicionarse en la configuración de la agenda internacional (setting agenda), propio de quienes definen las reglas del juego internacional, los llamados *global players*. Algunas temáticas que sobrepasan la lógica regional y atienden al proceso descrito son:

1. G-20: reestructuración de la arquitectura financiera internacional
2. OMC/Ronda Doha: liberalización global del comercio y subsidios agrícolas.
3. BRICS: Diálogo y cooperación política en temas globales
4. IBAS: Articulación en políticas sectoriales/ temáticas específicas.
5. MINUSTAH: Posicionamiento en Naciones Unidas/ Consejo de Seguridad

Esta diplomacia activa en distintos frentes, con diversos actores y amplios intereses tiene su centro pivote en la concepción para Brasil de la sociedad internacional. La cooperación brasileña es una política estratégica para Itamaraty y su focalización en la dinámica Sur – Sur y en el enfoque triangular hacen parte de la lógica multilateralista de la percepción del mundo como un escenario pluripolar y diverso que durante el periodo analizado 2003 – 2011 tuvo asiento permanente en el gobierno de Brasilia.

3.2. La CSS y la estrategia brasileña

La Cooperación Sur – Sur (CSS) es una modalidad de cooperación que maximiza los principios de reciprocidad, complementariedad y subsidiaridad en las relaciones internacionales. Fundamenta su lógica de comportamiento en el ejercicio efectivo de la asociación entre pares, en clara diferencia con la cooperación convencional (Norte – Sur), en su mayoría de tipo asistencialista y con tendencias al tutelaje en cualquiera de los ámbitos de acción (económico, político y/o social).

La CSS responde a la conformación de un nuevo orden internacional de cooperación, donde los países en desarrollo poseen ventajas comparativas en ámbitos específicos de acción y en la aplicación de tecnologías, espacios claves para brindar cooperación a otros países con necesidades similares y/o condicionantes específicas.

En función a ello, la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) identifica una serie de características de la CSS:

1. Responde a un enfoque que implica abandonar la concepción original de la cooperación como una práctica puramente asistencialista, reemplazándola por un modelo de cooperación emprendido cada vez más como un producto de la asociación entre distintos actores. La evidencia de una relación entre

socios y demanda de beneficios en condiciones de reciprocidad, representa un avance respecto de la concepción que identificaba a un “donante” y a un “receptor” en una relación de sentido unidireccional.

2. Los Estados que cooperan con esta modalidad enfrentan desafíos de desarrollo similares a nivel local y global, lo cual facilita la adecuación de las acciones a necesidades y perspectivas comunes. Esto favorece el entendimiento mutuo y permite además compartir modelos de gestión ya implementados por los países del sur, donde se toman en cuenta no sólo los aciertos sino también los errores y lecciones aprendidas.
3. En el ámbito regional, los países en desarrollo comparten aspiraciones y experiencias comunes en la construcción de la Nación, lo que facilita (por medio de la cultura, historia y lengua) la comprensión mutua y puedan mejorar la efectividad de los proyectos. (Por ejemplo UNASUR)
4. El uso de tecnologías disponibles suele hacerse con mayor intensidad por países con niveles de desarrollo parecidos. El ofrecimiento de tecnología vía CSS presenta características de adaptabilidad mayores al de la vía Norte – Sur. (Organización Panamericana de la Salud, 2009, p.7)

Este tipo de cooperación es un mecanismo de articulación entre diferentes modalidades: Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), Cooperación Triangular y Cooperación bilateral y/o multilateral.

En el actual contexto globalizado es necesario que los países y sus sociedades comprendan la posición estratégica que ocupa cada uno de ellos, y por lo tanto saquen provecho a las oportunidades, ventajas y desventajas que les caracterizan, con el fin de mejorar el desarrollo endógeno a través del diseño e implementación de soluciones a las problemáticas locales y regionales, optimizando la relación con los demás países, tanto en el ámbito regional como en el intercontinental. (II Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2010, p.12)

Bajo los dos gobiernos de Lula, la modalidad de Cooperación Sur – Sur (CSS)¹⁸ tuvo especial protagonismo en los mecanismos externos de cooperación e integración; enmarcada en el uso del poder blando a través de sus instrumentos.

La apuesta brasileña por el multilateralismo y la democratización del sistema internacional ha sido un vector de su política exterior, lo cual Lula profundizó por medio de alianzas con países del sur en diversos ámbitos y bajo distintas modalidades y alcances. Casos específicos que enlazan estrategia hegemónica, cooperación, interdependencia y CSS son la participación de Brasil en el liderazgo de la misión de la ONU en Haití (MINUSTAH), la internacionalización del Programa *Fome Zero* en 2004, la alianza con España en el Foro de Civilizaciones entre Occidente y Oriente; la formación del foro IBSA o la articulación de los BRICS, entre otros.

La cooperación internacional brasileña se circunscribe a la búsqueda permanente del orden justo definido por Parola (2010); sólo que con el retorno de la democracia (1988) al Palacio de Planalto y un enfoque distinto, Brasil a partir de 1990 empezaría a ser un país prestador (dador) de cooperación al desarrollo (hoy tiene todavía la doble condición de país receptor y país donante de ayuda al desarrollo y cooperación técnica). Su política está articulada alrededor de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y enfocada a América Latina y África Subsahariana prioritariamente, haciendo énfasis en valores compartidos como “una nueva visión de las relaciones entre países en desarrollo, inspirada en la comunión de intereses y en la ayuda mutua”. (Vidigal, 2010, p.42)

La CSS brasileña responde a esta doble condición antes descrita (donante/receptor), la diplomacia triangular o la *cooperación trilateral* (Alianzas de actuación conjunta donde los países desarrollados colocan el financiamiento, Brasil coloca los conocimientos y el capital humano y el país receptor ofrece las condiciones mínimas para que se produzca tal cooperación.) Estas alianzas triangulares

¹⁸ Definida oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil como la cooperación bilateral prestada por Brasil a países en desarrollo que “consiste en la transferencia de conocimientos técnicos, por medio de consultorías, entrenamientos y eventual donación de equipos y materiales, en bases no comerciales, de forma de promover la autonomía de los países involucrados”. (MRE, Resumen Ejecutivo 2010, p.55)

permiten potenciar los beneficios por un mayor financiamiento con mayor impacto en los programas de cooperación ejecutados. (Ver Anexo B, “Cooperación Bilateral” y, “Convenios Culturales 2009 – 2010.”)

Mientras se producen programas de cooperación con países del sur, se comparten valores, se intercambian culturas y se mejoran las relaciones diplomáticas en diversas áreas: se ejecuta el poder blando de Brasil a través de los profesionales de Itamaraty.

3.3. Caso MINUSTAH: estrategia brasileña en capsulas

El caso de Haití reviste importancia singular por estar condensando varias estrategias de los intereses nacionales brasileños: Cuando en 2004 el Congreso de Brasil aprobó el envío de 1200 soldados para liderar la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), asumía el regreso militar al Caribe casi 40 años después que en 1965 hacía lo propio en República Dominicana bajo el mandato de la ONU/OEA en tareas de pacificación¹⁹.

Considerado como un Estado fallido²⁰, Haití recibió la MINUSTAH como la quinta Misión de Naciones Unidas en ese país y la segunda en sólo 10 años, reflejando la debilidad - ¿inexistencia? – de sus instituciones. Con un mandato ampliado del Consejo de Seguridad que excede las simples operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y intenta “(re)construir un Estado en Haití, y es por tanto, no sólo un mandato militar, sino también político – social”. (Gratius, 2007, p.19)

Bajo este marco que intenta atacar las causas de la debilidad haitiana – al tiempo que reconstruir la seguridad – Brasil emprendió el liderazgo echando mano a sus recursos blandos de la diplomacia cultural (especialmente, por medio de la identificación racial de los brasileños con la población local, y de la práctica del fútbol compartida).

¹⁹ Bajo la lógica de la guerra fría, la doctrina de seguridad nacional y bajo la dictadura de los militares (1964 – 1985).

²⁰ De acuerdo al Índice de Estados Fallidos elaborado por la prestigiosa revista Foreign Policy y el Fondo para la Paz de 2010 ocupó el 8vo Lugar, solo superado por todos los demás países africanos.

Los denominados *Juegos de Paz* de 2004 por lo que jugadores brasileños hicieron un partido de Fútbol en Puerto Príncipe respondió claramente a una diplomacia deportiva – cultural de larga tradición en el posicionamiento de un país en otro vía el poder blando. “Fue, sin duda, una notable operación de marketing político que daba inicio a una ofensiva diplomática brasileña para ganar la simpatía y prestigio internacional con base en uno de sus mayores activos nacionales, el fútbol.” (Lins da Silva, 2004, p. 76) Itamaraty jugó con una carta étnica como principio identificador, los jugadores brasileños eran de piel oscura y de origen humilde, potenciando un reconocimiento a los brasileños como propios entre la población haitiana.

De fondo representaba un cambio en la irrestricta política de no intervención en asuntos internos de otros países, pero bajo mandato multilateral y afianzando su papel como líder suramericano en un área de influencia de EEUU: el Caribe. Una opción y política geoestratégicamente planificada y ejecutada. Las críticas al liderazgo brasileño se hicieron tanto de forma doméstica (en los debates en el Congreso) así como de las “pretensiones” en el Caribe que la prensa internacional adujo. Ciertamente Brasil intenta con ello una mayor plataforma – vitrina – de su actitud y aptitud en relación con el hegemon del área y su vinculación como potencia media que se enfoca en la región desde fuera.

Siguiendo la perspectiva de la CSS, Brasilia ha tomado su propia experiencia y crisis domésticas para buscar soluciones al caso haitiano, obteniendo resultados con parcial éxito. El proceso es complejo, pero como en 2007 Susanne Gratius señaló, Haití se convirtió en la proa del nuevo papel de pacificación que Brasil decidió emprender en la región²¹. Brasil no sólo lidera MINUSTAH, sino que tiene un Centro Cultural en Puerto Príncipe, trabaja fuertemente la cooperación triangular con países como Canadá, EEUU y Francia. Ha construido junto a Cuba una red de hospitales públicos y con Venezuela tiene un programa conjunto en educación primaria; es decir, una política brasileña integral para posicionarse como líder suramericano en un enclave geopolítico norteamericano, el Caribe.

²¹ El papel desempeñado por la Embajada en Honduras, tras el golpe de Estado en julio de 2009 al ex presidente Zelaya responde a esta lógica, así como la intermediación en las crisis políticas internas en Venezuela 2004 y Bolivia 2007.

3.4. América del Sur: de la geopolítica a la institucionalidad

Con un viraje en la agenda de la política exterior de Estados Unidos, la necesidad de una reconfiguración del poder internacional se produce hacia una regionalización del poder global en áreas geográficas y países con peso gravitacional en el sistema internacional. Con la llegada del siglo XXI se revalorizaría el papel del Estado en la sociedad; en un contexto caracterizado por un aumento exponencial del precio de las materias primas ante las crisis por energía y alimentos globales; todo ello permitirá la emergencia de América del Sur en una región geopolítica del siglo XXI²².

Si por un lado EEUU aparecerá como la única super potencia a fines del siglo XX, por el otro, el lento pero continuo proceso de democratización del sistema internacional, permitirá – y legitimará – la participación más activa de países con poder tangible e intangible en la comunidad internacional. Los sistemas de integración regionales serán grandes protagonistas de marcos potenciales de desarrollo. La ampliación de la agenda construida bajo el paraguas del sistema de Naciones Unidas en temas como demografía, pobreza, migración, derechos humanos, medio ambiente; ha permitido la recomposición del mundo en áreas de poder específicas, propiciando la emergencia de un mundo pluripolar, heterogéneo y diverso.

Un mundo pluripolar y realmente integrado requiere de regiones dinámicas, o como Kenichi Ohmae²³ señala “Estados-regiones” que se conviertan en polos de desarrollo con fuerzas centrifugas capaces de garantizarle su desarrollo (en términos de autarquía), al tiempo que genere suficiente fuerza centrípeta para convertirle en un atractivo y modelo para el resto de regiones y países. La UE ha sido un fiel ejemplo de ello.

²² Entendida como una entidad política institucionalizada, basada en principios y macro objetivos comunes. “Considerando las características generales [de América del Sur], [...] este modelo de arraigo institucional persigue reproducir en sus aspectos generales la experiencia europea.” (Rebollar, 2010, p. 87)

²³ Ingeniero de origen japonés, es PhD en Ingeniería Nuclear por el MIT de Estados Unidos. Asesor financiero internacional, es padre de la llamada “Economía Global” y la lógica del proceso de liberalización de mercados en la economía global.

La crisis y erosión que los países latinoamericanos y caribeños vivieron a fines del siglo XX, y las políticas neoliberales que propiciaron la minimización del Estado en la vida de los ciudadanos²⁴, se reveló rápidamente como un error histórico y políticos de las élites, propiciando el conflicto y permitiendo la emergencia de una nueva forma de reordenar los patrones conductuales del Estado y su forma de gestionar las políticas públicas en las complejas y diversas sociedades latinoamericanas y caribeñas al despuntar el siglo XXI.

En América del Sur, Brasil – el país con mayor peso político y económico regional – va a liderar la conformación de esta nueva arquitectura institucional más prometedora y más reciente, la UNASUR.

UNASUR es parte del proyecto suramericano de Brasil, por el que pretende influir directamente en un vecindario históricamente desconfiado y con graves problemas nacionales asociados a la pobreza. Evidente ante un panorama internacional inestable resulta la actuación del gobierno de Brasilia por reducir el papel de Estados Unidos en su propio vecindario, así como evitar el surgimiento de potencias regionales que puedan competirle seriamente su liderazgo, como pueden resultar Argentina y Venezuela²⁵. En palabras del antropólogo Andrés Serbín (2009):

El nuevo mapa político regional, particularmente en América del Sur, responde a la emergencia y consolidación de nuevos liderazgos y de nuevos esquemas de articulación e integración regional funcionales a ellos. La focalización de los intereses geopolíticos estadounidenses en Oriente Medio [...] junto con otros cambios, posibilitó la emergencia de un amplio espectro de gobiernos de corte progresista y de izquierda en Suramérica. (Serbin, 2009, p. 146)

Cuando en el año 2000, el gigante suramericano – Brasil – decide propiciar la primera cumbre de Jefas y Jefes de Estado y Gobiernos de los doce países suramericanos²⁶, con ello se inaugurará un nuevo ciclo en la dinámica regional,

²⁴ Y con ello la destrucción del débil modelo de Estado de Bienestar avanzado hasta ese momento.

²⁵ La sub-directora académica del Instituto Brasileño de Cultura en Colombia (IBRACO) y profesora de la Universidad Externado de Colombia, Beatriz Miranda señala al respecto, que si bien la política hacia América del Sur estaba entre los principales intereses brasileños, “sólo cuando Hugo Chávez en Venezuela comienza a adquirir protagonismo internacional (y regional), Brasil acentúa su interés y profundiza sus políticas en América del Sur”.

²⁶ De acuerdo a Marcel Vaillant (2007), “Los ejes sobre los cuales se establecieron lineamientos [en la Cumbre del 2000] fueron: democracia; cuestión social; comercio; integración física; drogas ilícitas; tecnología e información.” (p.16)

reimpulsado por una visión política integral de las dimensiones cuantitativas y cualitativas presentes en los mecanismos de integración subregionales más importantes para el momento (CAN y MERCOSUR); validado por los gigantescos recursos naturales y las capacidades instaladas en estos países. Se producía un proceso de identificación y reconocimiento como un polo geopolítico y geoestratégico con un potencial inmenso por delante, en términos cuantitativos y cualitativos.

De la incipiente Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) formalizada en la Cumbre de Cuzco en 2004 a la institucionalización de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) en 2008, Brasil validó su condición de liderazgo regional mediante la inserción de todos los países suramericanos a instituciones colectivas, por tanto con poderes difusos y que reduce las actuaciones individuales, activando la lógica de la hegemonía cooperativa de Perdersen en su entorno inmediato hacia la configuración de una comunidad de seguridad.

3.5. IIRSA, la clave geopolítica

Siguiendo el modelo europeo de interconectividad, y priorizando el acercamiento físico, es decir, revalidando las premisas de la geopolítica se crea la *Iniciativa de Infraestructura Regional de Suramérica* (IIRSA), “el cual se pensó como un marco de coordinación regional de la inversión en infraestructura (transporte, energía y telecomunicaciones)”. (Vaillant, 2007, p.16)

La idea del IIRSA está en identificar y consolidar un conjunto de proyectos tendientes a mejorar los mecanismos de comunicación y articulación entre los países suramericanos – y ante la accidentada geografía regional – por medio de una cartera de proyectos nacionales y multinacionales a través de diez (10) ejes de integración identificados para el fortalecimiento de las redes de conectividad en el subcontinente²⁷; el gobierno de Lula regionalizaba su Política de Sustitución

²⁷ Comprendidos en la Agenda Consensuada como: 1. Eje Andino, 2. Eje Perú-Bolivia-Brasil; 3. Eje de la Hidrovía Paraguay – Paraná; 4. Eje de Capricornio; 5. Eje Andino Sur; 6. Eje del Escudo Guayanés; 7. Eje del Amazonas; 8. Eje Interoceánico Central; 9. Eje Mercosur – Chile; y 10. Eje del Sur.

Competitiva de Importaciones (PSCI) hacia América del Sur y mitigaba las críticas de las elites económicas domésticas a través de su participación en los ejes del IIRSA. (Empresas como Vale do Río, Embraer S.A.; y Odebretch han sido grandes protagonistas de ello).

Brasil revalidó la geografía como el ámbito espacial – territorial que genera las condiciones necesarias (más no suficientes) para la generación de poder regional. Convertir a Suramérica en una plataforma de poder regional requeriría por tanto de una amplia red interna (entre los países) capaz de satisfacer los requerimientos de Brasil y brindar oportunidades de cara a la demanda a futuro en términos de producción de bienes, servicios, y movilidad de trabajadores; es decir, hacer de los intereses brasileños los intereses colectivos suramericanos.

Cuadro VII. Prioridades temáticas de la agenda suramericana (2004 – 2011)

Líneas Estratégicas	IIRSA	Integración Económica	Cooperación Política, Cultural y Social
Declaración de Cuzco, 2004	Transporte, telecomunicaciones y energía	Convergencia de Acuerdos de Libre Comercio existentes. CAN-MERCOSUR	Concertación política y diplomática
Declaración de Brasilia, 2005	Telecomunicación y medio ambiente.	Mecanismos financieros suramericanos. Resolución de Asimetrías regionales.	Promoción del diálogo político regional
Declaración de Cochabamba, 2006	Integración de infraestructura existente; y desarrollo de aplicaciones con TICS.	Integración productiva. Innovación y empleo.	Convergencia Institucional: Agenda social suramericana; identidad y ciudadanía suramericana.
Declaración de Margarita, 2007	Consejo Energético Suramericano		
Declaración de Los Cardales/ Declaración			Consejo de Defensa Suramericano / Clausula

de Buenos Aires, 2010			Democrática
Declaración de Bogotá/ Acuerdo de Lima, 2012			Consejo Electoral Suramericano

Fuente: Vaillant, M. (2007) “*Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*”, Serie Comercio Internacional de la CEPAL. Presentación esquemática propia.

3.6. UNASUR: una arquitectura institucional en construcción

Este nuevo marco interpretativo de la realidad social latinoamericana, y especialmente, regional, suramericana, permitió la emergencia – y convergencia – de una nueva plataforma política capaz de abrazar los procesos de integración desde y para los pueblos suramericanos: un proceso de integración con un piso ontológico distinto, por tanto, con una praxis epistemológica distinta. La UNASUR pertenece a este nuevo esquema interpretativo, un proyecto político de largo aliento entre los países. Como establece la profesora de la Universidad de Los Andes de Venezuela, Rita Giacalone²⁸, “al crearse una región mediante un acuerdo de integración regional, los gobiernos del núcleo establecen que características se convertirán en políticamente relevantes y tratan de diseminar esa <identidad imaginada> al resto”. (2006, s/p.)

La politóloga establece una diferenciación entre países que lideran el proceso (el núcleo del acuerdo) y aquellos países que se agregan al mismo (la periferia del acuerdo). Los primeros harán valer y maximizar sus intereses nacionales en los mecanismos de cooperación y negociación que se establezcan; mientras los segundos utilizarán los beneficios derivados conforme sirvan a sus intereses.

Esa identidad imaginada que señala Giacalone parte del análisis de discurso de los líderes políticos, que en el caso de Suramérica ha tenido resonancia con Lula Da Silva de Brasil, Hugo Chávez de Venezuela, y el matrimonio de los Kirchner de

²⁸ PhD en Historia de la Universidad de Indiana, EEUU; es profesora del Departamento de Economía en la Universidad de los Andes, Venezuela (ULA). Fue directora de la Escuela de Ciencias Políticas de la ULA y coordinadora del grupo regional de Investigación en el Programa Alfa de la UE, entre otros.

Argentina. Con diversos matices, intereses y consideraciones geopolíticas intra-regionales y extra-regionales, estos tres (3) países han liderado el nuevo marco de integración de los doce (12) países del subcontinente agrupados en torno a la Unión de Naciones Suramericana.

La construcción de la identidad de UNASUR, es decir, la identidad suramericana, está en fase de construcción; liderado por la visión brasileña alrededor del tema de infraestructuras (IIRSA) siguiendo el modelaje de la UE en sus comienzos. UNASUR es geopolíticamente un espacio diferenciado de la clásica concepción de “Latinoamérica”, a cuyo interior se presentan varios bloques subregionales definidos por sus perfiles económicos y/o políticos (Centroamérica, México, el Caribe, ALBA, MERCOSUR, CAN). Al ser un proyecto con gran peso brasileño, Gian Luca Gardini (2010) sostiene que: “La <sudamericanización> de los asuntos políticos importantes es un mecanismo de inserción internacional de Brasil con unos riesgos relativamente bajos, unos costes compartidos y una maximización de los réditos obtenidos” (p.23); es lógico entonces que Brasilia tenga explícitos intereses en su concreción.

CONCLUSIONES

El posicionamiento de los países en el orden internacional actual se encuentra enmarcado en el accionar de sus políticas exteriores y en las condicionantes externas que legitimen sus conductas. La expansión de los bloques económicos (especialmente, en la última década del siglo XX) ha revalidado las premisas geopolíticas clásicas en una dinámica internacional distinta, una dinámica del siglo XXI imbuida en la pobreza, el terrorismo, el calentamiento global, etc.

La experiencia de la Guerra Fría y la supremacía militar de EEUU vigente, minimizan cualquier posibilidad real de una aventura militar aislada a gran escala; por lo que el posicionamiento de los países en el mundo se realiza conforme a la lógica de la persuasión y una política de atraktividad, antes que en la coerción y la fuerza.

Una nueva configuración de la jerarquía de los países bajo un orden internacional en cambio, el cual presenta claros rasgos de anarquía en la competencia entre Estados, pero que responde (o empieza hacerlo) a un mecanismo de seguridad y amenazas distintos capaces de vulnerar la supervivencia de cientos de poblaciones y desestabilizar Estados completos. Es la configuración de la sociedad del riesgo de Beck con el terrorismo como prioridad internacional asociado a temas como las armas nucleares y la debilidad institucional en algunos países.

Ahora bien, a la par de la agenda "dura" de relaciones internacionales, se ha producido una fuerte ampliación para dar cabida a temas "blandos" como los asociados a la pobreza y el subdesarrollo (crecimiento demográfico, seguridad social, sistemas educativos y de salud), junto con otros globales como el medio ambiente. El siglo XXI llegó en un mundo regido por la combinación desigual e imperfecta de las preocupaciones y prioridades en la configuración de la agenda internacional entre los países desarrollados y en vía de desarrollo.

Brasil, el caso analizado, tiene intereses nacionales en reformar el orden internacional actual para conseguir un mejor posicionamiento del que dispuso entre 2003 y 2011. Acabar con los subsidios agrícolas de la triada Japón – EEUU – UE (especialmente la Política Agrícola Común (PAC)) son el principal vector de su accionar en la Organización Mundial del Comercio (OMC); así como conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ONU) - vía su reforma- a nombre de Latinoamérica, es otro de estos objetivos nacionales de impacto global de Brasilia.

En el periodo analizado (2003 a 2011) bajo los dos gobiernos del ex presidente Lula se pudo apreciar un pragmatismo económico y una politización parcial de la política exterior brasileña. Brasil sabiendo sus prioridades y entendiendo sus constreñimientos externos (regionales y globales) enfocó el aparato profesional de Itamaraty hacia América del Sur.

En el mundo pluripolar que empieza a emerger, la construcción de un polo de atracción concentró y focalizó al gobierno de Brasilia en torno a sus vecinos para convertirse en líder regional y de allí satisfacer sus objetivos nacionales de alcance global. Este enfoque de Brasil hacia Suramérica se analizó desde la estrategia de hegemonía cooperativa desarrollada por Thomas Pedersen y en relación a las variables del poder blando (cultura, valores y diplomacia) de la tesis de Joseph Nye.

Brasil aplica la hegemonía cooperativa de tipo ofensiva, expandiendo las ventajas de escala, las modalidades de inclusión vía la cooperación sur – sur y la interdependencia económica con sus vecinos; y especialmente, ampliando la ventaja de esta estrategia vía la *difusión* en la UNASUR: la construcción de una arquitectura institucional compartida permite a Brasilia validar y legitimar sus intereses nacionales al resto de sus vecinos, convirtiendo al proyecto de integración en plataforma regional de su liderazgo.

La comunidad de seguridad que señala Pedersen como paso previo a la consolidación hegemónica encierra algunos desafíos internos y externos para el

gobierno de Brasilia. Internamente existen diferencias entre actores domésticos sobre el papel que debe tener su país en la región; mientras externamente, la presencia de militares de EEUU en Colombia y las posiciones de éste último país, aumentan el costo para Brasil en la consecución de sus objetivos.

El caso del conflicto interno colombiano revela hasta donde llegan las aspiraciones brasileñas: la alianza EEUU – Colombia representa una vulnerabilidad al proyecto de una América del Sur “brasileña”, por lo que un rol más activo del proceso por parte de Brasil sólo tuvo tímidas intervenciones bajo los gobiernos de Lula en casos de liberación de rehenes en manos de las FARC. Su estructura fundamental sigue atada al principio de no intervención en asuntos internos y resguardo defensivo de fronteras.

El proyecto brasileño de Suramérica por tanto es un proyecto a largo plazo, valiéndose especialmente de sus fuentes de poder blando y sus ventajas comparativas del Servicio Exterior (Itamaraty), y las necesidades estratégicas detectadas en relación a sus vecinos y articuladas vía IIRSA y PSCI. Es una política exterior pragmática, fundamentada en la realpolitik regional e internacional.

En este mismo periodo, el gobierno de Brasilia no sólo reformó la estructura de su Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) con la creación de una Subsecretaria (Vice-ministerio) para temas de la región; sino que colocó dos iniciativas entre sus políticas de desarrollo nacionales en beneficio de sus socios suramericanos: tanto la Política de Sustitución Competitiva de Importaciones (PSCI) como la Iniciativa de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) fueron instrumentos del gobierno de Lula para reducir las asimetrías, aumentar los mecanismos de cooperación e integración y mejorar la confianza y legitimidad de las intenciones y objetivos brasileños para con la región.

La coyuntura histórico-política del periodo analizado (2003 a 2011) en donde el poder político en la mayoría de los gobiernos suramericanos giraran en torno a la izquierda o a la centro-izquierda impulsaran este proceso; es decir, es un proyecto que nace antes de la llegada de Lula al poder, y continúa después que éste

terminase su mandato. Como señala Ariane Roder (2009) en “*Processo Decisório em Política Externa no Brasil*”, se produjeron dos visiones en el proceso de toma de decisiones al interior de Itamaraty: por un lado la visión petista (PT) con Marco Aurelio García y Celso Amorim a la cabeza sobre una integración política más profunda con América del Sur; por el otro lado, la visión pragmática histórica de una integración gradual y por etapas con la región (Lafer, Cervo).

A pesar que la primera visión prevalece en el periodo analizado (2003 – 2011), se esperaba que el gobierno de Dilma Rouseff (2011 – 2015) – al ser la política exterior de Brasil una política de Estado – continúe con los mismos principios y prioridades temáticas de tipo pragmático, aunque pueda variar conforme los intereses domésticos y el contexto externo.

Sin embargo, el papel de potencia media que Brasil ha logrado hacerse en el sistema internacional no se ha traducido en un liderazgo absoluto en la región, observándose una tendencia más a las divergencias que a las convergencias entre los proyectos regionales en marcha (el ALBA, el Arco del Pacífico y el Mercosur); colocando los objetivos a mediano y largo plazo por sus aspiraciones globales con América del Sur como su plataforma político-institucional, donde la UNASUR es un muy importante comienzo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agudelo, M. (2006), *El poder político: sus fundamentos y sus límites desde los derechos del hombre*, Bogotá, Temis.
- Altemani de Oliveira, H. (2010), *Política Externa Brasileira*, Sao Paulo, Saralva.
- Andara, A. (2006), “La civilogía política en América Latina” en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, núm. 30, pp. 7 – 32, Mérida, Universidad de Los Andes.
- Ardila, M. (2012) “La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica” en Jost, S; (Editor), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, p. 643 – 658, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Arenal, C. (2003), *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos.
- Arendt, H. (1970), *Sobre la violencia*, México DF, Alianza.
- Barbé, E. (1993), “El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de Estados” en *Revista de Sociología, Papers*, [en línea], núm. 41, disponible en www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/25163/58482, recuperado el 18 de febrero de 2011.
- (1995), *Relaciones Internacionales*, Madrid, TEGAOS.
- Boaventura de Sousa, S. (2009), “La democracia contra-hegemónica en la teoría política: notas sobre un proyecto emancipador para el siglo XXI”, [en línea], en *Revista de Ética y Filosofía Política*, Suplemento 1, pp. 377 – 383, disponible en <http://congresos.um.es/sefp/sefp2009/paper/viewFile/3511/3761>, recuperado el 18 de septiembre de 2011.

Brasil (2011) *Constituição da República Federativa do Brasil* [en línea], disponible en: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>, recuperado el 18 de septiembre de 2011.

Casas, A. y Losada, R. (2010), *Enfoques para el análisis político*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Castell, M. (1999), *La era de la Información*, Madrid, Siglo XXI.

Castillo, A. (2006), *El poder. Curso de Liderazgo*. Madrid, Universidad de Salamanca.

Cebrián, L. (2010, 05 de mayo), “Entrevista a Lula: Hay que cambiar la ONU. Si sigue así, no servirá para el gobierno global”, en el periódico *El País de España*, [en línea], disponible en <http://www.elpais.com/articulo/reportaje/Tes?print=1>, recuperado: 4 de septiembre de 2011.

Cervo, A. (2007) “Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros” en *Revista Brasileira de Política Internacional* [en línea], vol. 7, pp. 112 – 297, disponible en: <http://www.politicaexterna.com/18186/resenha-conceitos-em-relaes-internacionais-por-amado-luiz-cervo>, recuperado el 23 de agosto de 2011.

----- (2010), “Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World” en *Revista Brasileira de Política Internacional* [en línea], vol. 53, pp. 7 – 32, en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?jCve=35815571002>, recuperado el 17 de junio de 2011.

Círculo Latinoamericano de Estudios Internacionales (2010), *América Latina y un nuevo orden multipolar para el mundo, el Grupo BRIC, eje económico del futuro*, 167 – 169, México DF: Círculo Latinoamericano de Estudios Internacionales. Disponible en: <http://claei.org.mx/pdf/GRUPO-BRIC-AL-EL-NUEVO-ORDEN-GLOBAL.pdfpdf/GRUPO-BRIC-AL-EL-NUEVO-ORDEN-GLOBAL.pdf>, recuperado el 22 de abril de 2011.

- Collins, J. (2011), "Grand Strategy: Principles and Practices" en *Informe sobre la Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU de Eduardo Vergara*, Instituto de Estudios Estratégicos (IEEBA), Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ieeba.com.ar/docu/Informe%20Estrategia%20de%20Seguridad%20Nacional%20EEUU.%20Anexo%201.pdf> recuperado: 22 de julio de 2011.
- Cox, R. (1993), "Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method, en Gill, S. (Editor), *Gramsci, historical materialism and international relations*, cap. 2, pp. 49 – 66, Cambridge, University Press. Disponible en: http://tucnak.fsv.cuni.cz/~plech/Cox_Gramsci.PDF, recuperado el 24 de octubre de 2011.
- da Motta, P. y Polónia, S. (2010, julio-septiembre), "A Política Externa Brasileira sob Lula: o fim do Consenso de Brasília?" en *ARTIGOS Revista CEBRI*, vol. 1, núm. 3, pp. 1 – 17.
- Delgado, S. (2004), "Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político. Una propuesta de síntesis" en *Revista Psicología Política* [en línea], núm. 29, pp. 7 – 29. Disponible en: <http://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N29-1.pdf>, recuperado: agosto 29 de 2011.
- Flemes, D. (2012) "La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico" en Jost, S; (Editor), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, p. 19 – 39, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer
- Flemes, D. (enero – julio, 2010) "O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?" [en línea] en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, pp. 141 – 156, disponible en: http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_04_10_Completo.pdf, recuperado en agosto 19 de 2012.

- Fonseca, G. (2004), "Gobernabilidad Internacional: Apuntes para un análisis del (des)orden contemporáneo" en *DOSSIE Revista CEBRI* [en línea], vol. 3, núm. 4, pp. 5 – 25. Recuperado: 02 de agosto de 2011, Disponible en: <http://www.gedes.org.br/downloads/74bbb9f99116b6e1fb4e29d8a3448.pdf>
- Gámez, A. (2005), "Modelo de toma de decisión en política exterior y la dimensión del nivel del Estado" en *Revista CIDOB d' Afers Internacionals* [en línea], núm. 69, pp. 127 – 151, Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile/28424/28258> , recuperado: 03 de marzo de 2011.
- García, E. (1998), "Ferrero y la crisis de la legitimidad democrática: la democracia hacia su momento maquiavélico" en *Poder. Los genios invisibles de la ciudad de Guillermo Ferrero*, Tecnos, Madrid.
- Gomes, M. (2009) "La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica" en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 4, núm. 8, pp. 101 – 122.
- Gratius, S. (2007), "Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?" [en línea], en *Working Papers*, núm. 35, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/223/brasil-en-las-americas-una-potencia-regional-pacificadora>, recuperado el 11 de febrero de 2011.
- Guilhon, J. (2010), "Política Externa e Interesse Nacional: desenvolvimento, estabilidade e democracia" en *DOSSIE Revista CEBRI Prioridades de la Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional, Edição Especial*, vol. 1, núm. 9, pp. 38 – 43.
- Guimaraes, R. (2005) *A aplicação do conceito de poder brando na política externa brasileira* [tesis de maestría], Sao Paulo, Fundação Getulio Vargas, Curso de Administración Pública.

- Haas, P. (1992), "Knowledge, Power, and International policy coordination" en *International Organization* [en línea], vol. 46, núm. 1, pp. 1 – 35, disponible en: <http://links.jstor.org/sici?%3A1%3C1%3AIECAIP%3E2.0.CO%3B2-%23>, recuperado: el 24 de agosto de 2011.
- Hirst, M. (2007, abril), "La intervención sudamericana en Haití", [en línea], en *FRIDE Comentarios*, Madrid, Fundación para las Relaciones Exteriores y el Diálogo Exterior, disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/192/la-intervencion-sudamericana-en-haiti>, recuperado el 30 de marzo de 2011.
- Hocking, B y Smith, M. (1990), *World Politics. An Introduction to International Relations*, New York, Harvester.
- Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (2011) "Síntesis de Indicadores Sociales 2010" [en línea] disponible en: <http://www.ibge.gov.br/espanhol/estatistica/pesquisas/default.shtm>, recuperado el 19 de octubre de 2011.
- Iriarte, I. (2011, enero 7), "Brasil, el impacto de la nueva clase media" en el periódico *Diario La Voz del Campo*, [en línea], Córdoba, Argentina. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/columna/brasil-el-impacto-de-la-nueva-clase-media>, recuperado el 03 de noviembre de 2011.
- John de Sousa, S. (2008) "Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden" [en línea] en *Política Exterior*, núm. 121, pp. 165 – 178, disponible: <http://www.fride.org/publicacion/346/brasil-india-y-sudafrica-potenciaspara-un-nuevo-orden>, recuperado el 2 de febrero de 2011.
- Kallscheuer, O. (1991) "Antonio Gramsci o la religión de la Modernidad: Una mirada retrospectiva en su centenario" [en línea], en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 115, septiembre – octubre, pp. 84 – 89, disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2032_1.pdf, recuperado el 19 de octubre de 2011.

- Lafer, C. (2000), "Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present and Future" en *Revista Daedalus Brazil: Burden of the Past. Promise of the Future* [en línea], vol. 129, núm. 2, pp. 207 – 236, disponible en www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3671/is_200004/ai_n8878530, recuperado: el 10 de abril de 2011.
- Layne, C. (1993), "The unipolar illusion: why new great powers will rise" en *International Security Review*, núm. 17, vol. 4, pp. 5 – 51. New York, Basic Books.
- Lechini, G. (Otoño, 2010) "La cooperación sur – sur en las agendas externas de Brasil y Argentina" en *Revista Estudios Digital*, [en línea], Edición Especial, disponible en: <http://www.revistaestudios.unc.edu.ar/articulos03/articulos/2-lechini.php>, recuperado el 21 de septiembre de 2011.
- Lins da Silva, C. (2004) "Futebol, paz e riscos para o Brasil no Haiti" en *Revista Política Externa*, vol. 13, núm. 2, pp. 75 – 85. Sao Paulo, Paz e Terra.
- Luján, N. (1999), *La construcción de la confianza política*, México DF, Instituto Federal Electoral.
- Lula, D. (2007), "Mensaje N° 650" en Ministerio de Planificación, Ordenación y Gestión de Brasil, *PLAN PLURIANUAL 2008 – 2011*, Brasilia, agosto 30 de 2007.
- Martínez, M. (2011) "La opción sudamericana de Itamaraty: ¿Hacia una redefinición de la identidad internacional brasileña?" [en línea], en *Working Paper N° 48*, Programa de Integración Regional, Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/sites/default/files/48.pdf>, recuperado el 07 de noviembre de 2012.
- Michels, R. (2008), *Los partidos políticos, un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en la democracia moderna*, Santiago, Amorrortu.

Ministerio de Planificación, Ordenación y Gestión de Brasil (2004), *Plan Plurianual 2004 – 2007 Orientación Estratégica del Gobierno* [en línea], disponible en http://www.defesanet.com.br/docs/ppa_2004_2007.pdf, recuperado el 20 de septiembre de 2011.

----- (2007), *Plan Plurianual 2008 – 2011 Desarrollo con Inclusión social y educación, proyecto de ley* [en línea], disponible en http://www.fiocruz.br/diplan/media/ppa/2008_2011/002_plppa2008_2011.pdf, recuperado el 20 de septiembre de 2011.

Ministerio de Relaciones Exteriores, (2011) *Resumen ejecutivo: Cooperación Internacional, seguridad alimentaria y asistencia humanitaria*, disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo/view>, recuperado el 19 de junio de 2011.

Miranda, R. (2007) “Las certezas en torno a la unión sudamericana” [en línea] en *Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad de Costa Rica, núm. 117, pp. 91 – 103, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/153/15311807.pdf>, recuperado el 12 de julio de 2012.

Miranda, B. (2011, 4 de octubre), entrevistada por Moll, M., Bogotá.

Moniz, B. (2003), “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional: la lógica de los pragmatismos” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 186, pp. 143 – 157. Caracas, Friederich Eberth Stiftung.

Morales, D; y Rocha, A; (2010), “Potencias medias y potencias regionales en el Sistema Político Internacional: dos modelos teóricos” en *Geopolítica(s)*, núm. 2, vol. 1, p. 251 – 279, México: Universidad de Guadalajara.

Morgenthau, H. (1963), *La lucha por el poder y por la paz*, Buenos Aires, Sudamericana.

- Munera, L. (2005), "Poder (trayectorias teóricas de un concepto)" en *Revista Colombia Internacional* [en línea], núm. 62, pp. 32 – 49, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81206203>, recuperado el 27 de mayo de 2011.
- Nolte, D. (2006), "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis" en *GIGA Working Papers*, N° 30, Hamburg: German Institute of Global and Areas Studies.
- Nye, J. (1991), *Bound to lead. The changing nature of American power*, New York, Basic Book.
- (2004), *Soft Power. The means to success in world politics*, New York, PublicAffairs.
- Olivié, I; y Molina, I. (2011), "Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)" en *Estudios Elcano II*, Madrid, Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Paiva, M. (2010) "Política Externa pós-Lula: forma e substância" en *DOSSIE Revista CEBRI Prioridades de la Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional, Edição Especial*, vol. 1, núm. 9, pp. 49 – 51.
- Palou, J. (1993), "El concepto de potencia media. Los casos de España y México" en *Revista CIDOB de Afers Internacionals*, núm. 26, pp. 7 – 35.
- Parente, G. (2003), *Evolución crítica del espectro del conflicto durante la segunda mitad del siglo XX y sus consecuencias para el nuevo orden mundial*, Madrid, Universidad Complutense.
- Parola, A. (2007), *A orden injusta* [en línea], disponible en: http://www.4shared.com/document/0fBPLyof/Alexandre_Guido_Parola_-_A_Ord.html, recuperado el 14 de septiembre de 2011.
- Pastrana, E; y Vera; D. (2012), "Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global" en Jost, S; (Editor),

Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior, p. 613 – 643, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer

Pedersen, T. (2002), “Cooperative Hegemony: power, ideas and institutions in regional integration” en *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 28, pp. 677 – 696.

Pérez, G. (2009), “Unasur: la apuesta de Brasil” en *Revista Política Exterior*, núm. 127, pp. 149 – 160, Madrid, Estudios de Política Exterior, S.A.

Pérez, L. (1999), “El concepto de potencia en las relaciones internacionales” en *Revista de Estudios Internacionales*, [en línea], disponible en: <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/view/14967>, recuperado el 19 de octubre de 2011.

Petrizzo, M. (2008), “Los estudios contemporáneos de políticas públicas” [en línea], disponible en: <http://www.faces.ula.ve/petrizzo/Pagina/articulo.doc>, recuperado el 17 de septiembre de 2011.

Poggio, C. (2011) “O Brasil e a institucionalizacao da América do Sul: do estranhamento hemisférico a hegemonía cooperativa” [en línea] en *Revista Brasileira de Política Internacional*, núm. 2, vol. 54, disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292011000200010&script=sci_arttext, consultado en septiembre 03 de 2012.

Quagliotti, Beatriz, (2011), “Itamaraty, ¿cambio o continuidad?”, [en línea], disponible en <http://www.gestiopolis.com/canales8/eco/politica-externor-del-brasil.htm>, recuperado el 22 de agosto de 2011.

Rebollar, V. (2010), *Discurso geopolítico brasileño en el marco de creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)* [tesis de maestría], México DF, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Roder, A. (2009), *Processo Decisório em Política Externa no Brasil* [tesis doctoral], Sao Paulo, Universidad de Sao Paulo, Doctorado en Ciencias Políticas.
- Rosenau, J. (1997), “Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales” en *Revista Nueva Sociedad* [en línea], núm. 148, pp. 70 – 83, disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/2579_1.pdf, recuperado el 11 de julio de 2011.
- Salinas, L. (2007), “Brasil y la noción de potencia, un análisis de la política exterior”, en *Revista Enfoques*, primer semestre, núm. 6, pp.79 – 102, Santiago: Universidad Central de Chile.
- Sanahuja, J. (2008), *¿Un Mundo Unipolar, Multipolar o Apolar? La Naturaleza y distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea*, Bilbao, España, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Disponible en: http://ucm.academia.edu/Jos%C3%A9AntonioSanahuja/Papers/537615/_Un_mundo_unipolar_multipolar_o_apolar_El_poder_estructural_y_las_transformaciones_de_la_sociedad_internacional_contemporanea, recuperado el 18 de agosto de 2011.
- Scartascini, J. (2006), *La (re)inserción báltica en la comunidad internacional, a través del ingreso a la Unión Europea [tesina en línea]*, Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook20.pdf>, recuperado el 23 de octubre de 2011.
- Smink, V. (2010) “Educación, ¿cuenta pendiente de Lula?”, disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/09/100924_brasil_lula_educacion_cuenta_pendiente_rb.shtml, recuperada el 02 de noviembre de 2011.
- Sukiennik, B. (2008), *Estado logístico: contribuição das relações internacionais ao direito [en línea]*, Brasilia, Universidad de Brasilia. Disponible en:

<http://www.advogadosdomercosul.com.br/Artigos/pt003.pdf>, recuperado el 24 de octubre de 2011.

Telles Ribeiro, E. (2011), *Diplomacia Cultural Seu Papel na Política Externa Brasileira*, Ministério das Relações Exteriores de Brasil, Brasília, Fundação Alexandre De Gusmão.

Tickner, A. (2009), “Los Estados y la securitización: dinámicas de la seguridad andina”, [Ponencia] en *I Congreso de Ciencia Política*, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá.

Vallespín, F. (2010) “Cultura y valores como poder blando de la política exterior española” [en línea] en *España en un mundo globalizado*, pp. 91 – 101, Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Disponible en: [http://www.fiiapp.org/uploads/publicaciones/Espana_en_un_mundo_\(2\)_3.pdf](http://www.fiiapp.org/uploads/publicaciones/Espana_en_un_mundo_(2)_3.pdf), recuperado en agosto 02 de 2012.

Vega, J. (2006) “Reflexiones y preguntas sobre las percepciones políticas de las elites brasileñas, mexicana y argentina” [en línea] en *Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP)*, disponible en: http://papep-undp.org/drupal/sites/default/files/user/reflexiones_y_preguntas_sobre_las_percepciones_politicas_de_las_elites_brasilena_mexicana_y_argentina_vega_noviembre_2006.pdf, recuperado en junio 19 de 2012.

Velosa, E. (2011, 5 de mayo), “Brasil, la identidad como definidor de su política exterior” [Clase magistral], Políticas Exteriores Comparadas de América Latina: Unidad 5. Políticas exteriores latinoamericanas y el cambiante contexto internacional. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Vidigal, C. (2010), “Brasil: potencia cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI” [en línea], en *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, núm.1, vol.4, pp.36 – 45, disponible en:

<http://www.reciis.cict.fiocruz.br/index.php/reciis>, recuperado agosto 16 de 2011.

Waltz, K. (1979), *Teoría de la Política Internacional. Estructuras políticas*. New York: McGraw Hill.

Weber, M. (2002), *Economía y Sociedad I*, Esbozo de la sociología comprensiva. México DF: Fondo de Cultura Económica

Wendt, A. (2005), "La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder" en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N° 1: 1 – 47, México DF: Universidad Autónoma de México.

ANEXOS

Anexo A

Cooperación Triangular de Brasil en 2010

País Receptor	País Financiador	Participación Brasil	Presupuesto (%)
Mozambique	Japón	Personal y 30% del financiamiento	US\$ 49MM
Mozambique	EEUU	Proyectos de Agricultura	US\$ 20MM
Perú	Alemania	Capacitación técnica en Amazonas	US\$ 17MM
Guinea Bissau	Francia e Italia	Educación	US\$ 40MM
Cabo Verde	Canadá	Educación y sistema electoral	US\$ 22MM

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2011) *Resumen Ejecutivo: Cooperación Internacional, seguridad alimentaria y asistencia humanitaria*, disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo/view>.

Anexo B

Cooperación Bilateral de Brasil en 2010

Área Geográfica	PAÍSES	N°	Presupuesto (%)
América Latina y el Caribe	Argentina, Barbados, Bahamas, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Santa Lucía, San Vicente, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela	400 proyectos (2010) en 30 países.	US\$ 57MM. (40% del presupuesto)
África	Suráfrica, Angola, Argelia, Benín, Burquina Faso, Botsuana, Cabo Verde, Comoras, Egipto, Gabón, Camerún, Ghana, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Gambia, Liberia, Lesoto, Malauí, Malí, Mozambique, Marruecos, Nigeria, Namibia, Kenia, Rep. Democrática del Congo, San Tomé, Senegal, Sierra Leona, Sudán, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabue.	300 proyectos (2010) en 36 países	US\$ 65 MM. (55% del presupuesto)
Palestina y Otros	Autoridad Nacional Palestina, Vietnam, Bangladesh, Afganistán, Turkmenistán, Islas Vanuatu, otros.	26 proyectos (2010) en alrededor de 12 países.	US\$ 8MM (5% del presupuesto)

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2011) *Resumen Ejecutivo: Cooperación Internacional, seguridad alimentaria y asistencia humanitaria*, disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo/view>.

Anexo C

Convenios culturales (2009 – 2010)

TITULO	PAÍSES	OTRAS ÁREAS
Programa de Cooperación en Economía y Cultura, Patrimonio y Recursos Audiovisuales	Brasil y Cabo Verde	Educación, Salud, Ingeniería
Protocolo de Cooperación Brasil – Paraguay – Itapu.	Brasil, Paraguay y empresa privada (Itapu Binacional).	Economía, Medio Ambiente.
Protocolo de Intenciones Brasil - Ecuador	Brasil y Ecuador	Medio Ambiente, Educación e Indígenas.
Programa de Apoyo a Proyectos Culturales Internacionales	Brasil - Mundo	Todas las áreas
Proyecto de Cooperación Técnica	Brasil y Angola	Educación, Servicios e Infraestructura.
Implantación recíproca de Bibliotecas	Brasil y Colombia	Educación
Modificación Acuerdo de Cooperación Cultural y Educativo de 1988	Brasil y Cuba	Educación, salud y deportes.

Fuentes: Ministerio de la Cultura de Brasil (2011), *Dirección de Relaciones Internacionales*, disponible en <http://www.cultura.gov.br/site/categoria/politicas/relacoes-internacionais-politicas/>.