

Universidad Siglo 21

Trabajo Final de Grado

Licenciatura en Relaciones Internacionales

---

**ACCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR DE  
BRASIL HACIA ORGANISMOS  
MULTILATERALES DURANTE LAS  
PRESIDENCIAS  
DE LULA DA SILVA.**

Los casos de ONU y UNASUR

---

Autor

Jorge E. Ferreyra

# ACCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL HACIA ORGANISMOS MULTILATERALES DURANTE LAS PRESIDENCIAS DE LULA DA SILVA.

Los casos de ONU y UNASUR

Jorge E. Ferreyra

## Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se analizan las acciones de política exterior de Brasil entre 2003 y 2010 en los organismos multilaterales político-diplomáticos por excelencia a nivel global y regional, como son la ONU y la UNASUR, en el marco de su objetivo de consolidar su calidad de potencia media y regional. Para realizar dicho análisis, se tienen en cuenta nociones como *soft power*, multilateralismo y autonomía, que permiten brindar un marco conceptual al proceso de toma de decisión y ejecución de dichas acciones. De tipo exploratoria y descriptiva, esta investigación recurre como fuentes de información tanto a artículos académicos como a documentos oficiales y discursos del Presidente Lula da Silva y de su Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim. Del análisis realizado sobre la correspondencia entre dichas acciones de política exterior y las características que definen a una potencia media y a una potencia regional, es posible concluir que en ambos planos las acciones de Brasil en los organismos seleccionados estuvieron dirigidas a cumplir con las prescripciones que definen a cada tipo de potencia.

Palabras clave: Política Exterior de Brasil – Lula da Silva – potencia media – potencia regional – *soft power* – multilateralismo – autonomía

## Abstract

This investigation analyses the Brazilian foreign policy actions between 2003 and 2010 in the political-diplomatic multilateral organizations par excellence in the global and regional level, as UN and USAN are, in the context of its objective to consolidate its position of middle power and regional power. Some ideas were considered in order to make this analysis, specifically those of soft power, multilateralism and autonomy, which serve as a framework of concepts that backs the process of decision making and execution of those actions. Exploratory and descriptive as it is, this investigation uses as sources of information from research articles to official documents and speeches of President Lula da Silva and of his Minister of Foreign Policy Celso Amorim. From the analysis done over the correspondence between those foreign policy actions and the characteristics that define a middle power and a regional power, it is possible to come to the conclusion that at both levels Brazilian actions inside the mentioned organizations were aimed to meet the prescriptions that define each type of power.

Key words: Brazilian Foreign Policy – Lula da Silva – middle power – regional power – soft power – multilateralism – autonomy

## ÍNDICE

➤	INTRODUCCIÓN.....	4
	• Introducción a la investigación.....	4
	• Marco conceptual.....	9
	• Marco metodológico .....	16
➤	CAPÍTULO 1: Lineamientos históricos de la Política Exterior de Brasil a la llegada de Lula da Silva al Poder Ejecutivo Nacional.....	18
	• Lineamientos generales .....	18
	• Lineamientos hacia Organismos Multilaterales.....	27
	• Conclusiones parciales.....	34
➤	CAPÍTULO 2: Acciones de Política Exterior desarrolladas por Brasil en ONU durante las presidencias de Lula da Silva (2003-2010) .....	35
	• Actuación en el plano institucional de ONU: El pedido de ampliación del Consejo de Seguridad y de su inclusión como miembro permanente .....	35
	• Participación en Misiones de Paz: El comando de la MINUSTAH .....	45
	• Mediación para la solución pacífica de controversias: La mediación en el conflicto por el programa nuclear de Irán.....	51
	• Conclusiones parciales.....	55
➤	CAPÍTULO 3: Acciones de Política Exterior desarrolladas por Brasil en UNASUR durante las presidencias de Lula da Silva (2003-2010) .....	56
	• Actuación en el plano institucional de UNASUR: La creación de UNASUR y su protagonismo al interior del organismo .....	56
	• Mediación para la solución pacífica de controversias: El conflicto interno de Venezuela, las intervenciones en Bolivia, y la crisis diplomática entre Colombia y Ecuador .....	66
	• Conclusiones parciales.....	68
➤	CONCLUSIONES .....	70
➤	BIBLIOGRAFÍA .....	75
➤	ANEXOS.....	79

## **Introducción**

### **Introducción a la investigación**

El proceso de configuración de Brasil como potencia no es un fenómeno nuevo. De hecho, es posible remontarse hasta comienzos del siglo XX y encontrar que la aspiración de la política exterior del país era ya en aquel momento la de ser reconocido en los asuntos internacionales en concordancia con lo que se consideraba que era su rol “natural” (Soares de Lima y Hirst, 2006).

Posteriormente, el sistema internacional post-Guerra Fría se constituyó como un adecuado contexto para el desenvolvimiento de potencias regionales como Brasil que, durante los años que duró dicho conflicto, formaban parte de una categoría bien establecida de Estados semiperiféricos y que desde los años 1980 ya destacaban como un grupo de países semiperiféricos grandes.

Siguiendo esta dirección, durante el período que ocupó la presidencia Fernando Henrique Cardoso ciertas políticas dieron noción del propósito brasileño por consolidarse como líder en diversos ámbitos tanto a nivel global como a nivel regional. Sin embargo, es con la llegada de Lula da Silva al Poder Ejecutivo nacional que se observa una firme escalada de dicho proceso en el plano internacional y, por tanto, también una redirección de fuerzas hacia la subregión sudamericana en concordancia con dicho objetivo (Bernal-Meza, 2006).

Semejante reorientación, se encuentra en gran medida vinculada con el contexto histórico anteriormente referido, es decir, el cambio relativo de las relaciones internacionales debido a su imbricación con los procesos de regionalización y globalización, que condiciona e incita a los Estados, no solamente desenvolverse en el plano internacional sino a emprender su despliegue en los planos regional y global (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2010).

En este sentido, Brasil representa un claro ejemplo de aquellos Estados semiperiféricos grandes que aspiran a convertirse en potencias regionales siendo, precisamente, en afán de dicho objetivo, que no sólo buscan fortalecerse como tales en el plano nacional sino también incursionar en el plano internacional, para luego emprender su proceso de regionalización y, finalmente, iniciar el abordaje del plano global.

En su discurso inaugural como Presidente, Lula da Silva anunció una inflexión en la política exterior brasilera que, de allí en adelante, implicaría una nueva matriz de política internacional. Al respecto, el mandatario recién electo declaró que su política exterior reflejaría “los anhelos de cambio que se expresaran en las calles”, estaría “orientada por una perspectiva humanista y será, ante todo, un instrumento de desarrollo nacional” (Silva, 2003a, p.9). A partir de ese momento, “los instrumentos principales para el desarrollo nacional serían la promoción del comercio libre, el aumento de capacidades a través de la tecnología avanzada, la búsqueda de inversiones productivas, la integración regional, y las negociaciones comerciales con otros bloques y países” (Fagundes Visentini y Reis Da Silva, 2010, p.55). Asimismo, el Presidente también reafirmó la buena voluntad de negociar en cada foro y con cada región en el mundo, no obstante la prioridad sería Sudamérica y el Mercosur.

Unos meses después, en abril de 2003, el Canciller Celso Amorim evaluó los primeros cien de días de gobierno y desarrolló los que pueden ser comprendidos como los cuatro ejes estratégicos de la inserción internacional de Brasil: Sudamérica; el compromiso con el multilateralismo en el proceso de desarrollo de paz; la agenda comercial; y la diversificación de los vínculos comerciales con los países desarrollados y en vías de desarrollo (Fagundes Visentini y Reis Da Silva, 2010).

Como resultado de dicho proceso, el papel desempeñado por Brasil al interior de organismos multilaterales en ambas escalas (entiéndase regional y global) comienza a adquirir ciertas características particulares. Más específicamente, las acciones desarrolladas por Brasil al interior de organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas y UNASUR dan noción del propósito de dicho país por consolidarse como potencia media y regional, respectivamente.

En este sentido, y en primer lugar, la Organización de las Naciones Unidas ha constituido para Brasil una parte integral en su afán por consolidarse como potencia media. Prueba fehaciente de ello son los esfuerzos llevados a cabo por dicho país en pos de la obtención de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, el aumento de su contribución hacia las misiones de paz y su desenvolvimiento como mediador con relación a las sanciones aplicadas hacia Irán por su programa de enriquecimiento de uranio.

Seguidamente, la Unión de Naciones Suramericanas constituye aquí un elemento indisoluble. En términos de Carlos Pérez Llana (2014, p.13), “Unasur se trata de un invento brasileño, en los tiempos en que Brasil creía ser hegemón y procuraba sacar a México con el argumento de que dicho país estaba en el norte”. Por tal motivo, las intervenciones efectuadas por Brasil en torno a los conflictos presentes en Bolivia, Paraguay, como así también, la disputa sostenida por Colombia y Venezuela, exigen el tratamiento de su actuación al interior de dicho organismo, en tanto manifestación explícita de su propósito por dejar fuera al competidor mexicano en la carrera por la consolidación como potencia regional.

Por tal motivo, la elección de la problemática proviene de observar la amplitud y la riqueza de los cambios propiciados por aquel país entre 2003 y 2010 en su relación con diferentes actores del sistema internacional y, más concretamente, del énfasis puesto por los encargados de la política exterior brasileña en los organismos multilaterales como plataforma para su posicionamiento internacional.

De esta manera, el presente Trabajo Final de Grado asume como problemática las acciones llevadas adelante por la República Federativa de Brasil en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), durante las dos presidencias de Lula da Silva (2003-2010), entendiendo a las mismas como reflejo del propósito de dicho país por consolidarse como potencia media y regional.

En vistas a responder al interrogante acerca de ¿cuáles fueron aquellas acciones de Política Exterior en ONU y UNASUR que implementó Brasil durante las administraciones del Presidente Lula da Silva (2003-2010) en el marco de su objetivo por consolidar su calidad de potencia media y regional?, la presente investigación constará de seis capítulos: el primero de ellos, buscará efectuar una revisión acerca de los lineamientos generales de la Política Exterior de Brasil luego de la llegada de Lula da Silva al Poder Ejecutivo Nacional; mientras, el segundo de tales capítulos establecerá los lineamientos concretos de dicha Política Exterior de Brasil hacia los Organismos Multilaterales, de manera específica, durante dicho período. Seguidamente, el tercero y cuarto de tales capítulos definirán las Acciones de Política Exterior desarrolladas por Brasil en ONU y UNASUR durante las presidencias de Lula da Silva (2003-2010) y, finalmente, los capítulos cinco y seis pretenderán

efectuar una vinculación entre tales acciones y su calidad de potencia media y regional, respectivamente.

El planteo del problema anteriormente expuesto, y sobre todo su respuesta, pretenden constituir una contribución genuina a la disciplina de las Relaciones Internacionales, dada la escasez del número de investigaciones que abordan la consolidación de Brasil como potencia media y regional en relación con su accionar en organismos multilaterales.

Esto sucede dado que, si bien se trata de una temática sumamente presente en la agenda internacional del corriente siglo, la mayoría de las investigaciones abordan la temática desde una perspectiva histórico-descriptiva. Dentro de este grupo podemos mencionar autores como Raúl Bernal-Meza (2006), quien se encarga de describir la evolución de la política exterior brasileña a partir de la década de 1970, haciendo foco en sus cambios y continuidades. Otro ejemplo son los autores Duarte Villa y Viana (2008), quienes plantean los cambios en materia de política exterior entre los gobiernos de Cardoso y Lula da Silva, también desde la misma perspectiva de rupturas.

Además, usualmente estas investigaciones abordan el tema abarcando ambas esferas de participación (global y regional) de manera conjunta, o en términos generales, sin hacer distinción de las características particulares que definen a cada tipo de potencia (media y regional). Es posible mencionar en relación a esta situación trabajos como los de Chaves García (2014), quien cuestiona el alcance del liderazgo brasileño en el escenario local y mundial bajo la denominación amplia de potencia emergente.

De allí surge que gran parte de la contribución del presente TFG radique en sus pretensiones por determinar qué es aquello que en definitiva Brasil ha llevado a cabo al interior de los organismos internacionales en el afán por consolidarse como ambos tipos de potencia de manera separada y paralela.

Respecto de la decisión de optar por analizar el accionar en organismos multilaterales, la razón radica en la amplitud del espectro de acciones que las investigaciones relativas detallan. En este sentido, suelen concentrarse en las visiones y posturas brasileñas, que terminan ejemplificando con acciones exteriores en cualquier campo o nivel de participación, sin hacer foco en ninguno. Tal es el caso de

los autores Fagundes Visentini y Reis da Silva (2010), al hablar del multilateralismo del gobierno de Lula da Silva desde los ángulos económico, político y medioambiental a la vez.

La selección de ONU y UNASUR como organismos se debió a su carácter eminentemente político y diplomático, razón por la cual las acciones en una de ellas pueden tener repercusión directa en la otra, particularidad que Brasil aprovechó conscientemente en su accionar al interior de ellas, principalmente desde lo regional hacia lo global.

En cuanto al material académico, es posible encontrar una variedad de artículos relacionados a la temática sin tener que ampliar mucho el espectro de autores. Es decir, hay algunos académicos que enfocan gran parte de sus investigaciones y escritos en la temática. Tal es el caso de Maria Regina Soares de Lima (2000, 2009), quien a lo largo de estos años se ha dedicado a investigar la conflictiva relación de Brasil entre su realidad interna y su calidad de potencia, trabajando en ocasiones con Mónica Hirst (2006) sobre ese mismo tema. Esta última, a su vez, también se ha enfocado en el liderazgo brasileño en la subregión sudamericana (2006), al igual que Susanne Gratius (2007), brindando de este modo una rica base de datos de gran utilidad para la presente investigación.

Sin embargo, todos estos autores, a pesar de coincidir en los rasgos fundamentales de Brasil como potencia, utilizan definiciones y denominaciones variadas e indistintas para hablar de los diferentes tipos de potencia que pueden atribuirse al país. Es por esto que aquí se especificará la calidad de potencia de Brasil en cada plano, no habiendo estudios de este tipo que hagan este análisis de manera diferenciada.

La presente investigación buscará entonces delimitar un período de tiempo susceptible de ser investigado en profundidad, entendiendo que fue durante el período de gobierno de Lula da Silva que tomó lugar una escalada en la consecución del propósito brasileño por consolidarse como potencia en ambos niveles. Asimismo, el presente TFG pretende demostrar la utilidad de los conceptos de potencia media y potencia regional a través de su aplicación al análisis del proceso de consolidación de Brasil como tales, durante los años de gobierno de Lula da Silva.

Por lo tanto, el objetivo general de este trabajo será el de analizar las acciones de Política Exterior en el marco de la ONU y la UNASUR que implementó Brasil

durante las presidencias de Lula da Silva (2003-2010) en el marco de su objetivo de consolidar su calidad de potencia media y regional.

Como objetivos específicos, se proponen los de describir los lineamientos generales y aquellos lineamientos específicos hacia organismos multilaterales a la llegada al gobierno de Lula da Silva en 2003. Además, los de analizar las acciones desarrolladas por Brasil en el marco de la ONU, como ser mediaciones para solución de controversias pacíficas de acuerdo al artículo 6 de la Carta de San Francisco, participación en Misiones de Paz, y participación en órganos internos como el Consejo de Seguridad. Y paralelamente analizar las acciones desarrolladas por Brasil en el marco de la UNASUR, como la creación del organismo y su posterior participación en órganos internos de la organización, y también la mediación para solución pacífica de controversias.

Finalmente, se propone analizar la vinculación existente entre tales acciones, aquellas llevadas a cabo en ONU y aquellas de UNASUR, y el objetivo de Brasil de consolidarse como potencia media y regional respectivamente.

### **Marco conceptual**

Respecto del respaldo teórico, el presente TFG no adoptará un marco teórico en particular, sino que por el contrario se tomarán solamente algunos conceptos que resultan útiles para guiar el caso en estudio. Específicamente, nos referimos a los conceptos de potencia media y potencia regional, de *soft power*, de multilateralismo, y de autonomía. Sin embargo, a pesar de no seguir estrictamente una teoría, aún es posible encuadrar la investigación dentro de parámetros ontológicos y epistemológicos.

En tal sentido, este trabajo se ubica dentro de las posturas racionalistas en el debate de los dos ejes ontológicos, y dentro de las positivistas en lo que refiere al eje epistemológico (Sodupe, 2003).

Los dos ejes ontológicos mencionados se dan a partir de las contraposiciones entre materialismo-idealismo y entre agentes-estructuras. El primero de ellos enfrenta a aquellos que consideran que la organización de las fuerzas materiales constituye el factor decisivo en la conformación de la sociedad, con aquellos que defienden como fundamental la naturaleza y estructura de la conciencia social. El segundo de los ejes,

por su parte, enfrenta las posturas individualistas con las holistas, aquellas que tienen una visión de abajo arriba de la sociedad con aquellas que tienen una visión arriba abajo. Ambas tienen en cuenta las estructuras de la sociedad, pero mientras que los individualistas piensan que las mismas tienen efectos solamente sobre el comportamiento de los agentes, los holistas consideran que en realidad las estructuras son las que construyen las identidades de éstos.

Finalmente, el último de los ejes, el epistemológico, es el que gira alrededor del debate entre naturalismo y antinaturalismo. La primera de estas posturas, la positivista, observa una cierta unidad entre las ciencias naturales y las sociales, por lo que postula la elaboración de explicaciones sobre la sociedad como un mundo externo al observador. El proceso convierte las regularidades detectadas en leyes de comportamiento. En oposición, quienes se apoyan en una diferenciación radical entre ambas ciencias, postulan que los hechos sociales deben ser comprendidos por el investigador, más que explicados, a través del significado que adquieren para el ser humano.

Esta investigación adopta las posturas racionalistas a las que hicimos mención recién, que son las que recogen las visiones materialistas e individualistas de la sociedad, bajo la concepción naturalista de las ciencias sociales. A partir de este encuadre, es posible entonces explicar los demás conceptos de los que nos valdremos.

El sistema internacional actual, aún con el surgimiento de nuevos Estados con creciente poder, mantiene una superpotencia, Estados Unidos, y varias potencias mundiales, como el Reino Unido o Francia, que tienen la capacidad de valerse del poder militar o económico, conocido como *hard power*, para conseguir sus intereses (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2010). Sin embargo, países como Brasil, que no integran esas categorías superiores de potencia, tradicionalmente han hecho uso principalmente del otro tipo de poder, denominado *soft power*, para alcanzar sus objetivos.

Ahora bien, ¿qué tipo de potencia es Brasil? Desde la teorización realizada por Carsten Hoolbrad en la década de 1980 sobre las potencias intermedias del sistema, su conceptualización ha sufrido variaciones debido principalmente a los cambios a nivel sistémico ocurridos desde entonces (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2010). En el desarrollo de este TFG, Brasil será analizado igualmente como potencia media y

como potencia regional, en tanto las acciones realizadas por el país que estemos analizando en ese momento hayan sido desarrolladas en el plano global o en un plano regional respectivamente.

A la hora de definir qué entendemos por potencia media y por potencia regional, nos valdremos de los autores mexicanos Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba (2010) que han llevado adelante una exhaustiva búsqueda y análisis bibliográfico referente a la conceptualización de ambos tipos de potencia (en todas sus diferentes denominaciones y acepciones) para concluir con sus propias propuestas de definiciones.

A su vez, en el proceso, han realizado una compilación de las características que los diferentes autores que han consultado en su búsqueda, le otorgaron a cada una de esas categorías de Estados, o al menos las características que esos mismos autores consideran que todo Estado debería poseer para integrar alguna de esas categorías.

Como parte del análisis de esa información, Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba (2010, p.264) concluyeron que “la categoría de potencia media es un *status* definido en el Sistema Interestatal-Internacional, que algunos Estados podrán alcanzar pero no superar”. Y complementan la categorización recogiendo algunas ideas de aquellos autores que consultaron (mencionados entre paréntesis), que para los fines de este TFG consideramos suficientes para trazar un perfil sobre dicho tipo de potencia:

1. Tienen los medios para defender intereses limitados y no pueden unificar continentes, gobernar océanos, o controlar el mercado internacional (Wight, 2002:65).
2. Un Estado cuyos líderes consideran que éste no puede actuar eficazmente solo, pero puede ser capaz de tener un impacto sistémico en un pequeño grupo o a través de una institución internacional: es un “afectante sistémico” (*system-affecting*) (Keohane, 2006:60).
3. Estados que pueden acercarse entre sí en defensa de los derechos de los Estados pequeños y, en situaciones particulares, pueden tomar posiciones conjuntas (Holbraad, 1989:94).
4. Una potencia media logra una colocación intermedia de sus intereses en determinados órdenes geopolíticos mundiales (Cox, 1996:243).
5. Una potencia media dispone de suficiente grado de autonomía en relación a las potencias mundiales, de habilidad para guardar cierta

distancia en el involucramiento directo en conflictos mayores y de compromiso por el orden y la seguridad global (Cox, 1996:244).

6. El interés de las potencias medias es apoyar el proceso de la organización internacional (Cox, 1996:243).

7. Las potencias medias se ubican en una posición intermedia en la escala de poder mundial, su actuación en el Sistema Internacional es moderada y disponen de un estatus de socio responsable asignado por las potencias mundiales (González, 1989:25-32).

8. Las potencias medias se destacan por la configuración de cierto perfil o faceta a partir de la gestación de ciertas agendas y consensos, lo que implica un destacado activismo internacional en relación con una “diplomacia de nicho”, además de habilidades de concertación, negociación y diplomacia (Rosas, 2002). (Rocha Valencia et al., 2010:264-266)

De todos estos indicadores, nos enfocaremos solamente en aquellos que hagan referencia a la forma de relacionarse que tienen las potencias medias con otros actores del sistema, como las potencias mundiales, los Estados pequeños u organismos multilaterales, descartando así los que signifiquen una cualidad negativa o una diferenciación entre *soft power* y *hard power*, como el caso de la primera característica de la lista.

Como parte de la misma investigación, los autores mexicanos hicieron una compilación similar<sup>1</sup> sobre las características que definen a las potencias regionales, las cuales en su sistema interestatal regional “destacan por sus capacidades materiales y también por sus capacidades inmateriales” (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2010, p.268):

1. Pertenecer a una región bien demarcada geográfica y políticamente.
2. Trabajar en la delimitación geopolítica, la concreción del potencial geoeconómico, en la articulación de la infraestructura física y en la construcción del ideario socio-cultural de la región.
3. Ejercer supremacía, hegemonía y liderazgo regional de manera relativa, en función de la aceptación de los Estados vecinos y próximos.

---

<sup>1</sup> Para la misma, siguieron los aportes a la materia de Robert Fossaert, Detlef Nolte, Daniel Flandes, María Regina Soares de Lima, David Dewitt y Ryerson Christie, y Brantly Womack.

4. Participar activamente en la elaboración de la agenda regional y la solución de los asuntos regionales por medio de las instituciones de la gobernanza regional.
5. Contribuir con recursos materiales y no materiales en la solución de controversias regionales.
6. Impulsar sistemas de integración regional, lo que conlleva contribuir al proceso de construcción político-institucional de la región y proveer un modelo de desarrollo económico y social regional.
7. Desplegar una política exterior proactiva en defensa de los intereses regionales —y los propios, por supuesto—, la estabilidad, la paz y la seguridad regional.
8. Delinear una política exterior vinculante, asociativa y cooperativa con las otras potencias regionales.
9. Promover una política exterior de cooperación con los Estados periféricos y de mediación entre éstos y los Estados centrales (potencias mundiales y potencias medias).
10. Esbozar una política exterior determinada (estrategia de relación) respecto de las potencias mundiales (Nolte).
11. Apostar por un orden internacional multilateral y multipolar regido por el derecho internacional —lo que implica la defensa de la ONU y de sus instituciones políticas y especializadas—. (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2010, p.269-270)

El análisis que se hará para este trabajo de los indicadores presentados en esta lista tampoco será exhaustivo. Tal como con las características de las potencias medias, el foco estará en aquellas que indiquen la relación de las potencias regionales con los países integrantes de su región, así como aquellas que hablen de la construcción y control que las potencias hacen de su propia región, lo que relega a un segundo plano los últimos puntos de la lista, especialmente el de la cooperación con Estados periféricos.

Como mencionamos anteriormente, los diferentes tipos de potencia del sistema hacen uso de sus diferentes capacidades para conseguir sus objetivos. Las características de esas capacidades son las que definen la diferencia entre *hard power* y *soft power*. Según Joseph S. Nye, el *hard power* es “la habilidad de cambiar lo que otros hacen”, y se relaciona al poder militar y económico a través de acciones de coerción o de incentivo. Por el contrario, el autor sostiene que el *soft power* es “la

habilidad de moldear lo que otros desean”, y que es un tipo de poder cooptativo que yace en lo atractivos que resulten para otros países la cultura o los valores del país que lo aplique. Por lo tanto, la distinción entre ambos es de grado, “tanto en la naturaleza del comportamiento como en la tangibilidad de los recursos” (2004, p.7).

Esta última distinción de grado no es menor. La posesión o no de recursos materiales para la consecución de objetivos determina la opción con que cuenta un país para lograr alcanzarlos. Es por esta razón que países considerados potencias medias o regionales como Brasil, que poseen *hard power* indudablemente en menor proporción que las superpotencias y las potencias mundiales, optan por la utilización del poder de atracción que representa el *soft power*. Un ejemplo de esto, siguiendo la visión de Nye, sería:

Si un país puede moldear reglas internacionales que son consistentes con sus intereses y valores, sus acciones más probablemente parecerán legítimas a los ojos de otros. Si usa instituciones y cumple reglas que estimulan a otros países a canalizar o limitar sus actividades en modos que prefiera, no necesitará tantas costosas zanahorias y garrotes (2004, p.10-11).

De este modo, un Estado como el brasileño, que carece de la magnitud de los recursos materiales con que cuentan potencias superiores, recurre a herramientas como el multilateralismo como medio de aplicación de su poder de atracción hacia otros países. En esta línea se inscribirían los esfuerzos de Brasil por involucrarse en Organismos Multilaterales durante la década de los 90s y por ampliar la cantidad y la calidad de su participación en ellos durante el gobierno de Lula da Silva.

Los autores brasileiros Rafael Duarte Villa y Manuela Trindade Viana (2008, p.95), opinan que “organismos multilaterales con medios de arbitraje... permiten que incluso con la asimetría de poderes entre Estados se obtengan resultados favorables eventualmente para los actores de menor poder relativo”. Y afirman que “el énfasis en el multilateralismo como recurso de política exterior en el gobierno de Lula da Silva continuó la línea de percepción” del gobierno de Cardoso, consolidándose en el siglo XXI, según la visión de Pinheiro, una matriz de actuación externa que indica que las metas políticas “deben ser alcanzadas en concordancia con las reglas, principios y normas que devienen del multilateralismo.” (Pinheiro en Duarte Villa y Viana; 2008, p.95)

Esto coincide con la postura de Mantzikos (2010, s/d), que argumenta que “a fin de superar su relativa debilidad dentro del sistema internacional, Brasil ha utilizado el multilateralismo como un medio para acrecentar su status como *global player*.” Y agrega que una de las líneas guía de los cambios en la administración de Lula da Silva fue precisamente el de “fortalecer las relaciones bilaterales y multilaterales con el objetivo de incrementar el peso del país en negociaciones políticas y económicas en un nivel internacional”.

En concordancia con los autores mencionados, Maria Regina Soares de Lima (en Gratius, 2008a, p.11-12) menciona que Brasil ha actuado a lo largo de su historia principalmente mediante “instrumentos ‘blandos’ y diplomáticos y la cooperación”. Y en esa línea de argumentación, agrega que en los últimos años “Brasil ha aumentado tanto su participación en foros multilaterales como su contribución a la paz y el desarrollo”. La autora además destaca que un indicador importante del rol de un país como Brasil en el sistema internacional es su participación en misiones de ONU, uno de los temas que serán abordados en el presente TFG.

Por último, en esta investigación abordaremos el concepto de autonomía, particularmente a la evolución que el mismo ha sufrido en el ámbito académico referido a la historia de la Política Exterior de Brasil, donde siempre estuvo íntimamente vinculado a la búsqueda de desarrollo nacional. Respecto del multilateralismo, sostenidamente a lo largo de las décadas los agentes decisores de la Política Exterior del país han hecho mutar su opinión sobre la mejor manera de obtener autonomía en el manejo de sus asuntos externos alrededor de su relacionamiento con el sistema de Organismos Multilaterales de acuerdo a los cambios en el contexto internacional.

En otros términos, la búsqueda de autonomía de Brasil modificaba sus métodos de acuerdo a los cambios en el ordenamiento del sistema internacional, que principalmente se veían reflejados en el tipo de acercamiento que practicaba con los Organismos Multilaterales y, por lo tanto, en su inserción internacional.

Así, explica Vigevani (2007), inicialmente se elaboró la conceptualización de ‘autonomía por la distancia’, una política de no-aceptación automática de los regímenes internacionales y de las agendas de las grandes potencias que duró hasta el final de la Guerra Fría. Luego, con la consolidación de la globalización, se elaboró la

denominada ‘autonomía por la participación’, que implicaba la adhesión a los regímenes internacionales con el objetivo de influenciar desde adentro la formulación de las reglas que rigen el sistema. Finalmente, y en un proceso gradual que se produjo durante el gobierno de Lula da Silva, se adoptó la estrategia de ‘autonomía por la diversificación’, que significaba la ampliación de esa participación para abarcar alianzas con socios no tradicionales, a fin de reducir las asimetrías con los países más poderosos al aumentar la capacidad de negociación.

Conociendo entonces estos cinco conceptos, podremos utilizarlos relacionados para explicar cómo es que Brasil, en búsqueda de autonomía en el plano internacional, hizo uso de organismos multilaterales como ONU y UNASUR como lugar de aplicación de *soft power*, para consolidar su posición a nivel global y a nivel regional sudamericano como potencia media y potencia regional respectivamente.

### **Marco metodológico**

En cuanto a la metodología, la presente investigación se define, en primer lugar, como de tipo exploratorio. Esto se debe a que no ha sido todavía muy investigada la relación directa entre las acciones de política exterior brasileña al interior de organismos multilaterales durante las presidencias de Lula da Silva con el objetivo del país de consolidarse como potencia a nivel global y regional. Por esta razón, el presente TFG busca abordar el caso desde una perspectiva innovadora que sirva de aproximación al mismo, facilitando próximos estudios de mayor profundidad.

En segundo lugar, esta investigación será de tipo descriptivo, ya que se hace necesario un estudio descriptivo para especificar las propiedades y aspectos importantes de las acciones de Brasil en los Organismos Multilaterales. Posteriormente, será la confrontación entre dichas acciones y las características de potencia media y regional la que permitirá realizar el análisis necesario para observar el proceso de consolidación de Brasil como tales tipos de potencia.

En cuanto a la metodología de investigación, el presente TFG será de naturaleza cualitativa, debido a que se interesa por comprender e interpretar un fenómeno que hace al sistema internacional –como lo es la consolidación de Brasil en tanto potencia media y regional, según corresponda– y los procesos que contribuyen a su desarrollo- en este caso, las acciones de política exterior emprendidas por Brasil en ONU y UNASUR. (Vasilachis de Gialdino, 2007).

Lo anterior será llevado a cabo principalmente a través de fuentes primarias, entre las cuales se destacan:

- Documentos oficiales del gobierno brasileiro;
- Documentos oficiales de las organizaciones multilaterales investigadas;
- Declaraciones efectuadas por los miembros más destacados en materia de política exterior de la Administración de Lula da Silva;
- Declaraciones públicas en los medios de comunicación de miembros de la Administración de Lula Da Silva.

Asimismo, la investigación será llevada a cabo por medio de la utilización de fuentes secundarias como artículos y discursos o entrevistas de los actores relevantes de la política exterior brasileña (fundamentalmente aquellos publicados de manera oficial por el gobierno o en publicaciones relacionadas al gobierno como la Revista Brasileira de Política Internacional) y se utilizarán artículos de investigación específicos de la temática que aporten información sobre las características de las intervenciones de Brasil en ONU y UNASUR que estudiamos en este trabajo.

Una breve búsqueda sobre material periodístico y documental, deja expuesto la gran cantidad de notas periodísticas que hay sobre la actuación de Brasil en el plano internacional y sobre la actuación de su presidente Lula da Silva en el mismo plano, tanto en medios brasileños como argentinos, así como también de los países centrales y también de aquellos con los que Brasil tenía fluidas relaciones, como los BRICS. En esas notas, a menudo se cita partes de discursos o entrevistas al presidente o a Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores de Brasil de aquel período, por lo que es posible remitirse a ellas para conocer de primera mano la opinión de estos actores relevantes.

Para finalizar, la técnica de recolección de datos consistirá en la observación documental y la técnica de análisis será la de análisis de contenido de la documentación.

## **Capítulo 1: Lineamientos históricos de la Política Exterior de Brasil a la llegada de Lula da Silva al Poder Ejecutivo Nacional**

El capítulo desarrollado a continuación se remonta hacia finales del siglo XIX y recorre todo el siglo XX analizando en detalle las acciones y visiones de la Política Exterior de Brasil en búsqueda de sus grandes lineamientos, examinando al comienzo todos sus campos para hacer foco luego en el ámbito de su relación con los organismos multilaterales.

### **Lineamientos generales**

La Política Exterior llevada adelante por un país determinado está íntimamente ligada a la visión del mundo y de sí mismos que tienen las élites que las diseñan y los pueblos que las apoyan. Esa Política Exterior entonces, perseguirá unos intereses definidos por un conjunto de valores establecidos previamente (Bernal-Meza, 2006).

En el caso de la República Federativa de Brasil, los lineamientos generales de su Política Exterior al momento de la llegada a la presidencia en 2003 del candidato del Partido de los Trabajadores (PT) permiten observar rasgos de aquel conjunto de valores y percepciones sobre el país que les brindaban fundamento.

En lo que a la Política Exterior de Brasil respecta, los últimos sucesos internacionales que permitieron una inflexión en el rumbo en su generalidad fueron el final de la Guerra Fría y el atentado al World Trade Center de Nueva York en septiembre de 2001. El primero de ellos, sin dudas el más influyente por sus consecuencias globales, abrió dos escenarios de desarrollo para el país sudamericano: uno en el que buscó conseguir un mayor grado de autonomía (Lechini y Giaccaglia, 2010) y “mantener una voz independiente” (Soares de Lima y Hirst, 2006, p.21) como poder intermedio del sistema interestatal ya no sometido a la lógica bipolar; y otro en el que los viejos miedos de la seguridad internacional dieron paso a una visión más económica de la agenda internacional (Mantzikos; 2010), una visión que era más adecuada para la meta de desarrollo económico del país, el tema de mayor permanencia en el discurso de la política exterior brasileña: su “objetivo fundamental”, en palabras de Bernal-Meza (2006, p.74).

El segundo suceso, sin embargo, hizo retornar los temas de seguridad a la agenda internacional, pero esta vez en un contexto diferente para el país. La securitización de

la agenda que llevó adelante Estados Unidos y su consecuente concentración en los conflictos internacionales relacionados al terrorismo hicieron que descuidase su tradicional área de influencia latinoamericana, permitiendo a Brasil “nuevos espacios de actuación” (Gratius, 2007, p.3).

En primer lugar, como una estrategia de ‘balance de poder’ concordante con su posición de poder en el continente, Brasil consiguió (en alianza con otros países de la región) impedir que el terrorismo, foco prioritario de los esfuerzos norteamericanos, fuese tratado como tema de Defensa dentro de América Latina (Bernal-Meza, 2006). Una vez conseguido esto, avanzó a posicionarse como “fuerza pacificadora y mediadora en conflictos internos” de la región (Gratius, 2007, p.3); y con el tiempo, a consensuar una agenda de seguridad del subcontinente sudamericano que fuera independiente de Estados Unidos (Morales Fajardo, 2013), proyecto que desembocaría en la creación del Consejo Sudamericano de Defensa, cuya dirección descansaría en el control civil de las Fuerzas Armadas (Serbin, 2009).

Todas estas acciones fueron impulsadas, como hemos dicho en un comienzo, por la visión que los sucesivos gobiernos de Brasil generaban sobre el sistema interestatal y sobre las capacidades propias del país en relación a ese sistema.

Sin embargo, a pesar de pensarse como un poder intermedio y como un interlocutor válido entre los grandes poderes y los demás Estados desde hace ya un siglo (Soares de Lima y Hirst, 2006), los vaivenes del propio sistema y de las capacidades de Brasil a lo largo de ese período en buena medida llevaron a que el país no fuese considerado durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo como una de las potencias medias tradicionales (Nolte, 2006) bajo la lógica de la Guerra Fría.

Esta consideración, que moldeaba sus acciones de Política Exterior desde la resistencia al régimen imperante en concordancia con la división Este-Oeste y el discurso tercermundista, viraría sobre el final de la Guerra hacia la adopción de medidas que potenciaran la inserción internacional del país de acuerdo al nuevo contexto global (Fagundes Visentini y Reis da Silva, 2010). Estas políticas llevarían con los años a una nueva reconsideración del país en cuanto a su jerarquía dentro del sistema.

Fue justamente en ese momento que comenzarían a cobrar fuerza nuevos o emergentes actores ubicados en el espectro medio de la jerarquía de poder del sistema,

que obligarían a una redefinición de los conceptos de poderes intermedios que se encontraban en la literatura de relaciones internacionales, y que habían sido desarrollados a partir de la denominación de potencias medias elaborada por Cartens Hoolbrad a mediados de la década de 1980. Esta redefinición permitiría adaptarlos a la nueva realidad del sistema de postguerra.

Pero volvamos a los lineamientos generales durante la Guerra Fría. En el plano político, desde finales del siglo XIX, una constante de la Política Exterior brasilera fue el involucramiento en instituciones y arenas multilaterales. Esto permitió, por ejemplo, que Brasil fuera el único país sudamericano en participar de la Primera Guerra Mundial como beligerante, circunstancia que posibilitó después su presencia en la Conferencia de Paz de París de 1919 y su proximidad con respecto al proceso de concepción de la Liga de Naciones (Soares de Lima y Hirst, 2006, p.25).

Asimismo, durante la Segunda Guerra Mundial se produjo una situación similar: Brasil se incorporó a la contienda y una vez finalizada ésta, participó activamente de las principales conferencias que definieron el orden multilateral posterior a 1945 (Soares de Lima y Hirst, 2006, p.25). En ambos conflictos bélicos, el país tuvo una línea de comportamiento que era cercana a la de los Estados Unidos.

Posteriormente, la visión de las clases dirigentes brasileñas acerca del lugar que le correspondía al país en el mundo condujo, desde mediados de los años 1970, a un “progresivo alejamiento de los Estados Unidos” y a la “decisión de disputarle el liderazgo político en América del Sur” (Bernal-Meza, 2006, p.72). Estas acciones estaban enmarcadas en lo que oficialmente se denominó “autonomía a través de la distancia”, una estrategia enfocada a rotar el eje del diálogo sistémico a una visión Norte-Sur por intermedio de las denuncias a las asimetrías en los regímenes internacionales derivadas de la lógica de la bipolaridad ideológica, y así conseguir diversificar y aumentar las relaciones diplomáticas y comerciales (Duarte Villa y Viana, 2008). La desaparición del conflicto entre las dos superpotencias obligaría a replantear y redefinir esta estrategia.

En el ámbito económico, paralelamente, el final de la Guerra Fría coincidió con el agotamiento del modelo económico denominado Desarrollismo, que derivaba de un modelo de Estado cuyo objetivo de política exterior fue precisamente el desarrollo económico (Bernal-Meza, 2006). Ese sistema, que tenía sus orígenes en la remota

década de 1930, se basaba en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y se convirtió en uno de los más exitosos de los llevados adelante en la región (Soares de Lima y Hirst, 2006) gracias a que durante las primeras décadas de su implementación, la política económica externa estuvo decididamente volcada en su defensa (Soares de Lima, 2000).

Este modelo fue esencial en la configuración de los lineamientos de aquella Política Exterior de Brasil, que durante el período en que tuvo vigencia el modelo ISI mantuvo su estabilidad y continuidad (Soares de Lima y Hirst, 2006). El rol de la Cancillería del país fue particularmente importante en aquel contexto por la cercanía entre las metas del modelo y el objetivo de desarrollar una política exterior autónoma, por lo que fue central “para la consolidación doméstica y el reconocimiento internacional del modelo” (Soares de Lima y Hirst, 2006, p.24).

En materia económica también, el final de la Guerra Fría llevaría a pensar nuevas estrategias de inserción internacional, en este caso para alcanzar la meta del desarrollo a través de la herramienta de la Política Exterior en el nuevo contexto de globalización financiera y apertura de mercados (Duarte Villa y Viana, 2008).

A su vez, el final de la Guerra Fría como evento externo clave fue contemporáneo de algunos procesos y momentos también determinantes de la Política Exterior del país que se produjeron en el espacio político interno. El primero de ellos, razón y causa del segundo, fue la redemocratización de las instituciones brasileras a mediados de la década de 1980 tras más de 20 años de gobiernos militares.

Este hecho promovió un viraje respecto de algunos puntos de vista de la Política Exterior, que en parte fueron canalizados a través de la materialización de una nueva constitución en 1988, que representaría el segundo momento de inflexión, o en realidad la continuación y afianzamiento del primero. Estos dos hechos, sumados a la crisis económica de 1998, serían los puntos que servirían de bisagra para algunas modificaciones en los lineamientos generales de la Política Exterior de Brasil desde el plano interno en las últimas décadas.

El regreso a la democracia del país en 1985 se daba en el marco de un agotamiento de los gobiernos militares en la región, que a su vez era acompañado paralelamente por una relectura de las hipótesis de conflicto de algunos países vecinos. Esa nueva

falta de amenazas externas a la seguridad que requirieran medidas militares llevó a un alejamiento de las Fuerzas Armadas del diseño de la Política Exterior (Gratius, 2007).

Por su parte, la Constitución de 1988 estableció para el país una Política Exterior “orientada en valores cívicos” y de una “vocación ‘moralista’ y desarrollista” (Gratius, 2007, p.12). Su artículo 3 establece como un objetivo fundamental de la República, entre otros, el de “reducir las desigualdades (...) regionales”, mientras que el artículo 4 detalla ya más explícitamente los principios que regirán las relaciones internacionales de Brasil en un decálogo seguido por un párrafo único que reza: “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”<sup>2</sup>.

Este párrafo único, enfocado exclusivamente en el ámbito latinoamericano, concentraba sintéticamente en una óptica regional principios que a nivel global se decidía a defender Brasil desde su decálogo: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad de los Estados, la defensa de la paz, la solución pacífica de los conflictos, y la cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad, entre otros.

Con estos preceptos como guía de los gobernantes democráticos, Brasil movió sus esfuerzos del amplio escenario internacional, a donde estaban hasta esa década, para salir de su auto-impuesto aislamiento regional y concentrarlos en sus vecinos, estrechando vínculos primero y principalmente con Argentina (Gratius, 2007). A partir de entonces, la relación con Latinoamérica, y en especial Sudamérica, ocupó un lugar privilegiado en la agenda del país (Morales Fajardo, 2013 y Soares de Lima y Hirst, 2006).

La selección del recorte geográfico no era caprichosa. Desde comienzos de la década de 1990, los encargados de la política exterior del país empezaron a cuestionar el uso de una etiqueta única para toda la región latinoamericana. Por un lado, la presencia de Brasil en el ámbito internacional era progresivamente percibida como ligada a la emergencia de Sudamérica como conjunto (Soares de Lima y Hirst, 2006). Por otro, lo que esos encargados se cuestionaban era el papel que jugaba México en

---

<sup>2</sup> República Federativa de Brasil, “Constitución Política de 1988”. Disponible en español en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>

los intereses regionales de Brasil, en relación al acercamiento del país centroamericano con Estados Unidos y a su estabilidad financiera (Spektor, 2010).

La delimitación geográfica de su región de manera que abarque de forma clara sólo al subcontinente de América del Sur le permitió a Brasil a partir de entonces tener una presencia más activa a nivel regional dada la cercanía con sus vecinos intrarregionales, y basado en sus atributos de poder, comenzar a ejercer un rol de liderazgo más explícito durante la última década del siglo (Soares de Lima y Hirst, 2006).

Este asumido liderazgo sudamericano le significó a Brasil enfrentarse con las políticas hemisféricas diseñadas por Estados Unidos, sin que esto significase un enfrentamiento directo con la superpotencia (Bernal-Meza, 2006). Además, encaminada por sus nuevas alianzas regionales, la Política Exterior del país comenzó a desenvolverse (en un eje geopolítico Sur-Sur) en el contexto sudamericano y a proyectarse ahora desde él (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2008).

Ante todos los cambios internos que se producían, la meta de desarrollo nacional y la concepción de la Política Exterior como una herramienta fundamental para conseguirla se mantenían como las líneas orientadoras. Desde el exterior, el desafío lo planteaba la globalización financiera y la apertura de mercados que se consolidaban tras la desaparición del conflicto ideológico del que saldría victoriosa la visión estadounidense.

Este contexto sistémico imponía un nuevo modelo de inserción internacional. La solución debía llegar de la mano de una estrategia que reemplazase la denominada ‘autonomía por la distancia’ por una nueva, que sin embargo no resignase la búsqueda de independencia del gobierno respecto de los otros poderes del sistema. La nueva estrategia se denominó ‘autonomía por la participación’ y se caracterizó por poner énfasis en la integración regional como forma de inserción internacional, y por buscar transformar al país en un *global trader* a mediano plazo y en un *global player* político a largo plazo (Duarte Villa y Viana, 2008).

Uno de los medios considerados para lograr estos objetivos era abandonar la posición tercermundista de denuncias al funcionamiento de los regímenes internacionales para pasar a una visión más positiva de ellos, considerando imperioso ahora participar activamente en algunos organismos multilaterales de alcance global y

mejorar la relación con otros (Duarte Villa y Viana, 2008 y Soares de Lima y Hirst, 2006).

Los otros dos medios se centraban en el continente: por un lado el acercamiento con Estados Unidos, que se consiguió principalmente aplicando en sus políticas los principios del neoliberalismo; y por otro, la profundización de las relaciones regionales en pos de consolidar la integración y afianzar su liderazgo (Duarte Villa y Viana, 2008).

El contexto neoliberal de apertura sumado al agotamiento del modelo de industrialización protegida –que derivó en un modelo de “integración competitiva” hacia la economía global, según Soares de Lima y Hirst (2006, p.23)– resultó además en “una importancia renovada de la política doméstica” en el proceso de formación de la Política Exterior, ya que ésta pasó de representar intereses colectivos en el plano global a negociar intereses sectoriales que representaban las disputas distributivas internas (Soares de Lima, 2000, p.295). La autora Morales Fajardo (2013, p.59) sitúa la vinculación de la actividad estatal con el mercado interno “para entender la competencia internacional” específicamente después de la crisis de 1998 que implicó la devaluación del real.

A la llegada de Lula da Silva a la presidencia de Brasil en 2003 entonces, los lineamientos generales de la Política Exterior de su país podían mostrar claramente algunas constantes que se remontaban varias décadas inclusive.

El papel otorgado a algunos actores para ejecutar esa política fue una de esas grandes constantes: desde finales del siglo XIX y todavía más explícitamente desde el nacimiento de Itamaraty, el rol desempeñado por los diplomáticos y el Ministerio de Relaciones Exteriores fue clave en el proceso de toma de decisiones en todo lo que concerniese a la Política Exterior, casi con prescindencia de otros poderes del Estado como el Legislativo. Debido a la cantidad de años que ejercieron el gobierno, las Fuerzas Armadas fueron involucrándose en ese proceso, introduciendo sus visiones de la seguridad internacional y estrategias de defensa. Sin embargo, junto con el período de democratización en los 80s, su nivel de injerencia fue declinando, al tiempo que se acrecentaba el de los presidentes civiles, no sólo por el aporte de su óptica, sino principalmente a través de acciones positivas como ejecutores visibles y de primer

rango de esas políticas. Sobre el final del siglo, además del Ministerio y el Poder Ejecutivo, se sumaron como actores del proceso decisorio algunos sectores de la política doméstica, en un contexto de disputas distributivas provocadas por el nuevo modelo económico.

El objetivo primordial de esa Política Exterior fue siempre el mismo: el desarrollo nacional. Durante la mayor parte del siglo XX, ese objetivo fue perseguido por medio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, hasta que éste pareció no tener más beneficios que brindar y fue reemplazado por uno de integración competitiva que demandaba el nuevo contexto global. El primero significaba una economía protegida, el segundo demandaba su liberalización. Esto último llevó a las disputas distributivas representadas en la formación de la política por diferentes sectores. Para llevar adelante y defender ambos modelos, la continuidad y coherencia de Itamaraty fueron fundamentales.

En cuanto al modo de relacionarse con el resto del mundo podemos destacar varios puntos. Uno de los principios cuyas banderas Brasil siempre levantó fue el de la autonomía en el manejo de su política exterior, principalmente respecto de los organismos internacionales. Esta búsqueda de autonomía se caracterizó por una postura defensiva hacia los regímenes en los que participada durante la Guerra Fría, y mutó hacia un involucramiento necesario y positivo con esos mismos regímenes en el contexto de la globalización.

Inevitablemente vinculado a esa búsqueda de autonomía, estaba su relación con la superpotencia ubicada al norte de su propio continente. La relación de Brasil con Estados Unidos fue históricamente y en términos generales de cercanía. Desde su participación a su lado en ambas guerras mundiales y sus procesos de paz hasta la aceptación de los ordenamientos neoliberales, el país siempre pareció no desear confrontar directamente con Washington. Sin embargo, conscientes de sus capacidades y defensores de lo que ellos consideraban era un estatus propio superior al del resto de los países del continente y de gran parte del globo, los encargados de la Política Exterior de Brasil se levantaron en más de una ocasión, no belicosos pero firmes, para presentar su queja ante realidades que no los satisficieran. Como claro ejemplo de estos casos, es la construcción del país como una de las voces del denominado Tercer Mundo hasta el final de la Guerra Fría, descontento con el orden

internacional impuesto por las dos superpotencias pero sin rebelarse contra la superpotencia de su hemisferio.

Tal vez el momento de disputa más manifiesta sobre algunos temas relevantes de la agenda de ambos países se haya dado durante el proceso de sudamericanización de la Política Exterior de Brasil, y la intención del país de alejar a Estados Unidos de su zona inmediata de influencia con el fin de consolidarse como líder de la región.

Según Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba (2008), este proceso observado desde la década de 1980 en adelante, quiebra un tradicional panamericanismo brasilero de asociación con Estados Unidos. Este nuevo sudamericanismo, en cambio, llevaba a una mayor independencia relativa y derivaba en una disidencia con la superpotencia, en un proceso de resistencia, siempre relativa. Este cambio de postura, que rompía con una de las constantes de las políticas brasileras, tenía un sustento ideológico e institucional en la nueva constitución de la restaurada democracia, para la cual el acercamiento a los países de la región y su integración con ellos debía ser uno de los pilares de la Política Exterior de la República.

Finalmente, otra constante de la Política Exterior brasilera desde finales del siglo XIX fue el involucramiento en instituciones y arenas multilaterales como forma de utilización del *soft power* para conseguir el ansiado reconocimiento internacional como la potencia que consideraba ser. Esto significa que antes que enfocarse en el desarrollo del *hard power* y, más específicamente, del poder militar, los deseos de Brasil por adquirir influencia a nivel internacional se vieron tradicionalmente asociados con otros atributos de poder clásicos (Soares de Lima y Hirst, 2006), a los que el gobierno sumó una aceptada y experimentada diplomacia. La consecuente intención de participar en organismos multilaterales como forma de canalizar ese deseo, llevó a sus autoridades en diferentes momentos a disputar con algunas potencias posiciones que le permitieran formar parte del grupo de los grandes poderes y simultáneamente, comportarse como interlocutores entre estos y los países menos poderosos, o directamente como pares de estos últimos. El desarrollo más detallado de la actuación de Brasil en Organismos Multilaterales como medio de los operadores de la Política Exterior para acumular poder y conseguir el tan buscado reconocimiento internacional como potencia merece un capítulo especial.

## **Lineamientos hacia Organismos Multilaterales**

El acercamiento de Brasil hacia Organismos Multilaterales está relacionado a su proyección exterior, al tipo de país que quiere representar para el sistema, a la consideración que espera que los otros actores del sistema tengan del país, al tipo de potencia que quiere ser. Esto quiere decir también que su acercamiento está enlazado a su política de desarrollo nacional y autonomía en el plano internacional.

Durante la primera mitad del siglo XX, Brasil participó de discusiones de carácter multilateral con la intención de establecer positivamente su identificación como potencia media. En los procesos más relevantes de esas décadas, que fueron ambas guerras mundiales, el país intervino tanto en la esfera bélica como en la diplomática, representada esta última principalmente por los procesos de paz que llevaron a la creación de los Organismos Multilaterales que surgieron al finalizar ambas contiendas.

Durante las instancias preliminares al establecimiento de la Sociedad de Naciones luego de la Primera Guerra Mundial, Brasil “realizó un pedido secreto para ser incorporado como miembro permanente” del Consejo que regiría la institución. Más aún, ante la ausencia de Estados Unidos en el organismo, “se propuso a sí mismo como líder de los países latinoamericanos” (Lechini y Giaccaglia, 2010, p.57), considerando que después del país norteamericano, era Brasil la mayor potencia del continente, debido a sus capacidades materiales y a su poder de representatividad regional.

La intención del país era la de presentarse como un mediador entre los grandes poderes y las naciones más débiles, “defendiendo los derechos de las últimas y, simultáneamente, posicionándose a sí mismo para asumir un estatus equivalente a aquel de los primeros” (Soares de Lima y Hirst, 2006, p.25). Ni el pedido ni la propuesta prosperaron. Sin embargo, Brasil mantendría esa visión del sistema y esa intención de cumplir un rol mediador por varias décadas.

### La ONU y las Misiones de Paz en el ámbito global

Una situación similar se dio en el marco de los debates para la creación de la Organización de Naciones Unidas, tras la Segunda Guerra Mundial: Brasil expuso su interés en ser miembro permanente del nuevo Consejo, destacando los recursos económicos y la ubicación geográfica como criterios de selección (Lechini y

Giaccaglia, 2010). Si bien este pedido tampoco prosperó, el país se convirtió igualmente en miembro fundador de la institución.

En las primeras décadas que siguieron al conflicto, el contexto internacional de Guerra Fría fue propicio para el surgimiento de la denominada ‘agenda del desarrollo’, que se instalaba en los ámbitos multilaterales al tiempo que en Brasil se consolidaba el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Soares de Lima, 2000). A pesar de mantener un perfil bajo en asuntos de paz y seguridad, Brasil aprovechó desde finales de los 60s y durante toda la década de 1970 para desplegar un activismo internacional en defensa de las tesis económicas del Tercer Mundo.

Su activismo en ambos ámbitos multilaterales se vio reflejado en el prominente papel obtenido, en conjunto con algunos grandes países del mundo en desarrollo, dentro de las coaliciones del Tercer Mundo, adoptando un rol de liderazgo especialmente al interior del G77 (Soares de Lima y Hirst, 2006).

Las denuncias a las asimetrías internacionales en el marco de estos regímenes en particular, eran para proponer la “inclusión de una norma de no-reciprocidad como patrón de conducta entre países económicamente desiguales” y la “institución de medidas compensatorias para los países en desarrollo” (Soares de Lima, 2000, p.293). Esta postura representaba un claro apoyo hacia aquellos países más frágiles del sistema y significaba un alineamiento con los intereses tercermundistas. De este modo, Brasil se colocaba en una posición de diálogo al nivel de las grandes potencias pero defendiendo agendas diferentes a las de aquellas: en este caso, la agenda del desarrollo en la búsqueda de un sistema más equitativo y menos desproporcionado en la distribución y aplicación del poder. El apoyo político al G77 se mantendría en el tiempo en relación a otras agendas.

Según Soares de Lima y Hirst (2006, p.26), la defensa de estos principios, y su aplicación normativa como sucedió con el estatus de ‘nación más favorecida’, era una manera de combatir “las medidas arbitrarias y la acción unilateral y proteccionista de los países industrializados”. Desde finales de la década de 1970, sin embargo, el posicionamiento de Brasil mutó hacia un comportamiento orientado a la “limitación de daños”. El objetivo no era ya perseguir la creación positiva de reglas beneficiosas para el Tercer Mundo, sino buscar “demorar, o incluso bloquear” normativas que

introdujeran diferencias entre países en desarrollo, debilitaran el multilateralismo, o sujetaran las políticas y prácticas domésticas a la disciplina legal del régimen comercial internacional. Con el correr de la Ronda Uruguay, la última que se realizaría dentro del marco del GATT, esa estrategia se mostraría limitada para conseguir los objetivos del mundo no desarrollado, y junto con la nueva complejidad y amplitud de las agendas comerciales provocaría la división del G77 y la necesidad de crear nuevas alianzas futuras.

Para mediados de la década de 1980, las estructuras de los modelos de política interna y externa de Brasil mostraban procesos irreversibles de desgaste. A nivel nacional, la dictadura gobernante daría paso a una democracia que a poco de llegar al poder daría a luz una nueva constitución. A nivel internacional, el marco de referencia para la acción, diseñado en base a la premisa de desarrollo a través de la industrialización por sustitución de importaciones, entró en crisis, llevando al país hacia la apertura a la economía global. Brasil necesitaba una nueva matriz de inserción internacional, demostrando en el camino su creciente adhesión a temas globales.

El año 1988, momento en que Brasil votó su nueva constitución, coincidió con su regreso al Consejo de Seguridad de ONU en calidad de miembro no permanente luego de 20 años de ausencia, desde aquel 1968 en que el país se negó a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear (Soares de Lima y Hirst, 2006). En su artículo 22, referido a los servicios e instalaciones nucleares, la Constitución de 1988 declaraba que “toda actividad nuclear en el territorio nacional será utilizado únicamente para fines pacíficos y mediante la aprobación del Congreso Nacional”, y que la autorización del uso de radioisótopos era “para la investigación y usos medicinales, agrícolas, industriales y actividades análogas”<sup>3</sup>.

Estas circunstancias (el regreso al Consejo y el acercamiento a TNP) eran sólo escenas dentro de un proceso secuencial mayor de apertura hacia organismos multilaterales y hacia la lógica de la globalización que Brasil encararía como producto del quiebre de esos modelos de política interna y externa, quiebre que a su vez era estimulado sistémicamente por el fin de la Guerra Fría que se concretaría en todas sus dimensiones hacia el cambio de década. Como parte de ello, una vez abandonada

---

<sup>3</sup> República Federativa de Brasil, “Constitución Política de 1988”. Disponible en español en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>

definitivamente la postura defensiva hacia los regímenes internacionales de no proliferación, Brasil se unió al Régimen de Control de Tecnología Misilística en 1994 y finalmente ratificó el Tratado de No Proliferación Nuclear en 1998.

Uno de los ámbitos elegidos para su involucramiento en esferas multilaterales fue la ONU. Desde finales de la década de 1980, Brasil apoyó diferentes iniciativas desarrolladas dentro de la organización, principalmente aquellas que significaban la expansión del rol de sus miembros en operaciones de mantenimiento de la paz. Participó como observador de la misión en El Salvador (conocida como ONUSAL), en Mozambique (ONUMOZ), y en Angola (UNAVEM), a la cual colaboró con 1.300 soldados, la fuerza militar más grande que envió al exterior desde la Segunda Guerra Mundial (Soares de Lima y Hirst; 2006). Todo ello, sólo en los primeros cinco años de la década de 1990. Simultáneamente, Brasil desplegaría una iniciativa particular al interior del órgano más importante de ONU: su auto-postulación como miembro permanente del Consejo de Seguridad. Con ese objetivo, conformó junto a otros aspirantes un nuevo foro multilateral conocido como Grupo de los Cuatro (G4), que presentó su propuesta conjunta de reforma, aunque sin mayor éxito (Gratius, 2007).

Tanto las autoras Soares de Lima y Hirst (2006) como Mantzikos (s/d), coinciden en consignar que la preocupación de Brasil en torno a la reforma de la agenda de ONU se originó en tres aspectos principales: el reforzamiento de los principios y normas multilaterales, el restablecimiento de la frontera entre mantenimiento de la paz e imposición de la paz; y una reformulación de la estructura decisoria del Consejo de Seguridad para aumentar su representatividad y legitimidad. Los tres aspectos eran un reflejo de los valores históricos de Brasil respecto al funcionamiento del sistema internacional: el multilateralismo asociado a la Autonomía y al Derecho Internacional. La representatividad y legitimidad le daría más efectividad a las decisiones colectivas, reforzando por tanto el multilateralismo.

#### El MERCOSUR y la UNASUR a nivel regional

En el plano regional, el proceso de transición a la democracia en el continente trajo consigo un proceso paralelo de sustitución de las percepciones de rivalidad entre los países vecinos por las de cooperación e integración. En el caso de Brasil, las relaciones con otras naciones latinoamericanas alcanzaron la calidad de prioritarias entre las acciones de Política Exterior, incentivadas desde la nueva Constitución. Esto

permitió que el país comenzara un acercamiento con su tradicional rival, Argentina, que desembocaría en la construcción conjunta de un espacio multilateral nuevo en Sudamérica: el Mercado Común del Sur.

Peña (2009, p.51) observa que “ya desde sus inicios, Brasil percibió el MERCOSUR como una instancia de alcance sudamericano”, a pesar de incorporar inicialmente sólo a Paraguay y a Uruguay. Con el foco puesto en la integración regional como estrategia política de inserción internacional, fue el propio canciller Celso Amorim quien durante el proceso de negociación del tratado constitutivo del organismo, el Tratado de Asunción, “propuso sustituir el nombre de ‘Mercado Común del Cono Sur’, como figuraba en los borradores originales, por el de ‘Mercado Común del Sur’”. Es posible vislumbrar en esa propuesta la intención de los actores principales de la Política Exterior brasileña de permitir que el nuevo espacio pudiera extender su alcance a toda Sudamérica, como forma de empezar a delimitar institucionalmente la región, como algo diferenciado del concepto de Latinoamérica.

Años más tarde, en 1994, fue el mismo canciller Amorim quien propuso la creación de un Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), que articulara la actividad entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN) en la búsqueda de unificar al subcontinente “en una sola posición negociadora frente a los Estados Unidos y la propuesta del ALCA” (Morales Fajardo, 2013, p.55). De este modo, el MERCOSUR se constituyó inicialmente en un puente menos traumático entre la economía cerrada que había postulado Brasil hasta entonces, y la economía abierta que demandaba el contexto internacional; y posteriormente se erigió como el instrumento para construir un subsistema con alcance no sólo económico sino también político como fue el ALCSA (Bernal-Meza, 2006).

La integración regional con el MERCOSUR como piedra basal pasó entonces rápidamente de ser un objetivo económico-comercial a uno estratégico-político: la nueva entidad multilateral fue la plataforma que le serviría a Brasil para ganar peso y consolidar su liderazgo en Sudamérica de modo de obtener reconocimiento como poder regional (Gratius, 2007 y Duarte Villa y Viana, 2008) y como potencia media mundial (Bernal-Meza, 2006).

En 1995, como corolario de la Ronda Uruguay del GATT, se produjeron cambios en el comercio mundial. Uno de los más relevantes fue precisamente la

transformación de aquella institución en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Brasil, enfocado en la baja política y los asuntos comerciales, eligió a la nueva organización como “el núcleo duro de la actuación económica multilateral” (Duarte Villa y Viana, 2008, p.95), y como su segundo ámbito de creación de alianzas con otras potencias medias o regionales del mundo en desarrollo, después de ONU. De estas iniciativas surgiría en 1999, a instancias de Brasil, el Grupo de los Veinte (G20) dentro de la esfera de la OMC.

Sobre el final del siglo también, en el plano interno, la situación económica de Brasil llevó a la devaluación del real y acarrió los problemas a su plataforma sudamericana de elección, el MERCOSUR, que entró en crisis. Sin embargo, decidido a mantener su liderazgo sustentado en instituciones, Brasil convocó en el año 2000 a la primera Cumbre Sudamericana, que incluyó a los doce países del subcontinente, de la que surgió el proyecto IIRSA. Esta iniciativa, cuyo objetivo era promover la integración física en infraestructura, sería en gran parte financiada por Brasil y se convertiría en uno de los pilares de una nueva organización multilateral desde la cual el país se proyectaría: la UNASUR.

Es posible establecer, por lo tanto, una serie de características estables durante las últimas décadas dentro de lo que se constituye como una de las constantes históricas de la Política Exterior de Brasil, como lo es su involucramiento en instituciones y arenas de carácter multilateral. A diferencia de los lineamientos generales históricos de esa Política Exterior, los lineamientos hacia Organismos Multilaterales específicamente, toman un giro en la década de 1980, impulsado por sucesos de gran relevancia doméstica e internacional como el retorno a la democracia y la sanción de una nueva constitución, y el final de la Guerra Fría y posterior consolidación de la globalización. A partir de ese giro, dichos lineamientos fueron consolidándose como tendencia y robusteciéndose con nuevas propuestas hasta inclusive después de la llegada de Lula da Silva al Poder Ejecutivo.

La histórica identificación de Brasil como potencia media y la naturaleza instrumental con que concibió siempre a su Política Exterior, llevaron al país a enfocarse en el último siglo en la construcción de *soft power*, y a utilizar su accionar en Organismos Multilaterales para conseguir sus objetivos de desarrollo y autonomía.

Funcional a esta estrategia fue la permanencia en vigencia, dentro de sus postulados, de algunas doctrinas de antigua adopción como el pacifismo y el respeto al Derecho Internacional, que en su visión debían primar en las relaciones internacionales.

Hasta 1985, el país mantuvo una búsqueda de liderazgo en el sistema interestatal que era concebida por fuera de la región, y que sólo la consideraba de manera tangencial por su posición geográfica. De igual manera, su modelo de desarrollo basado en la industrialización interna a través de la sustitución de importaciones era independiente de la realidad económica y comercial de sus vecinos. Esto condujo a la participación casi exclusiva en foros de alcance global o al menos con presencia de las potencias occidentales, en los que intentó jugar un rol de mediador entre los estados más poderosos y los más débiles. Todo esto comenzó a cambiar con la llegada de un gobierno democrático y la sanción de una nueva constitución, que estipulaba determinadas orientaciones específicas sobre los lineamientos que debía tener la Política Exterior.

En un plano global, su visión crítica y negativa de los Organismos Multilaterales vigentes, sustentada en un enfoque defensor de los países en desarrollo, fue cambiando al tiempo que el país adoptaba valores de los denominados países desarrollados. Consecuentemente, comenzó a apoyar el fortalecimiento de las normas multilaterales y los organismos existentes, aunque fuese mediando pedidos de reforma de los mismos. De manera paralela, a su vez, mutó su bajo perfil en asuntos de Paz y Seguridad, restringidos hasta ese momento al ámbito de ONU, por un perfil alto, similar al que venía teniendo en temas económico-comerciales, que demandaba una ampliación de su rol y sus responsabilidades en el sistema internacional.

Por otra parte, a nivel regional, las bases impuestas por la nueva constitución sobre la integración tendiente a formar una comunidad, llevaron al país a interesarse en participar en foros latinoamericanos o sudamericanos y a buscar crear instituciones que consolidasen dicha integración.

En ambos casos, el global y el regional, su apertura y estímulo hacia Organismos Multilaterales significó la búsqueda de *parcerias* estratégicas, alianzas que le permitiesen conseguir los objetivos establecidos bajo el paraguas de determinadas organizaciones. En ese sentido, su nuevo perfil adquirido en materia político-diplomática, convirtió a ONU y a UNASUR en sus principales plataformas de trabajo:

la primera por ser el máximo organismo relativo a la búsqueda de paz y seguridad a nivel mundial, siendo clave en su proceso decisorio su Consejo de Seguridad; y la segunda, por haberse desarrollado como la cobertura política complementaria estratégica del acuerdo económico-comercial que representaba el MERCOSUR.

### **Conclusiones parciales**

Es posible encontrar una serie de constantes en los lineamientos de la Política Exterior de Brasil. Desde el plano de los lineamientos históricos, esas constantes que ya se encontraban a veces incluso hacia fines del siglo XIX permanecían todavía a la llegada de Lula da Silva a la presidencia. Sin embargo, en lo que respecta a los lineamientos hacia el sistema de organismos multilaterales, desde el regreso a la democracia se produce una modificación en su comportamiento histórico, que permanece también todavía en 2003.

Entre los lineamientos generales podemos mencionar como constantes la relevancia del Ministerio de Relaciones Exteriores del país y sus diplomáticos como actores clave en el proceso de toma de decisiones casi con exclusividad, actuando además con un amplio margen de maniobra respecto de los demás poderes. También podemos destacar el objetivo de desarrollo nacional que siempre tuvo la política exterior de Brasil, así como las estrategias de autonomía con que pretendió conseguirlo.

Los lineamientos hacia organismos multilaterales, sin embargo, no son tan lineales. Si bien Brasil siempre buscó participar en instituciones multilaterales, hasta la década de 1980 esa participación era más bien distante y en organismos de carácter global. Sobre el final de esa década, y estimulado por una nueva constitución y un contexto de globalización, su tipo de relación con este tipo de organismos adoptó una postura de activo involucramiento, abriéndose el país con determinación no sólo a la posibilidad de una mayor participación en aquellos foros regionales, sino inclusive a la creación de nuevos organismos con los países de su región. Además, su vinculación, que antes priorizaba temas de comercio, empezó a incluir progresivamente asuntos de paz y seguridad.

## **Capítulo 2: Acciones de Política Exterior desarrolladas por Brasil en ONU durante las presidencias de Lula da Silva (2003-2010)**

*“Mi gobierno trabajará en la reforma y fortalecimiento de la Organización de Naciones Unidas...”*

(Lula da Silva, 2003:187)

En este capítulo se abordará el trabajo realizado por el gobierno brasileño bajo el mando de Lula da Silva dentro de la ONU, máximo organismo multilateral que el país sudamericano escogió como el principal nicho de su trabajo político-diplomático a nivel global. Las acciones que llevó adelante Brasil visibilizaron sus demandas sobre la estructura, las prácticas y los objetivos de la organización, que estaban enfocadas siempre a la reforma de ONU y no a su desaparición. Paralelamente, Brasil brindaba su apoyo a ONU participando de sus instituciones internas y respetando los valores defendidos por la misma. La hipótesis es que todas estas acciones fueron llevadas a cabo con el objetivo de acrecentar su presencia internacional, incrementar su intervención en los procesos decisorios globales y consolidarse como interlocutor válido entre las grandes potencias y los actores menores del sistema.

### **Actuación en el plano institucional de ONU: El pedido de ampliación del Consejo de Seguridad y de su inclusión como miembro permanente**

*“[La] política de democratización de los organismos multilaterales será una constante de nuestra política exterior”*

(Lula da Silva, 2003:187)

La Organización de Naciones Unidas (ONU) es en la actualidad todavía la institución internacional de mayor relevancia a nivel mundial. Surgida de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial, lleva recorridas ya siete décadas de vida con irregular fortuna, en las que fue sumando adhesiones de cada vez más Estados que a su vez dieron vida a un prolífico sistema de organismos internos de variada temática y

alcance. Sin embargo, tras tantos años y ampliaciones, uno de sus organismos fundamentales, el Consejo de Seguridad, se mantiene casi intacto desde el primer día.

A los cuatro Estados que proyectaron el Consejo mientras todavía duraba la guerra (Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión Soviética y China), se les sumaría luego, antes de su entrada en vigencia, Francia, con anuencia británica. De este modo, las tratativas dejaron fuera de escena al candidato del presidente estadounidense Roosevelt, quien ocultamente había instruido a su delegación para que trabajase en favor de la postulación de Brasil –cuyo gobierno curiosamente no había sido consultado– como miembro permanente del Consejo desde sus comienzos. Ante la negativa británica y soviética, sustentada en la marcada histórica tendencia brasileña a favor de Estados Unidos, la iniciativa del mandatario estadounidense se reconvertiría en un apoyo a ocupar una de las primeras bancas no permanentes (Haag, 2012).

Finalmente en 1946, Brasil, firmante de la carta fundacional de ONU o Carta de San Francisco el año anterior, obtuvo un lugar temporal en el Consejo de Seguridad y participó de su reunión inaugural. Luego de esa presencia inicial, Brasil contaría con el apoyo de la mayoría de los países integrantes de ONU –se requieren dos tercios de los votos de la Asamblea para ingresar al Consejo– para retomar una de las bancas no permanentes en nueve ocasiones más. Esto significa que después de Japón, que actualmente (2016-2017) está transitando su decimoprimer mandato, es Brasil, con 20 años de asistencias, el país con más presencia en el Consejo luego de los miembros permanentes.

Todos esos períodos se siguieron de a breves intervalos, a excepción de las dos décadas que se caracterizaron por el alejamiento de Brasil de organismos multilaterales por sus posiciones sobre el desarme, por lo que el país transitó casi todas las eras de la política internacional de las últimas décadas desde una posición decisoria privilegiada. El último mandato como miembro no permanente comenzó en 2010, año que coincidió con el último año de gobierno de Lula da Silva.

Con respecto a su frustrada membresía permanente, tuvo que transcurrir casi medio siglo para que el gigante sudamericano, de la mano del canciller Amorim, volviese a plantear oficialmente obtenerla al solicitar la reforma del Consejo y postularse como candidato en 1994. La posta sería retomada en 2003 por el presidente Lula da Silva en su primer discurso en la ONU.

El pedido se realizó en el marco de una nueva realidad mundial, que revelaba lo arcaico de esa estructura original de la ONU. Los nuevos actores de peso de la política global, surgidos a lo largo de ese período, reclamaban una recomposición de ese Consejo, tanto en la calidad como en la cantidad de sus miembros, en búsqueda de institucionalizar las nuevas realidades en pro de una sociedad más pacífica, próspera y democrática.

La ilegitimidad del organismo fue recrudesciéndose con el paso de los años, y terminó colapsando especialmente con acciones como el ataque estadounidense a Irak luego de la caída de las Torres Gemelas en septiembre de 2001. En ocasión de su discurso ante el Foro Económico Mundial en 2005, dos años después de la invasión, el propio presidente Lula da Silva se expresó al respecto: “si la ONU estuviese más democratizada y más países estuviesen presentes en el Consejo de Seguridad, ciertamente no hubiésemos tenido un guerra en Irak como tenemos, por decisión unilateral de un país”, en clara referencia a los Estados Unidos (Arraes en Lechini y Giaccaglia, 2010, p.61).

Al año siguiente, en la apertura de su última sesión de la Asamblea de ONU como Secretario General, Kofi Annan apuntó en el sentido de esa pérdida de prestigio de la organización a causa de su incapacidad para resolver los grandes conflictos a nivel mundial<sup>4</sup>. A esta pérdida de legitimidad por ineficacia en el cumplimiento de sus objetivos fundantes, al Consejo de Seguridad se le sumaron ataques por su poca representatividad geográfica y cultural. Entre los miembros del Consejo, por ejemplo, no hay ningún país latinoamericano, una región que sin embargo cuenta con tres representantes en el exclusivo G20.

Entre esos actores que emergieron en las últimas décadas a la superficie de la política mundial se encuentran no solamente Estados, sino también numerosos foros interestatales y, como consecuencia de un creciente proceso de regionalización del sistema internacional, regímenes supranacionales enfocados en fortalecer y representar diversas regiones del planeta.

Aún más, para agregar a la variedad de actores, podemos advertir sobre las diferencias entre los propios Estados emergentes que cuestionan el funcionamiento del Consejo: aquellos que por primera vez se asoman a la cúspide decisoria del

---

<sup>4</sup> Discurso pronunciado por el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/09/20/index.php?section=opinion&article=037a1mun>

sistema (Sudáfrica), aquellos que volvieron a acumular algo del poder (si no todo) que alguna vez habían tenido y perdido (Alemania, Rusia), y aquellos cuyo ascenso internacional “responde tanto a causas geopolíticas estructurales como a una estrategia deliberada de su política exterior” (Brasil) (Natanson, 2014, p.134). De este modo, el panorama actual del sistema es bien ecléctico y cada vez más multipolar.

Con respecto a los foros y regímenes regionales que mencionamos en párrafos anteriores, si hablamos específicamente refiriéndonos a aquellos en los que se encuentra involucrado Brasil, podemos advertir que se trata de una lista que incluye países, niveles y temáticas bien diversas. Algunas de ellas como el G4, apuntan directamente a la modificación del Consejo de Seguridad y a su inclusión como miembro permanente. Otras, en cambio, sirven más bien como plataformas de posicionamiento en búsqueda de ese fin: IBSA a nivel global y UNASUR a nivel regional, por ejemplo.

#### La propuesta de reforma de Brasil

La composición del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha sufrido una sola modificación desde su nacimiento. Surgido con 11 miembros (5 permanentes y 6 no permanentes), acrecentó sus filas recién casi dos décadas después al alcanzar los 15 miembros (llegando a 10 no permanentes). Sin embargo, esto no satisfizo las expectativas. Los procesos de descolonización que se dieron luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial triplicaron la cantidad de asientos de la Asamblea General, llevándolos de aquellos 51 correspondientes a los estados fundadores de ONU a 113 al momento de la única modificación del Consejo en 1963, y a 152 en 1979 (Valle, 2005). En la actualidad, el número de membresías de la organización superan las 190 tras el desmembramiento de la Unión Soviética y las contiendas nacionalistas que surgieron como consecuencia de la caída del bloque comunista.

Tal desproporción de representación, como se ve, sólo creció con el paso de las décadas.

Apoyado en este contexto, el gobierno brasileiro del presidente Sarney defendió una reforma del Consejo en la 44<sup>a</sup> Asamblea General en 1989, cuando instó a la creación de nuevas bancas permanentes aunque sin poder de veto. Pero no sería hasta 1994, durante la presidencia de Itamar Franco, que de la mano del canciller Celso Amorim – considerado “uno de los principales arquitectos de la iniciativa”– Brasil comenzaría

una campaña más activa y se postularía oficialmente como candidato a una silla permanente en un eventual Consejo reformado (Bandeira Ramos Coelho, s/d, p.2). El estímulo para este movimiento diplomático era la percepción de que el 50º aniversario de la ONU, que se cumpliría en 1995, serviría como motivo para una revisión del debate sobre reforma de la institución (Mello e Silva, 1998).

Esto, sin embargo, sucedería sólo a medias. Los debates tuvieron lugar pero sin la suficiente fuerza o apoyo como para promover efectivamente la adopción de medidas generadoras de la reforma en el corto plazo. Durante el resto de esa década, a lo largo de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, Brasil sostendría igualmente su postulación como un objetivo de su política exterior.

Con la llegada de Lula da Silva al Poder Ejecutivo brasileño el tema de la banca permanente en el Consejo alcanzó el tope de la agenda internacional del país como una de sus prioridades, principalmente debido a la visión del nuevo mandatario. La opción que diferenció a Lula da Silva de su antecesor fue la de buscar ese asiento “a través del liderazgo [carente en Cardoso] y la búsqueda de mayores entendimientos con sus socios [más allá de Estados Unidos]” (Bernal-Meza, 2006, p.87), entre los cuales se encuentran los integrantes de los foros multilaterales cuyo crecimiento promovió Brasil desde 2003 a la actualidad.

En su discurso de toma de posesión del mando, el 1º de enero de 2003, Lula da Silva expresó su deseo de “estimular los incipientes elementos de multipolaridad de la vida internacional contemporánea” como las organizaciones de carácter multilateral, “en especial las Naciones Unidas, a quien cabe la primacía en la preservación de la paz y de la seguridad internacionales” (Silva, 2003a, p.11).

El foco puesto sobre la ONU no era casual. Sostenido en su tradicional defensa del multilateralismo y el respeto al derecho internacional, la intención de Lula da Silva era la de poner en relevancia la necesidad de modificar la constitución del Consejo como clave para que la organización pudiese efectivamente cumplir con su misión de garante de la paz y seguridad mundial. Por eso, inmediatamente agregó: “Defenderemos un Consejo de Seguridad reformado, representativo de la realidad contemporánea con países desarrollados y en desarrollo de las varias regiones del mundo entre sus miembros permanentes”.

Para la consecución de ese objetivo, Brasil puso en marcha un proceso de búsqueda de acercamientos estratégicos con potencias de distintas regiones, en un marco de utilización de *soft power* que de manera más directa o indirecta pudiese servir para respaldar su postulación como miembro permanente de dicho Consejo (Duarte Villa y Viana, 2008).

Como parte de esa estrategia, Brasil lideró dos foros multilaterales en particular. En unión con India y Sudáfrica, en un esquema de cooperación Sur-Sur, el país impulsó la iniciativa IBSA, que además de adoptar acuerdos en áreas de comercio, tecnología, etc., promovió la reforma del Consejo de ONU aprovechando que todos sus integrantes defienden la idea de una banca permanente propia y no existen entre ellos choques por pertenecer a diferentes regiones. Además, y más evidentemente enfocado en el propósito de la membresía permanente, Brasil lideró el Grupo de los 4 o G4, un foro también integrado por Alemania, Japón y nuevamente India, cuya finalidad fundante es la de ejercer presión internacional en grupo para lograr obtener esa anhelada banca permanente.

En septiembre de 2003, en ocasión de su primer discurso en la Asamblea de la ONU, Lula da Silva confirmó el decisivo direccionamiento de su accionar en torno a la modificación del órgano de policía de la organización, justificándola en la necesidad de mayor eficacia y legitimidad del mismo: “La reforma de ONU se tornó un imperativo, frente al riesgo de retroceso en el ordenamiento político internacional. Es preciso que el Consejo de Seguridad esté plenamente equipado para enfrentar crisis y lidiar con las amenazas a la paz... Es indispensable que las decisiones de este Consejo gocen de legitimidad junto a la Comunidad de Naciones como un todo. Para eso, su composición en especial en lo que se refiere a los miembros permanentes no puede ser la misma de cuando la ONU fue creada hace casi 60 años.” (Silva, 2003b, s/d)

La confianza del mandatario en la justicia del proceso de reforma era producto de la percepción del país de sentirse el dueño natural de una de esas bancas permanentes en representación de su región, ya que el país estaba listo “para dar su contribución... para reflejar las percepciones y los anhelos de un continente que hoy se distingue por la convivencia armoniosa y constituye un factor de estabilidad mundial.” (Silva, 2003b, s/d)

A mediados de 2005, el G4 presentó ante la Asamblea General de ONU junto a más de 20 países el proyecto de resolución A/59/L.64, que proponía una reforma del Consejo en los siguientes términos (Asamblea General; 2005:1-3)<sup>5</sup>:

- a) Que el Consejo debería aumentar su composición de 15 a 25 miembros, sumando 6 permanentes y 4 no permanentes;
- b) Que los 6 nuevos permanentes deberían ser elegidos de acuerdo al siguiente patrón:
  - 1) 2 por África [Siendo Sudáfrica un muy probable adjudicatario]
  - 2) 2 por Asia [Coincidente con la postulación de India y Japón]
  - 3) 1 por Latinoamérica y el Caribe [Coincidente con la postulación de Brasil]
  - 4) 1 por Europa Occidental y “otros países” [Coincidente con la de Alemania];
- c) Que los 4 nuevos no permanentes deberían ser elegidos de acuerdo al siguiente patrón:
  - 1) 1 por África
  - 2) 1 por Asia
  - 3) 1 por Europa Oriental
  - 4) 1 por Latinoamérica y el Caribe.

En relación al veto, el proyecto defendía firmemente ese derecho para los nuevos miembros permanentes, ya que “deben tener las mismas responsabilidades y obligaciones que los actuales miembros permanentes”. Aunque, inmediatamente después, aclaraba que aquellos no harían uso de ese derecho “hasta que la cuestión de la extensión del derecho a veto a nuevos miembros permanentes haya sido decidida”, debiendo esa decisión ser tomada tras una revisión de la situación de las reformas “quince años luego de su entrada en vigencia”.

Con todo esto, Brasil impulsaba su ingreso al Consejo como miembro permanente junto al de todos sus socios del G4, y casi con seguridad de su restante socio en IBSA, Sudáfrica. Y en el camino, de paso, aprovechaba para destacar los principios que defendía en su accionar en el campo internacional, en su esfuerzo por fortalecer la multipolaridad del sistema. El escrito del proyecto menciona, entre otras razones

---

<sup>5</sup> Disponible en: [http://csnu.itamaraty.gov.br/images/19\\_A\\_59\\_L64\\_G4.pdf](http://csnu.itamaraty.gov.br/images/19_A_59_L64_G4.pdf)

fundamentales, que la propuesta de reforma se hacía “reconociendo la responsabilidad primaria del Consejo de Seguridad por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales bajo la Carta de las Naciones Unidas”, así como las funciones y poderes de la Asamblea General al mismo respecto, y “notando que la efectividad, credibilidad y legitimidad del trabajo del Consejo de Seguridad se acentuará por su mejorado carácter representativo, su mayor habilidad para cumplir con su responsabilidad primaria y realizar sus tareas en nombre de todos los miembros”.

Asimismo, la sección introductoria del proyecto presentado incluía párrafos que parecían moldeados a los intereses y características brasileños, aquellos que el propio gobierno se esforzaba en ponderar positivamente en su favor. En este sentido, el texto reconocía que los estados miembros de la ONU contaban con muchas maneras de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pero subrayaba “que los miembros del Consejo de Seguridad deberían ser elegidos con la debida consideración a su registro de variadas contribuciones a ese fin y también a una distribución geográfica equitativa..., así como también por su demostrado compromiso por y observancia de las normas internacionales.” Todo esto, apuntando a que la expansión del Consejo “refleje mejor las realidades del mundo contemporáneo”, dando forma así a un “balance de fuerzas capaz de mejorar la capacidad de reacción del Consejo a los puntos de vista y necesidades de todos los Estados Miembro, en particular los países en desarrollo...”

Por la parte de su aporte a la paz y la seguridad internacionales, las credenciales que Brasil podía mostrar eran las de sus sucesivas participaciones en misiones de paz a lo largo y ancho del globo casi desde los inicios de la ONU y más frecuentemente desde el final de la Guerra Fría, no sólo con envío de tropas, sino también con envío de observadores militares, policiales y electorales. Además, otra contribución significativa fue mediante la promoción de la idea de prevención de conflictos, sosteniendo la necesidad de atender temas vinculados a la pobreza, la desigualdad socioeconómica y los patrones de desarrollo no sustentables. Y por último, aunque no menor, por no involucrarse en conflictos armados y hacer uso de la energía atómica para fines pacíficos (Valle, 2005).

En cuanto a su representatividad geopolítica, el hecho de que el territorio, la población y el PBI de Brasil sean los más grandes de Latinoamérica (Gratius, 2007), se añade una característica más, destacada por su canciller Amorim al referirse a los

socios de IBSA no sólo como tres grandes democracias, sino además multiculturales (Amorim en Lechini y Giaccaglia, 2010). Todas estas acciones y características convertían a Brasil en el miembro “natural” para representar a la región dentro del Consejo.

En 2005 finalmente, y luego de transcurrida una década desde el cincuentenario de la organización y desde el inicio formal del debate por su reforma, fue presentado en el seno de la ONU un documento elaborado en conjunto por el panel de Alto Nivel que propuso dos modelos posibles de reforma del Consejo. El modelo A establecía la incorporación de seis nuevos permanentes sin derecho a veto (casualmente coincidente con la propuesta de Sarney de 1989) y tres nuevos no permanentes de dos años de duración. El modelo B, en cambio, no proponía nuevos permanentes, sino la creación de una nueva categoría compuesta por ocho asientos de cuatro años renovables, y sumando a la vieja categoría de no permanentes una nueva banca. (Valle, 2005)

#### Las repercusiones de la propuesta

De los dos modelos presentados por el Panel, en cuanto a la nueva configuración del Consejo, el Modelo A era, además de muy similar a la propuesta del G4, sin dudas el que más favorecía la postura brasileña al permitir la creación de nuevos miembros permanentes. La diferencia fundamental yacía en el derecho de esos nuevos permanentes al veto, ya que ninguno de los modelos del Panel lo otorgaba.

Como respuesta a los dos modelos presentados por el Panel y al énfasis puesto por el Secretario General de Naciones Unidas en acelerar el proceso de reforma, un grupo de países denominado Unidos por el Consenso escribió un documento que expresaba su opinión contraria a la de apresurar las tratativas en favor de hacerlo cuando fuese el momento idóneo (Valle, 2005). No casualmente dicho grupo estaba integrado, entre otros, por Argentina y México.

La propuesta de Unidos por el Consenso era de un Consejo ampliado también a 25 miembros según su distribución geográfica, sólo que todos los nuevos integrantes lo serían en condición de no permanentes. Esto es, no apoyaban la inclusión de más países en forma permanente. Y no sólo eso, también estaban a favor de la restricción o directamente eliminación del derecho a veto. (Arámbula Reyes, 2008)

La Argentina y México, oponiéndose a que Brasil ocupase una banca permanente en representación de la región, inclusive aunaron sus voces para proponer en su lugar la ampliación del Consejo con bancas rotativas regionales. La opción fue enfáticamente rechazada por Brasil, que en palabras de su canciller Amorim declaró que “en el Consejo los países asumen posiciones nacionales por las que deben responder”, sin negar por eso la posibilidad de “consensos regionales” (Amorim en Bernal-Meza, 2006, p.82).

No obstante esta postura en disenso de un grupo importante de países (también conformaban Unidos por el Consenso países como Corea, Canadá, España, Italia y Pakistán), la propuesta del G4, muy similar como hemos visto al Modelo A del Panel, recibió un temprano apoyo de Francia y Gran Bretaña, dos de los cinco miembros permanentes del Consejo<sup>6</sup>. Posteriormente también, aunque más individualizadamente, Estados Unidos expresaría su apoyo al ingreso como permanente de alguno de los miembros del G4. Tanto George W. Bush como Barack, los dos presidentes estadounidenses cuyos años de mandato coincidió con los de Lula da Silva en Brasil, lo hicieron.

El primero de ellos, Bush expresó en septiembre de 2007 su apoyo a una reforma del Consejo que incluyera como miembro permanente a Japón y “otros países”; el segundo, Obama, hizo lo propio cuando en noviembre de 2010, como parte de una gira por el país, afirmó que anhelaba ver en los siguientes años “un Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reformado que incluya a India como miembro permanente”<sup>7</sup>. La República Popular China, por su parte, ante la posibilidad de que dos potencias competidoras como la India y Japón pudieran convertirse en miembros permanentes con derecho a vetar, se mostró siempre reacia a una reforma en tal sentido, a pesar de su sociedad con Brasil en diversos foros a nivel mundial.

El resultado de la estrategia no logró ser exitoso durante el gobierno de Lula da Silva si se la mide desde el hecho que durante ese período no se consiguió la membresía permanente. Y aún un quinquenio después sigue sin serlo, aunque eso no niegue la posibilidad de su éxito futuro. Sin embargo, quedó demostrada la capacidad

---

<sup>6</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Cronología de las negociaciones. Disponible en: <http://csnu.itamaraty.gov.br/es/cronologia-de-las-negociaciones>

<sup>7</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Cronología de las negociaciones. Disponible en: <http://csnu.itamaraty.gov.br/es/cronologia-de-las-negociaciones>

diplomática de Brasil, y también de su presidente, de conseguir apoyos internacionales para asuntos de su interés particular si se lo proponía activamente. La fórmula elegida parece haber sido no individual, sino dentro de coaliciones, principalmente con otras potencias o países en desarrollo, para la creación de grupos o foros como G4 e IBSA (Duarte Villa y Viana, 2008).

El poder de iniciativa del gobierno es algo que se estableció desde los inicios de la presidencia de Lula da Silva. Como dijo su canciller Amorim ya en diciembre de 2004:

La comunidad internacional no va a tocar nuestra puerta para invitarnos a ingresar como miembros permanentes en el Consejo de Seguridad. No hay razón, como se hacía anteriormente, para postular nuestra candidatura recién cuando la cuestión estuviera madura. Entonces ya será tarde, y si no procuramos influenciar el debate, es siempre posible que se avance en un formato de reforma que no sea de nuestro interés. (Amorim, 2004, p.214)

### **Participación en Misiones de Paz: El comando de la MINUSTAH**

*“Nuestra participación en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití... refleja el compromiso brasileño con la ONU, con el multilateralismo y con la estabilidad regional”*  
(Lula da Silva, 2004: 65)

Las Misiones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz tuvieron su origen como concepto en un marco de constante parálisis del Consejo de Seguridad debido a las rivalidades de la Guerra Fría. Por esa razón, inicialmente sólo se limitaban a mantener el alto al fuego y estabilizar la situación para conseguir resolver el conflicto por medios pacíficos, como fueron los casos de aquella destinada a hacer observar el Acuerdo de Armisticio entre Israel y sus vecinos árabes (denominada ONUVT), y de aquella otra enviada para mediar entre Pakistán y la India por el conflicto de

Cachemira (UNMOGIP)<sup>8</sup>. Ambas, las dos primeras misiones enviadas por la Naciones Unidas en los comienzos de la organización, siguen aún en curso.

El primer involucramiento importante de Brasil en este tipo de acciones multilaterales se dio cuando por primera vez, en 1965, una de ellas se llevó adelante en un país de la región. La Misión del Representante Especial del Secretario General en la República Dominicana (DOMREP) tuvo una duración de un año y medio y su objetivo era simplemente informar sobre algún quebrantamiento del cese al fuego entre las dos autoridades de facto de la República Dominicana. La DOMREP de ONU funcionó de manera simultánea a la Fuerza Interamericana de Paz (FIP), establecida bajo la responsabilidad de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuya misión de pacificación incluía un mandato amplio que abarcaba los derechos humanos (Gratius, 2007).

Si bien el aporte de Brasil a la DOMREP fue de sólo un militar, ya que la dotación de la misión era únicamente de dos observadores militares que le fueron proporcionados al Asesor Militar del Representante del Secretario General de ONU<sup>9</sup>, para la acción multilateral de la FIP el gobierno envió un contingente de 1200 militares además de un comando militar, lo que demostraba el compromiso del país con la misión (Gratius, 2007).

A partir de esa participación, Brasil se involucraría en misiones de paz enviadas por la ONU a América Latina en otras cuatro ocasiones, todas ellas recién a partir de finales de la década de los 80s, cuando la Guerra Fría estaba entrando en el pasado: entre 1989 y 1992 colaboró con la verificación del proceso de paz centroamericano (ONUCA), enviando 21 observadores militares; entre 1991 y 1992 aportó 67 observadores militares y 15 observadores policiales a la verificación del proceso de paz en El Salvador (ONUSAL); entre 1994 y 1997 participó como jefe de la misión de reconstrucción institucional y verificación de los acuerdos de paz en Guatemala (MINUGUA) con 18 observadores militares; y finalmente en 2004 y durante todo el mandato presidencial de Lula da Silva se involucró con el proceso de pacificación y estabilización de Haití.

---

<sup>8</sup> Fuente: sitio web de Naciones Unidas <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/early.shtml> y <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/history.shtml>

<sup>9</sup> Fuente: sitio web de Naciones Unidas <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/domrep.htm>

Este repentino y decisivo retorno al apoyo a misiones de paz en coordinación con otros estados y organismos, que se dio también en países de otros continentes además del americano, como Angola, Mozambique y Timor Oriental, fue parte de un comportamiento que se reprodujo en varios ámbitos de la política brasileña. En el plano internacional particularmente, estaba relacionado a lo que la propia Constitución de 1988 establecía, como una definida vocación por “la solución pacífica de los conflictos” y “la cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad”. Esta visión generaba un marco ideológico adecuado para un acercamiento hacia organizaciones multilaterales, algo que las autoridades de Brasil empezaron a aceptar como positivo luego de largos años de un alejamiento consciente.

#### El mando militar de MINUSTAH y el cambio de postura de Brasil: un nuevo enfoque

El 30 de abril de 2004, a través de la resolución 1542 de su Consejo de Seguridad en la que se destacaba que “la situación en Haití continúa constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región”, la ONU decidió poner en marcha la MINUSTAH, una nueva misión de paz en territorio haitiano.

A partir de 1993 y a causa del previo golpe de estado y ascenso del gobierno militar, tuvieron sede en Haití una serie continuada de misiones de paz enviadas por la ONU, constituyendo la MINUSTAH la quinta de su tipo. La diferencia en este caso, respecto de Brasil, radicaba en el cambio de postura del país en relación a su previa crítica a dichas misiones, basándose en que representaban una violación a sus principios de política exterior de no intervención y respeto de la soberanía nacional. En aquel 1993, año en que Brasil era miembro no permanente del Consejo de Seguridad, el país no sólo había rechazado participar de las misiones en Haití, sino que incluso se había negado a apoyar dichas decisiones en el seno del Consejo (Gratius, 2007).

Sin embargo, en 2004, el contexto y la realidad brasileños eran diferentes. Y por lo tanto, la visión sobre el caso también. Parte de esa visión estaba influenciada por los nuevos o renovados objetivos de la Política Exterior de Brasil, como afianzar su liderazgo en la región y, principal y consecuentemente, conseguir una banca permanente en el Consejo de Seguridad de ONU. De todos modos, no se trataba de una simple inversión de la opinión previamente defendida, sino que la propuesta fue

una forma propia de llevar adelante esa misión, con el foco puesto en el desarrollo con una mirada social.

En su discurso durante la sesión del Consejo de Seguridad en septiembre de ese 2004, el Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim expresó su parecer respecto de “los límites de una perspectiva puramente o preponderantemente militar de la construcción de la paz” en conflictos de países de bajo desarrollo. Y por eso, consideraba que “Sin un enfoque más amplio, que incorpore variables económicas y sociales –y que esté centrado en el bienestar de los civiles–, fracasaremos en la promoción de soluciones duraderas.” Y respecto de la situación de Haití, insistió sobre la visión más social que postulaba su país:

Brasil aceptó la responsabilidad de comandar la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití –con una fuerte participación de otros países latinoamericanos, inclusive Chile– siguiendo la clara comprensión de que la paz de esa nación hermana requiere un compromiso de largo plazo de la comunidad internacional, no sólo para la paz y seguridad, sino también para el progreso socio-económico. La ONU falló junto al pueblo de Haití en el pasado al interpretar su papel de manera demasiado estricta (2004, p.103).

En perfecta concordancia conceptual con su canciller, el propio presidente Lula da Silva (2004, p.101) había expresado el día anterior en su discurso de la 59ª Asamblea General que “quien defiende nuevos paradigmas en las relaciones internacionales, no podría no actuar frente a una situación concreta. Promover el desarrollo con equidad es crucial para eliminar las causas de la inestabilidad secular de aquel país.” De paso, momentos después aclaraba sobre el supuesto cambio de opinión sobre la política exterior de su país respecto a la década anterior: “No creemos en la interferencia en asuntos internos de otros países, pero tampoco nos refugiamos en la inacción y la indiferencia frente a problemas que afectan a nuestros vecinos”. Un par de años después, la revista *The Economist*, citada por Duarte Villa y Viana (2008, p.98), expresaba esa nueva postura de la siguiente manera: “Ésta es una pequeña fuerza, pero de gran importancia simbólica (...) Brasil ha sido un gigante introvertido limitándose a ser un espectador en política mundial. Ahora eso está cambiando.”

Tanto Amorim en aquel discurso en el Consejo, como Lula da Silva en el propio en la Asamblea y en otros expresados en su visita a Haití en 2004, constantemente

recordaban a su audiencia que la misión cuyo mandato habían aceptado, la MINUSTAH, era producto de la decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y que también estaba integrada y era apoyada por sus vecinos, latino o sudamericanos. Ambos representantes parecían querer dejar en claro su respeto por el multilateralismo y el derecho internacional, así como insinuar su aceptado liderazgo sobre el resto de los países de la región por su capacidad para solucionar los conflictos de la zona.

Como consecuencia de ese liderazgo asumido y de su defensa de nuevos paradigmas en la solución de conflictos, desde los comienzos de la MINUSTAH en 2004, “la presencia brasileña osciló entre una actuación coordinada con sus pares sudamericanos y la construcción de un perfil propio en el desempeño de sus responsabilidades en suelo haitiano” (Hirst, Soares de Lima y Pinheiro, 2010, p.31). Todavía en 2009, a cinco años del nacimiento de la misión, el canciller Amorim seguía destacando la particularidad única de la MINUSTAH, característica impulsada por su país: “Brasil está presente en Haití y procura ayudar en el proceso de recuperación de ese país. Por primera vez, Brasil lidera una acción de paz que también está dirigida al desarrollo” (Amorim en Lechini y Giaccaglia, 2010, p.60).

#### Los resultados de la MINUSTAH para Brasil y las Misiones de Paz

Asumiendo la autoridad el 1º de junio de 2004, la MINUSTAH debía consistir de un componente civil (entre policías y asesores) y otro militar, varias veces superior en número al civil, y su mandato renovable de seis meses se enfocaba en tres puntos: ambiente seguro y estable, proceso político y derechos humanos<sup>10</sup>. El mandato apuntaba a asistir al gobierno de transición para lograr reencauzar los procesos políticos para que llevaran a elecciones limpias bajo el orden constitucional, mientras se socorría y defendía a los sectores vulnerables al contexto de violencia, para lo cual también se buscaba reformar la Policía Nacional local y tomar diversas acciones tendientes a ello, como el desarme de los grupos armados.

En otras palabras, como se dijo anteriormente, lo que se buscaba era asegurar la paz y seguridad en suelo haitiano, esto es: atacar las consecuencias, y no remediar las causas del conflicto.

---

<sup>10</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1542 (2004).

Para Brasil, la posibilidad de comandar la misión de paz se presentaba como oportuna ya que se presentaba en el contexto de reforma institucional de la ONU (Hirst et al., 2010). De este modo, podía mostrarse como una nación comprometida con el orden mundial en los términos planteados por la Carta de San Francisco, así como un Estado que creía en los procesos de organización internacional, garante del sistema multilateral, características que legitimaran su pedido de incorporarse al Consejo de Seguridad.

Además, si bien el compromiso de Brasil con la misión no fue respuesta a una preocupación regional a pesar que Haití integrase Latinoamérica (Gratius, 2007), el apoyo que la MINUSTAH recibió de parte de los países vecinos permitió a Brasil posicionarse como líder de una acción conjunta regional, lo que también colaboraba con la legitimidad de su pedido de membresía permanente, por su aceptación y capacidad de representatividad regional.

Por otra parte, su alto perfil en la misión le brindó a Brasil espacio en el escenario mundial para debatir y destacar las cuestiones del desarrollo como fundamentales para la paz y seguridad internacionales. En lo que respecta a la región al menos, la MINUSTAH “es la primera misión de la ONU que intenta atacar las causas (la debilidad del Estado) y no los síntomas (conflicto violento) del problema”, aunque este punto haya generado debate, dado que el propio Brasil tenía (y tiene) graves problemas sin resolver en este aspecto (Gratius, 2007, p.19).

En 2004, cuando la MINUSTAH recién comenzaba, el aporte de Brasil fue de 1200 militares y policías, además del comando militar de la misión, “la mayor misión de paz de la que Brasil ha participado”, según expresó el presidente Lula da Silva en su visita a Haití ese año. Además, en aquella oportunidad dejó claro que el envío de tropas no había sido decisión suya, sino que con respecto a la situación en Haití ellos habían actuado en respuesta a “un llamado del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”. Y sentenció:

La acción de las Fuerzas Armadas brasileñas, aquí, en Haití demuestra que la comunidad internacional confía en nuestra capacidad de contribuir para la paz. La presencia brasileña en el comando, seguramente, estimuló a otros países de nuestra región a participar de esta Misión (Lula da Silva, 2004, p.66).

Brasil buscaba que esa calidad de socio responsable de las potencias en semejante acción multilateral le ganara prestigio y respetabilidad a nivel global y regional que le permitieran incrementar su estatus internacional en búsqueda de la banca permanente en el Consejo de Seguridad. (Gratius, 2007 y Mantzikos, s/d).

A su vez, enviar tropas a la isla y aceptar hacerse cargo de la misión como líder de la región es una clara señal para Estados Unidos de que Brasil desea y es capaz de compartir costos políticos y económicos por su participación relevante en el sistema multilateral (Duarte Villa y Viana, 2008). La creciente presencia de Brasil, así como latinoamericana, en la isla y en la zona del Caribe gracias a la misión parece haber sido aceptada por los tradicionales socios de Haití, el propio Estados Unidos y Francia, que en esta ocasión emprendieron una gradual retirada respecto a misiones previas, con una participación de poco más de cien personas entre ambos (Gratius, 2007). Para fines de 2010, sobre el final de los dos períodos de Lula da Silva en la presidencia, Brasil contribuía ya con un contingente de 1900 soldados y 130 policías (Hirst et al., 2010).

### **Mediación para la solución pacífica de controversias: La mediación en el conflicto por el programa nuclear de Irán**

*“La lucha por la paz es la prioridad absoluta. Por esa razón nos inclinamos hacia las políticas de desarme, sobre todo nuclear, y defendemos la solución negociada de los conflictos...”*

(Lula da Silva, 2003b, s/d)

La historia diplomática brasileña no registra muchos sucesos relevantes de su vinculación con Medio Oriente, y mucho menos con Irán, desde sus inicios<sup>11</sup>. Fue recién la crisis petrolera en la década de los 70s y el déficit comercial de su modelo de

---

<sup>11</sup> Incluimos a la República Islámica de Irán en el grupo de países que componen la región de Medio Oriente siguiendo a la Dra. Élodie Brun, que justifica por su cuenta la inclusión adhiriendo a los lineamientos establecidos por la cancillería de Brasil: “Según Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, los países del Medio Oriente incluyen: Arabia Saudí, Autoridad palestina (llamada así porque todavía el Estado no está constituido), Bahreín, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán (no aparece con la división sobre Medio Oriente (DOMA) pero sí en la presentación de las relaciones bilaterales), Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Qatar, Líbano, Omán, Siria, Yemen.” (Brun, 2012, p.74)

ISI (es decir, principalmente razones económicas y comerciales), que llevaron a los representantes brasileños a prestar más atención a la región, aunque también hayan existido acercamientos a los países árabes como integrantes del Tercer Mundo, que también incluía a Brasil. (Brun, 2012)

Sí se registraban, sin embargo, acontecimientos relacionados a la temática nuclear. Como se explicó previamente, Brasil mantuvo durante años un alejamiento relativo de los regímenes internacionales, entre los cuales se encontraba el Organismo Internacional de Energía Atómica, al cual el Tratado de No Proliferación Nuclear obligaba a someterse. Desde su apertura a la firma del Tratado en 1968, Brasil se negó a firmarlo, y no lo ratificaría sino hasta 1998, ya en un marco de acercamiento de su política exterior hacia el sistema de organismos internacionales. Para ello fue fundamental, además, la orientación establecida por su nueva constitución de 1988, en lo referente a la utilización “únicamente” para fines pacíficos de toda actividad nuclear.

#### Las características del acercamiento a Irán durante la presidencia de Lula da Silva

Así como Brasil inició desde la llegada de Lula da Silva al poder en 2003 un proceso de búsqueda de consolidación de sociedades regionales y globales y de adición de nuevos socios extra-regionales en un marco de cooperación Sur-Sur, un proceso similar se dio en Irán desde que Mahmud Ahmadinejad asumió la presidencia en 2005.

Con un carácter altamente proactivo, al igual que en el caso de Brasil, la política de alianzas de Irán se centró principalmente entre sus vecinos de Medio Oriente y Asia Central, aunque con el tiempo comenzó a ampliarse también a África y América Latina. A la par de un crecimiento de varias veces del comercio bilateral, con algunos países latinoamericanos a Irán los unía asimismo aspectos como la crítica a la política internacional de los Estados Unidos y la posibilidad de construir un nuevo orden internacional que los ubicase como potencia no sólo regional sino también global (Moya Mena, 2010).

Por el lado de Brasil, la atención sobre la región fue puesta desde el inicio del primer período de Lula da Silva, cuando se impulsó la realización de la cumbre fundadora del proceso ASPA (América del Sur-Países Árabes) en 2005. Luego de ello, el dinamismo de la interrelación regresó sobre el final de su segundo período

presidencial, para concentrarse específicamente en los conflictos regionales. Entre 2008 y 2010, el Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim viajó todos los años a Irán, entre otros viajes por la región, visitando el país dos veces en el 2010, año de la mediación brasileña por su programa nuclear. Aquel año, el último de su mandato, Lula da Silva visitó por primera vez el país, en apoyo de la mediación (Brun, 2012).

El conflicto por el programa nuclear de Irán llevaba ya varios años cuando Brasil tomó la decisión de intervenir ante una nueva amenaza de sanciones sobre el país árabe. A mediados de 2010, y basándose en las previas resoluciones 1696 y 1737 del año 2006, 1747 del 2007, 1803 y 1835 del 2008, y 1887 del 2009, el Consejo de Seguridad estaba dispuesto a sancionar nuevamente a Irán por no satisfacer las demandas del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) con respecto al enriquecimiento de uranio que se estaba realizando en el país<sup>12</sup>.

Fue en ese momento que una comitiva de Brasil, acompañada por otra de Turquía, inició negociaciones con las autoridades iraníes para llegar a un acuerdo que evitase la imposición de las sanciones. Ambos países, Brasil y Turquía, en ese momento eran miembros no permanentes del Consejo. La mediación llegó finalmente a buen puerto a comienzos de mayo de ese año, cuando se difundió la denominada Declaración de Teherán, un pacto a través del cual Irán aceptaba entregar 1200 kilogramos de uranio débilmente enriquecido al 3,5% a Turquía, donde quedarían depositados bajo resguardo compartido turco e iraní. Como contrapartida, en el término de un año, Irán recibiría 120 kilogramos de uranio enriquecido al 20% procedente de Rusia y Francia para ser utilizado en su programa nuclear civil<sup>13</sup>. Las reuniones diplomáticas ante Irán habían sido lideradas personalmente por el propio presidente Lula da Silva, en una clara demostración de interés por la iniciativa.

Sin embargo, menos de un mes después del acuerdo tripartito, el 9 de junio de 2010 el Consejo de Seguridad votó a favor un nuevo paquete de sanciones sobre el país persa, aduciendo la falta de cumplimiento de Irán de las demandas de las previas resoluciones. De los 15 miembros integrantes del Consejo, los únicos dos votos negativos fueron precisamente los de Brasil y Turquía.

---

<sup>12</sup> Resolución 1929 (2010). Disponible en:  
[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1929%20\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929%20(2010))

<sup>13</sup> Diario El Mundo, <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/05/17/internacional/1274075874.html>

## La resolución del conflicto y las repercusiones internacionales para Brasil

El camino elegido por Brasil frente al conflicto del programa nuclear iraní fue consecuente con el proceder internacional que durante aquellos años el presidente Lula da Silva había impuesto a la política de su país. Haciendo primar la solución pacífica de controversias, impulsó una visión propia de lo que debía hacerse frente a la situación de Irán y la llevó adelante mediante la diplomacia del diálogo y la cooperación, rechazando la violencia de las sanciones como primera medida. Naturalmente, esa oposición a las decisiones iniciales de las potencias establecidas provocó tensiones entre Brasil y Estados Unidos que llevaron al rechazo del acuerdo y a la frustración de las autoridades brasileñas (Brun, 2012).

Durante la sesión del Consejo en que las sanciones fueron aprobadas, la representante de Brasil, la embajadora Maria Luiza Ribeiro Viotti expresó<sup>14</sup>:

No consideramos que en este caso las sanciones sean un instrumento eficaz... Las experiencias pasadas de las Naciones Unidas... muestran que la espiral de sanciones, amenazas y aislamiento puede tener consecuencias trágicas... En la declaración de Teherán se demostró que el diálogo y la persuasión pueden lograr más que las medidas punitivas. Su objetivo y resultado iban a fomentar la confianza necesaria para abordar todos los aspectos del programa nuclear del Irán... Seguimos considerando que la declaración de Teherán es una política sólida y debería seguirse. Esperamos que todas las partes involucradas aprecien la sabiduría a largo plazo de hacerlo.

Por otra parte, en la opinión de la Dra. Élodie Brun (2012), el interés de Brasil por Medio Oriente, una región que concentra varios conflictos considerados una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, tuvo su raíz en la búsqueda de los representantes brasileños por hacer conocer la voz de su país a escala mundial, con el objetivo de obtener un mayor reconocimiento. En este sentido, Brun (2012, p.84) continúa:

Cuando recibió en Brasilia, a los líderes de Israel, de la Autoridad palestina y de Irán en menos de un mes en 2009, el presidente Lula demostró la capacidad de la diplomacia brasileña y su potencial de actuación en la resolución de varias tensiones en Medio Oriente, si

---

<sup>14</sup> Voltaire Net. Disponible en: <http://www.voltairenet.org/article165794.html>

estuviese más integrado en los mecanismos de negociación. Así actuando, las autoridades brasileñas intentan legitimar su deseo de integrar los centros de decisión mundiales... los representantes de Brasil también aprovecharon esta intromisión en temas reservados a las potencias tradicionales para criticar el funcionamiento del sistema internacional así como la interpretación vigente de sus reglas.

### **Conclusiones parciales**

Bajo la lupa del extracto del discurso de toma de posesión del presidente Lula da Silva que hemos citado al comienzo del capítulo, y de acuerdo a las acciones llevadas a cabo en ese período en la institución, es posible inferir a qué refieren los conceptos de ‘reforma’ y ‘fortalecimiento’.

Respecto de la reforma, Brasil pareciera apuntar a la modificación tanto de cuestiones institucionales como de identidad de la ONU, es decir cuestiones de forma y fondo. Por un lado, dirigió sus acciones a la modificación institucional con el pedido de ampliación del Consejo de Seguridad, que desde su perspectiva había quedado obsoleto y deslegitimado con el paso de los años, para adaptarlo a la nueva realidad global de multipolaridad. Por el otro, Brasil propuso incorporar nuevos propósitos a los objetivos tradicionales de paz y seguridad de ONU, como la búsqueda de desarrollo sostenible como forma de erradicación de la pobreza y la violencia, tal como lo planteó desde su comandancia de la MINUSTAH.

Con fortalecimiento, por su parte, Brasil parecía referirse a que la institucionalización de las características que demandaba el nuevo contexto daría una nueva base de apoyo político a la ONU, a la par que Lula da Silva y el cuerpo de diplomáticos se dedicaba en todas sus acciones a apoyar y defender de manera efectiva los principios de un sistema multilaterales, respetando el derecho internacionales y las soberanías nacionales, y trabajando sostenidamente por la paz y la seguridad de los miembros de la organización.

### **Capítulo 3: Acciones de Política Exterior desarrolladas por Brasil en UNASUR durante las presidencias de Lula da Silva (2003-2010)**

*“La prioridad de la política exterior  
brasileña será América del Sur”*

(Lula da Silva, 2003:186)

El presente capítulo expone diversas medidas estratégicas adoptadas por el gobierno de Lula da Silva respecto de sus países vecinos, que llevaron a la delimitación, consolidación y crecimiento de la región sudamericana como una entidad propia. Una de ellas, quizás la principal, fue la propuesta de creación de una institución como UNASUR, a la que luego se encargó de apoyar tanto económica como políticamente con el pasar de los años. Además, y desde un plano más individual como país, intervino en varios conflictos entre países miembro de la región con el objetivo de conseguir la solución de los mismos por la vía pacífica y diplomática. A continuación se desarrollarán estas acciones siguiendo la hipótesis de que para expandirse al ámbito global, Brasil necesitaba como paso anterior fundamental la construcción de una región uniforme que lo proyectara como líder regional.

#### **Actuación en el plano institucional de UNASUR: La creación de UNASUR y su protagonismo al interior del organismo**

La primera acción, tanto en cronología como en jerarquía, que realizó Brasil en relación a UNASUR fue, justamente, impulsar la propia creación del organismo. Luego, se orientó a concentrar bajo el paraguas institucional del mismo a otros esquemas intergubernamentales y proyectos de alcance regional que sirvieran a sus intereses de Política Exterior, algunos de ellos de su propia autoría.

#### El impulso a la creación de UNASUR

El ejemplo de la institucionalización de un espacio multilateral sudamericano como la UNASUR es una prueba más de la estabilidad con que cuentan las políticas exteriores del Estado brasileño más allá de la variación ideológica del gobierno de turno.

Como se expresó con anterioridad en este trabajo, desde el regreso a la vía democrática, y sustentados en los lineamientos internacionales establecidos en su

nueva constitución, los sucesivos gobiernos brasileños procuraron acercarse a sus vecinos en busca de una mayor integración. Lo sobresaliente en el caso de Brasil es que, por sus características geográficas, la concepción de dicha integración cobra dimensiones particulares.

Al compartir Brasil fronteras con todos los países sudamericanos a excepción de dos (Chile y Ecuador), lo que para la política exterior de cualquier país es fundamentalmente estrategia nacional propia, como lo es la relación e interrelación con sus vecinos limítrofes, en el caso de Brasil se convierte en una pretensión regional: en este caso, la del subcontinente sudamericano.

Este dato cobra relevancia además al observar el historial de intentos por crear mecanismos de integración en la región. El poco éxito obtenido por los previos ensayos de otorgar una dimensión verdaderamente regional (ya sea latinoamericana o sudamericana) a alguno de ellos contrasta con el reciente crecimiento y fortalecimiento institucional de dos de esos organismos en los que Brasil decidió enfocarse desde la llegada de Lula da Silva. Estos ejemplos son el Mercosur, que amplió su cuota de miembros originales con la inclusión de Venezuela en 2006 y el pedido de incorporación de Bolivia, y la UNASUR, cuyo Tratado Constitutivo se firmó en 2008 con el apoyo de la totalidad de los países del subcontinente. El impulso y la decisión puestos por Brasil en estos casos en particular fueron, sin dudas, necesarios para su consolidación como instituciones.

Respecto de los objetivos de la organización, la elección del recorte geográfico de la misma en función de desarrollar conceptualmente la región sudamericana no fue, como hemos visto anteriormente, casual. La selección fue motivada por el deseo de aislar la influencia de potencias continentales como Estados Unidos o México, que podían disputar la posición de liderazgo o primacía a Brasil dentro de su entorno más cercano.

Dadas sus condiciones económicas, territoriales y demográficas, Brasil “es el país que define el ritmo y los modos de la integración regional” (Natanson, 2013, p.64). Y su presidente hizo valer esta característica única entre sus vecinos a través de una decidida actitud gubernamental en favor de un organismo multilateral con los recortes y orientaciones de su beneficio.

Esa tendencia a promover y participar de instancias regionales explica el interés del país en insuflar vida a los organismos de los que ya participaba al tiempo que generaba nuevos. Fue precisamente esto lo que llevó al entonces presidente Fernando Henrique Cardoso a hacer énfasis todavía durante los 90s en el proyecto del ALCSA, una suerte de respuesta a la propuesta estadounidense de ampliación del ALCA a la región, estimulada por las dificultades que atravesaba el MERCOSUR, que empeorarían luego por la devaluación del real en 1999 (Moniz Bandeira, 2003). El desenlace fue una reunión de los Jefes de Estado que se llevó a cabo en Brasilia hacia fines del año 2000. Esa reunión se convertiría en el puntapié inicial de los acercamientos que concluirían casi una década después en la constitución de la UNASUR.

En ese sentido, tal como recuerdan los autores Duarte Villa y Viana (2008, p.86), “durante los períodos presidenciales de Cardoso el espacio suramericano pasa a ser concebido por la diplomacia brasileña como plataforma de lanzamiento político de una estrategia a nivel global y regional.” Y complementan: “el gobierno de Lula mantiene y profundiza la idea de dar prioridad a Suramérica como espacio privilegiado de actuación política y económica de Brasil.”

Ese primer encuentro en Brasilia sobre el final del mandato de Cardoso, tuvo su continuación en una serie de cumbres sudamericanas realizadas en Cuzco en 2004, en Brasilia en 2005 y una última en Cochabamba en 2006, en la cual se decidió crear la Comunidad de Naciones Suramericanas. Todas estas cumbres sirvieron además como ocasiones para que las naciones participantes emitieran sendas declaraciones que oportunamente rescataría el preámbulo del Tratado Constitutivo de la UNASUR, firmado en el año 2008 en Brasilia.

El hecho que la reunión inicial fuese impulsada por Brasil, una segunda cumbre se realizase en Brasilia, así como que la firma del documento que oficializaba el nacimiento de la UNASUR se concretase en suelo brasileño a convocatoria del propio país es explicativo de la influencia de Brasil (en las figuras de Cardoso y Lula da Silva, principalmente) en la creación del organismo. Del mismo modo, lo es de la estabilidad con que gozan los lineamientos de Política Exterior del país a lo largo de los años, así como también del énfasis puesto por Brasil en la regionalización y en la elección de la diplomacia y el *soft power* como vías para su concreción.

Desde el punto de vista comercial, la UNASUR sirvió a la convergencia de los dos esquemas subregionales ya existentes en la materia: el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Sin embargo, la propuesta de la institución era mucho más amplia y en consecuencia superadora de ello: la UNASUR fue desde sus inicios una organización de marcado perfil político, orientada a la unión política, la defensa y la infraestructura.

Si bien el Tratado Constitutivo de UNASUR entró en vigencia en 2011, cuando ya había finalizado el segundo mandato de Lula da Silva, tanto la concepción del propio Tratado así como también casi la totalidad del camino que recorrió el organismo hasta cobrar vida jurídica ocurrieron durante sus presidencias. De hecho, fue él mismo, en su carácter de presidente, quien se esforzó por conseguir el éxito de la iniciativa, a lo largo de distintas cumbres y discursos. En palabras de Chaves García (2014, p.9), la UNASUR es una iniciativa “cuyos derechos de autor corresponden al gobierno de Lula, a la que le apostó su capital político”.

El peso de Brasil al interior de UNASUR queda reflejado en sus estructuras y objetivos. Respecto de las primeras, como destaca Chaves García (2014, p.5) en referencia también al MERCOSUR, ambos organismos evidencian las preferencias del país al ser

esquemas de integración cuya arquitectura institucional enfatiza un marcado carácter intergubernamental, que se expresa en un bajo nivel de institucionalización, con limitada transferencia de soberanía a las instancias administrativas del bloque suramericano, y la aplicación de esquemas de toma de decisiones con fuerte influencia de poderes presidenciales.

Estas definiciones encuentran su constatación en el detalle de la configuración interna de UNASUR y su funcionamiento. Integrado por la totalidad de los países sudamericanos (incluyendo Surinam y Guyana, naciones independizadas de los Países Bajos y el Reino Unido respectivamente, y excluyendo Guayana Francesa, todavía territorio ultramarino de Francia), la UNASUR diseñó en su Tratado Constitutivo cuatro órganos para su funcionamiento:

1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Internacionales;

3. El Consejo de Delegadas y Delegados;
4. La Secretaría General.<sup>15</sup>

Las reuniones ordinarias de cada uno de los tres Consejos tienen una periodicidad anual, semestral y bimestral respectivamente (de arriba hacia abajo en el anterior listado), por lo que las más altas autoridades de cada país se reúnen en una sola ocasión al año para constituir el órgano máximo de la institución.

La operatividad del organismo, sin embargo, se asienta en la actualidad en los doce Consejos Ministeriales y Sectoriales que lo conforman: de Salud (CSS), Electoral (CEU), Energético (CES), de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSUCTI), de Cultura (CSC), de Desarrollo Social (CSDS), de Economía y Finanzas (CSEF), de Educación (CSE), de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD), en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) y de Defensa (CDS).<sup>16</sup>

La UNASUR, por lo tanto, es un organismo que no establece una estructura de carácter supranacional que demande una importante pérdida de soberanía y que corra a un segundo plano en la toma de decisiones a los presidentes nacionales, constituyendo así un proyecto más bien cooperativo y de concertación de carácter intergubernamental (Chaves García, 2014). Para un país como Brasil con aspiraciones más allá de la región, y un líder político con una presencia tan activa en asuntos de política exterior como Lula da Silva, estos aspectos eran tallados a su medida.

Así, en concordancia con los postulados incansablemente repetidos por Lula da Silva y los encargados de la Política Exterior de Brasil, desde el preámbulo del Tratado Constitutivo, las naciones integrantes de UNASUR “afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura”, ya que están “convencidas de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el

---

<sup>15</sup> Sitio web oficial de UNASUR, Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

Disponible en:

<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>

<sup>16</sup> Sitio web oficial de UNASUR. Disponible en: <http://www.unasursg.org/es/consejos/consejos-ministeriales-y-sectoriales>

bienestar de nuestros pueblos”. Respecto del modo de concretarlo, “entienden que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de Mercosur y CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname [sic], yendo más allá de la convergencia de los mismos”.

Además, el preámbulo también detalla la aspiración del bloque en cuanto a su participación en el concierto global, destacando a su paso algunos de los principios rectores de Política Exterior defendidos históricamente por Brasil. Así, las naciones integrantes declaran encontrarse “seguras de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo”.

Los objetivos específicos del Tratado, por su parte, adelantan métodos y acciones del organismo que concuerdan con la visión brasileña y que terminarán siendo comandados por el propio gobierno brasileño: el “fortalecimiento del diálogo político... para reforzar la integración sudamericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional”; la integración energética, infraestructural y financiera; la consolidación de una “identidad sudamericana”; y el “intercambio de información y de experiencias en materia de defensa”, entre otros.

El primero de los objetivos mencionados arriba está vinculado directamente a la adopción de lineamientos políticos para las relaciones con terceros, una de las atribuciones que el Tratado le reserva al Consejo de Jefas y Jefes de Estado. El diálogo político, como establece el mismo Tratado, incidirá en el modo en que la institución responda a la agenda internacional, y consecuentemente, con el tiempo, en el establecimiento de la identidad política regional.

Los otros objetivos mencionados, aquellos referidos a la integración regional y a los asuntos de defensa, fueron afrontados por Brasil con sendas propuestas que lograron la aceptación de los demás miembros de la organización. Dichas propuestas fueron la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) y el Consejo de Defensa Sudamericano.

Anticipando su accionar, en su discurso de toma de posesión de 2003 el presidente Lula da Silva manifestó que “la gran prioridad de la Política Externa” de su gobierno

sería “la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida” (Silva, 2003a, p.9).

Es decir, para que el éxito de congregar a todos los países sudamericanos dentro de la UNASUR sirviese como impulso para su proyección como líder regional al nivel global, Brasil debía conseguir además tanto que se eliminasen –o redujesen– las amenazas a la seguridad de los Estados miembro (desde las amenazas tradicionales a las nuevas, como el narcotráfico y el crimen organizado) así como también el crecimiento equilibrado de la región.

De este modo, su proyección sería la de liderazgo sobre una región pacífica, cooperativa y con un desarrollo que apuntara a eliminar las desigualdades. En resumen, Brasil debía liderar una región que representase los valores que sus diplomáticos defendían en los foros extrarregionales: “La estabilidad y el desarrollo de la región son condiciones esenciales para Brasil” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2007, p.42).

#### El lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA)

La Iniciativa IIRSA fue uno de los resultados concretos de la Cumbre de Brasilia del 2000, cuando todavía era presidente Fernando Henrique Cardoso. Los proyectos de integración en áreas de transporte, comunicaciones y energía comenzaron a tomar forma desde aquella Cumbre, y sólo luego de la consolidación de la UNASUR quedarían claramente cubiertos bajo su paraguas institucional. Por esta razón, ya desde el comienzo de su primer gobierno, Lula da Silva hacía referencia a los proyectos para infraestructura como una condición necesaria para la inserción internacional que concebía para el país a través de la región:

La integración de la infraestructura física de América del Sur significa no sólo nuevas oportunidades de comercio y de acercamiento entre nuestros países. Es también requisito para que el continente pueda insertarse de forma más competitiva en una economía globalizada. A medida que nos integramos para adentro, estamos también integrándonos con el mundo.  
(Lula da Silva, 2004)

Como parte integrante de los programas de la UNASUR, la Iniciativa IIRSA tiene como territorio de acción la totalidad de América del Sur. A los fines de desarrollar

infraestructuralmente la región de manera ordenada y en toda su extensión, la planificación territorial decidió organizarse “alrededor del concepto de Ejes de Integración y Desarrollo”, cada uno de los cuales “es una franja multinacional de territorio que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y servicios logísticos”, (...) “articulada por la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información tanto dentro de su propio territorio como hacia y desde el resto del mundo”<sup>17</sup>.

Estos diez Ejes establecidos cubren en algún punto, si se toma en cuenta las áreas de aplicación de todos ellos en conjunto, a los doce países de la región. Y dado que Brasil representa la mitad del territorio del subcontinente, y que desde Brasil se irradia en todas direcciones el comercio sudamericano, nada menos que siete de esos diez Ejes atraviesan en alguna región al país.

- Eje Andino
- Eje Andino del Sur
- Eje de Capricornio
- Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná
- Eje del Amazonas
- Eje del Escudo Guayanés
- Eje del Sur
- Eje Interoceánico Central
- Eje MERCOSUR-Chile
- Eje Perú-Brasil-Bolivia

De todos ellos, solamente no atraviesan Brasil los ejes Andino y Andino del Sur (que abarcan, de norte a sur por la zona cordillerana, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia el primero, y Chile y Argentina el segundo) y del Sur (que comprende una franja de la zona patagónica a través de Argentina y Chile). Y de todos ellos, el que más kilómetros cuadrados y población contiene es el Eje del Amazonas, justamente aquel que porcentualmente cubre más territorio brasileño (todo el norte y este del país).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Sitio oficial de IIRSA en Internet: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=68>

<sup>18</sup> Sitio oficial de IIRSA en Internet: [http://www.iirsa.org/ejes\\_fe/Infographic/Index](http://www.iirsa.org/ejes_fe/Infographic/Index)

La hegemonía de Brasil sobre estos Ejes, sin dudas, no se reduce a datos geográficos o demográficos. Brasil es, además, el principal aportante de dinero.

Al año siguiente de la asunción de Lula da Silva, en 2004, la Cartera de Proyectos para la Iniciativa contó con un portafolio de 335 proyectos de infraestructura organizados en 40 Grupos de Proyectos, que representaron una inversión estimada de más de USD 37.000 millones<sup>19</sup>. Para el 2011, Brasil había concluido 16 proyectos del IIRSA, 12 de ellos (75%) eran nacionales y sólo 4 (25%) de carácter binacional. De ese total de proyectos concluidos, un 46% fueron financiados con recursos públicos, y otro 37% con recursos público-privados, que por parte del Estado brasileño vinieron del Programa de Financiamiento a las Exportaciones, dependiente del Banco de Brasil<sup>20</sup>, y del BNDES, la banca estatal brasileña destinada al desarrollo. Como consecuencia previsible de este financiamiento, hubo un crecimiento de las exportaciones brasileñas y un mayor caudal de inversiones directas de empresas brasileñas en la región, así como un alto nivel de participación y expansión por Sudamérica de empresas como Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Camargo Correa y Petrobras en los proyectos de infraestructura (Morales Fajardo, 2013).

#### La propuesta de creación del Consejo de Defensa Sudamericano

La agenda de seguridad de la región sudamericana estuvo por décadas dominada por las necesidades de Estados Unidos en la materia. Esta situación se mantuvo aún luego de finalizada la Guerra Fría, pero con el agravante para los países de la región de la existencia de nuevas amenazas a su seguridad (Morales Fajardo, 2013); amenazas que además demandaban de una solución en conjunto por tratarse de realidades que superaban las fronteras nacionales, como el narcotráfico.

Con el atentado a las Torres Gemelas en 2001, y el posterior proceso de securitización del terrorismo que alejó la mirada estadounidense de Sudamérica, se abrió un espacio de mayor amplitud de acción para los países de la región respecto de sus asuntos de seguridad.

En ese contexto, el presidente de Venezuela Hugo Chávez propuso en 2003 la creación de un organismo de defensa de características más militares que civiles, que llevaría por nombre Organización del Tratado Atlántico Sur (OTAS). Tal nombre

---

<sup>19</sup> Sitio oficial de IIRSA en Internet: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=126>

<sup>20</sup> Sitio oficial del Banco do Brasil en Internet:  
<http://www.bb.com.br/pbb/s001t006p028,500965,502319,8,1,1,2.bb#/>

ayudaba a evidenciar que el mismo estaba pensado para funcionar como una fotografía en negativo de la OTAN, así como también ayudaba a reflejar la retórica opositora a los Estados Unidos del gobierno chavista (Gratius, 2008b).

Sin embargo, la iniciativa no prosperó y el nuevo proyecto sobre defensa regional, impulsado esta vez por Brasil, llegaría recién en 2008. La propuesta fue lanzada a comienzos de ese año durante la crisis diplomática entre Colombia y Ecuador por el ataque de militares colombianos contra las FARC en territorio ecuatoriano, apenas un par de meses antes de la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR en Brasilia.

A diferencia de la OTAS ideada por Chávez, el Consejo de Defensa Sudamericano elaborado por la diplomacia brasileña “no se propone establecer una alianza militar, ni ser órgano operativo de carácter militar para la resolución de conflictos” (Saint-Pierre, 2009, p.15). Tal como lo establece su Estatuto, el Consejo es “un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”, integrado por las Ministras y los Ministros de Defensa de los países miembros de la UNASUR.

Bajo los principios de no intervención en asuntos internos, solución pacífica de controversias y vigencia de las instituciones democráticas, el Consejo parecía apuntar a eliminar las desconfianzas entre los países del subcontinente, proveyendo a todos ellos información de los demás miembros, y acercando posiciones respecto de percepciones de amenaza, formación castrense y tecnologías de defensa.

Finalmente, la aprobación del Consejo de Defensa llegaría durante la Cumbre Extraordinaria de UNASUR realizada en el Estado de Bahía, en Brasil, en diciembre de 2008, y su primera reunión de Ministros tendría lugar en marzo de 2009. En esa ocasión, se acordó un plan de acción estructurado alrededor de cuatro ejes: Políticas de defensa; Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; Industria y tecnología de la defensa; Formación y capacitación (Saint-Pierre, 2009).

Al igual que en otras instancias de acción multilateral como la IIRSA, e inclusive la propia UNASUR, el Consejo de Defensa Sudamericano desde su Estatuto y en su concepción, destacaba valores y establecía objetivos que no casualmente servían a los intereses de proyección internacional de Brasil.

Más allá de resultarle conveniente a su imagen internacional una región pacífica sobre la cual ejercer liderazgo, en lo que respecta a lo eminentemente militar y de defensa, Brasil logró combinar los objetivos del Consejo de Defensa con algunas

acciones que ya venía realizando en el ámbito regional y extra-regional con la mira puesta en el Consejo de Seguridad de ONU. Un ejemplo claro fue su comandancia en la MINUSTAH, que era un precursor de los objetivos declarados del Estatuto de fomentar el intercambio en materia de formación, capacitación y entrenamiento entre las Fuerzas Armadas, y participar en acciones humanitarias y en operaciones de mantenimiento de la paz de ONU.

La intencionalidad de aprovechar este tipo de instancias para su beneficio a nivel global quedó evidenciada públicamente cuando el presidente Lula da Silva, en su discurso de lanzamiento de la propuesta de creación del Consejo de Defensa Sudamericano, propuso utilizarlo para justificar la representación de Brasil en el Consejo de Seguridad de ONU (Gratius, 2008b). La sola victoria diplomática de la propuesta brasileña resultaba positiva a su imagen, ya que demostraba un mayor poder de negociación de Brasil por sobre otro posible líder regional como Venezuela. Y como el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa se realizarían a propuesta de Brasil, se promovía además la producción nacional de la industria de defensa como incentivo económico (Morales Fajardo, 2013).

### **Mediación para solución pacífica de controversias: El conflicto interno de Venezuela, las intervenciones en Bolivia, y la crisis diplomática entre Colombia y Ecuador**

Del mismo modo que lo hizo en el escenario internacional como fue con el caso del conflicto por el enriquecimiento de uranio por parte de Irán, Brasil practicó la intermediación también dentro de la región, a veces de manera individual y otras veces dentro del marco multilateral de la UNASUR.

En algunos de estos casos tomó la decisión de poner en práctica el giro discursivo que se había producido desde la llegada de Lula da Silva con respecto a la no intervención en asuntos internos de otros países. La razón radicaba en que lograr resolver un conflicto de manera pacífica no sólo lo mostraba como un país en control de sus capacidades de poder al hacer uso de la herramienta diplomática y de su *soft power*, sino principalmente lo mostraba al mundo como el país capacitado para desatar los nudos de su región y liderarla sin tumultos.

La primera de esas intervenciones se dio nada menos que en la convulsionada Venezuela, donde entre 2002 y 2004 se produjo un conflicto interno entre el Gobierno

de Hugo Chávez y la oposición. El nuevo gobierno brasileño, que había asumido en enero de 2003, intervino diplomáticamente “a través del compromiso personal de Lula” (Gratius, 2007, p.18) asumiendo la conducción del Grupo de Amigos del Secretario General de la OEA para Venezuela, que inicialmente también integraban la México, Chile, Estados Unidos, España y Portugal.

Entre febrero y mayo de ese mismo año, el Grupo de Amigos acompañó los avances de la solución del conflicto reflejados en la Declaración contra la Violencia, por la Paz y la Democracia en Venezuela y el posterior Acuerdo entre los representantes del gobierno y la oposición. Con el objetivo de facilitar el diálogo entre las partes para evitar que se violasen los principios democráticos, la iniciativa “contribuyó a impedir el deterioro de la situación política venezolana” (Hirst, 2006, p.133). En esta ocasión, como se evidencia, Brasil actuó a título individual como país, y a través de la figura de su presidente como actor de alto perfil.

Los casos de la intervención brasileña en conflictos asociados a Bolivia tuvieron diferentes características de origen. Uno de ellos fue un conflicto diplomático que se desató en 2006 por la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos, propiedad de la estatal brasileña Petrobras, por decisión del recientemente asumido presidente Evo Morales. Debido a la relevancia económica y política de Petrobras para Brasil, como una de sus principales herramientas de crecimiento y expansión, se produjo un fuerte debate público en el que se llegó a cuestionar el proyecto de liderazgo y de integración regional de Lula da Silva (Hirst, 2006). La solución diplomática al conflicto se cerró cuando Brasil, en postura de líder pacifista y cooperativo, vendió dos refinerías que tenía en Bolivia con la posibilidad de que pudieran seguir operando el servicio (Morales Fajardo, 2013), lo que redujo las tensiones y acercó nuevamente las posiciones entre ambos mandatarios.

Los otros conflictos fueron por asuntos internos de Bolivia. El primero de ellos sucedió a comienzos del 2003 cuando peligraba la institucionalidad democrática a causa de protestas sociales en contra del presidente Sánchez de Lozada, quien finalmente renunciaría. En aquella ocasión, en un esfuerzo de mediación mancomunado con Argentina y Venezuela, el gobierno brasileño consiguió que no se produjera la ruptura institucional ni la fragmentación territorial, a la vez que transmitió tranquilidad al gobierno de Estados Unidos, que veía con preocupación la realidad del país y el accionar de los movimientos indígenas (Hirst, 2006).

El segundo conflicto interno se dio en la Media Luna boliviana, y su magnitud provocó una convocatoria a una cumbre extraordinaria de UNASUR en Chile en 2008. En esta ocasión, Brasil participó en la solución pacífica del conflicto dentro de la cobertura institucional de un organismo multilateral como UNASUR. Desde allí se redactó una declaración de respaldo al gobierno democrático de Evo Morales, y un rechazo del bloque regional a cualquier ruptura institucional, siguiendo la lógica adoptada por los países miembro de que “los problemas de la democracia en un país sudamericano conciernen a todos los demás” (Peña, 2009, p.48).

Por último, tuvo lugar el caso de la mediación en la disputa entre Colombia y Ecuador, que ya hemos mencionado previamente en este trabajo. El conflicto se originó en 2008 a causa del ataque de militares colombianos contra las FARC en territorio ecuatoriano, en una clara violación de la soberanía territorial del país vecino. La respuesta multilateral a la crisis diplomática se dio a través de la Cumbre del Grupo de Río, integrado entre otros por Brasil, que facilitó el diálogo entre las partes.

El pedido de disculpas del presidente colombiano Álvaro Uribe a su par ecuatoriano Rafael Correa fue recogido en la Declaración final de la Cumbre y puso cierre al conflicto. Sin embargo, la raíz del conflicto que acababa de solucionarse se encontraba en un conflicto de mayor duración: el accionar del grupo guerrillero FARC, para el que Brasil ya se había ofrecido con anterioridad como mediador, siendo su propuesta rechazada por Uribe (Hirst, 2006 y Gratius, 2007).

### **Conclusiones parciales**

Siguiendo la frase que acompaña el inicio de este capítulo, también tomada del discurso de asunción del presidente Lula da Silva, es posible observar el considerable esfuerzo que puso Brasil en la región desde aquel momento.

Aún si el objetivo final fuese la expansión al ámbito global, para Brasil era una precondition la consolidación de un ámbito regional que lo respaldara. Y para que esto sucediera resultaba fundamental la creación de un organismo regional que buscara la unión política y el desarrollo de sus miembros. Como explica Natanson (2013, p.47): “En un triple movimiento, Brasil afianza su economía interna para proyectar su liderazgo regional, y así fortalecerse de cara a un escenario multipolar”.

Al impulso a la creación de UNASUR, Brasil le siguió con propuestas tendientes a una integración real de los países de la región y a una progresiva eliminación de las desconfianzas mutuas en asuntos de seguridad. La Iniciativa IIRSA pretendía la integración en términos infraestructurales, que con el tiempo llevaran a una consolidación del mercado interno regional y al crecimiento general y menos desperejo de cada uno de sus integrantes. El Consejo de Defensa Sudamericano, por su parte, no apuntaba a una defensa militar de la región, sino más bien a una unión interna regional en materia de defensa, acercando a los países en información mutua y capacidades.

En síntesis, Brasil practicó el multilateralismo con acciones que procurasen brindarle un espacio de seguridad, legitimidad y apoyo para su paso al nivel extrarregional. Esas acciones llegaron a institucionalizarse en tanto organismos regionales como la UNASUR y sus proyectos internos, y cuando esas instancias no podían cubrir los conflictos internos o interestatales de sus miembros, era Brasil a título individual quien, en solitario o en alianza con otras naciones, intervenía diplomáticamente para su solución.

## Conclusiones

En este capítulo final del trabajo, se analizarán las diversas acciones descritas en el Capítulo 2 y en el Capítulo 3 bajo la lupa del marco conceptual propuesto en la Introducción del trabajo. De este modo, se buscará concluir si esas acciones de Política Exterior llevadas a cabo en ONU y en UNASUR se corresponden con determinados estatus que la literatura en Relaciones Internacionales determina como característicos de una Potencia media o una Potencia regional.

En el marco conceptual que da inicio y guía este trabajo se destacan un listado de ocho características que permiten catalogar un Estado como Potencia Media. Más adelante, en el Capítulo 2, se describen tres campos de acción relativos a la ONU donde intervinieron los agentes de la Política Exterior de Brasil: la actuación en su esfera institucional con el pedido de reforma del Consejo de Seguridad, la participación en Misiones de Paz comandando la MINUSTAH y la mediación para la solución pacífica de la controversia suscitada a causa del enriquecimiento de uranio por parte de Irán.

De esas ocho características enumeradas, siete de ellas encuentran una respuesta en alguna de las tres actuaciones brasileñas en ONU. O dicho al revés, con esas tres acciones específicas de Política Exterior dentro del marco institucional de ONU, el gobierno de Brasil buscó cumplir con la mayor cantidad de roles o funciones esperados de una potencia media (ver Anexo 1).

La primera de las acciones desarrolladas en este trabajo fue el pedido de reforma del Consejo de Seguridad, el órgano de policía de ONU, que Brasil consideraba obsoleto y poco representativo de la realidad actual del sistema internacional. Por esa razón, demandaba una reforma que significase su ampliación, y la posterior inclusión de Brasil como miembro permanente en él.

Los encargados de llevar adelante la Política Exterior brasileña eran conscientes que el país no podía imponer por sí mismo tal demanda. Sin embargo, sí sabían que el país era un 'afectante sistémico', es decir un actor capaz de tener un impacto sistémico dentro de un pequeño grupo o a través de una institución internacional. Por esta razón, y poniendo en práctica dicha capacidad, buscaron aliarse junto a India, Japón y Alemania dentro del denominado G4, para tener mayor peso de negociación

junto a estos otros países con quienes compartía una demanda similar de reforma del Consejo.

De conseguir ingresar como miembro permanente, la lógica de impactar en el sistema a través de un foro multilateral se mantendría desde dentro del propio Consejo. En caso de no conseguirlo, aun así habría logrado una colocación intermedia de su interés de reforma del Consejo en el nuevo orden geopolítico de comienzos del siglo XXI.

La razón por la que Brasil demandaba ingresar al Consejo de Seguridad era la oportunidad de estar involucrado de manera permanente en la generación de las reglas del sistema internacional. Su interés no era otro que el de brindar su apoyo al proceso de organización internacional, a través del respeto al Derecho Internacional y la apertura a la práctica multilateral, como a lo largo de su historia lo había hecho.

Las condiciones que respaldaban su demanda de reforma eran, además de las recién mencionadas, la legitimidad y coherencia de la agenda de Política Exterior gestada por Brasil bajo el gobierno de Lula da Silva. Esta agenda, que a su vez tenía su réplica al interior del país, era una agenda de democratización del sistema de regímenes internacionales, a través de su adaptación al contexto mundial contemporáneo y la aplicación efectiva de premisas como la solución pacífica de controversias o la inclusión de concepciones nuevas como el impulso al desarrollo sostenible como solución a la pobreza y la violencia. La profesional diplomacia brasileña y el activismo que le imprimió el presidente a las relaciones internacionales de su país colaboraron con la visibilidad de la propuesta de Brasil y la suma de apoyos para su concreción.

La segunda de las acciones que fue desarrollada en este trabajo fue la participación de Brasil en MINUSTAH, la Misión de Paz que ONU envió a Haití. El envío de personal militar, policial o civil a misiones de estas características era algo recurrente para Brasil. Sin embargo, la MINUSTAH tendría un condimento especial.

Su particularidad radicaba en que, a diferencia de las misiones anteriores a la isla, que eran lideradas por Estados Unidos o Francia, esta vez la comandancia fue otorgada a Brasil. Esto significaba no sólo la aceptación implícita del crecimiento del país tanto internamente como en el escenario internacional, sino también el estatus de socio responsable que las grandes potencias tradicionales estaban dispuestas a

otorgarle. A este dato, hay que agregarle que buena parte de la delegación que comprendía la misión era proveniente de países latinoamericanos, por lo que de manera indirecta Brasil estaba liderando la región en un asunto de escala global.

Por último, la tercera acción de Brasil en ONU descrita en este trabajo fue su mediación ante Irán por el conflicto del enriquecimiento de uranio. Mucho más puntual y acotada en el tiempo que las anteriores, aquella intervención tuvo como objetivo lograr un acuerdo diplomático con Irán que lograra evitar las sanciones que el Consejo de Seguridad estaba por volver a aplicar sobre el país árabe.

Como método para conseguirlo, Brasil se acercó a Turquía, el país con mayor poder relativo que tenía a su lado en la categoría de miembro no permanente del Consejo, y adoptaron una posición conjunta respecto a la no aplicación de sanciones.

Esta acción mostró además que Brasil disponía de suficiente grado de autonomía en relación a las potencias mundiales, ya que supo y pudo tomar distancia de la posición coactiva adoptada por Estados Unidos y las potencias europeas sobre un tema de la agenda de seguridad para hacer una propuesta diferente y de algún modo opuesta a la de aquellos, procurando una solución pacífica y diplomática del conflicto que se adaptara a su agenda de Política Exterior, y actuando efectivamente en búsqueda de ella.

De igual manera, es posible recordar las once características que definen a una Potencia regional y relacionar casi todas ellas a los dos ámbitos de acción de Brasil en Sudamérica que decidimos destacar en este trabajo: el impulso a la creación de UNASUR, con sus dos proyectos internos –la Iniciativa IIRSA y el Consejo de Defensa Sudamericano–, y la mediación para la solución pacífica de conflictos regionales.

La primera de las acciones fue la creación de UNASUR, un organismo regional concordante con la creciente multipolarización del sistema y el carácter eminentemente multilateral del orden internacional actual. El impulso que brindó Brasil al surgimiento y consolidación del organismo tenía una clara finalidad estratégica. Reduciendo su región inmediata exclusivamente al subcontinente sudamericano al rechazar la concepción de Latinoamérica –y con ella, a México, su posible rival en el liderazgo–, Brasil se posicionó en una región bien demarcada

geográfica y políticamente, con un número reducido de países con la mayoría de los cuales compartía fronteras.

Una vez establecido el alcance del organismo, Brasil se decidió a estimular el crecimiento del mismo, que con el tiempo sería el suyo propio. A través de la Iniciativa IIRSA, de la cual es el principal financiador, trabajó en la articulación de la infraestructura física de la región que proveyera a su desarrollo, tanto del potencial geoeconómico como del ideario socio-cultural. Lo que establecía IIRSA específicamente, era un modelo de desarrollo económico y social para la región, a través de Ejes de Integración y Desarrollo, mientras funcionaba como herramienta para la consolidación político-institucional de Sudamérica.

Como principal país en la región en términos de territorio, población y PBI, Brasil ejercía de hecho una supremacía natural sobre el resto, pero gracias a sus iniciativas para la región fue de a poco siendo aceptado por su liderazgo, aunque sin poder evitar ser foco de algunos miedos y recelos ante su crecimiento acelerado de parte de los países más pequeños y de aquellos que buscaban disputarle el liderazgo.

Dentro del marco institucional de UNASUR, y valiéndose de esa importancia regional relativa por sus características geopolíticas y su asumido liderazgo, Brasil comenzó a trabajar en la elaboración de la agenda de la región, principalmente en lo referido a la unión política e infraestructural de las naciones y a la concertación de políticas de desarrollo y seguridad. Esto último, se vio ejemplificado en una política exterior proactiva en materia de defensa, con acuerdos para compartir tecnología de defensa y venta de armamentos, tal como lo establecía el Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano.

Para cumplir con estos objetivos debía obligatoriamente tener una política vinculante, asociativa y cooperativa con las otras potencias regionales: Argentina y Venezuela. Con ambas se comprometió en acciones de mediación en crisis de algunos países de la región, como fue el caso de inestabilidad política en Bolivia en 2003. Además, con Venezuela particularmente, debió concordar diplomáticamente para presentar el proyecto del Consejo de Defensa Sudamericano, que venía a superar la propuesta de Hugo Chávez.

Por otra parte, y simultáneamente, Brasil debía llevar adelante una estrategia de relación respecto de Estados Unidos, superpotencia mundial e histórico interventor en

los asuntos de la región. El plan fue ir alejando paulatinamente la injerencia del país norteamericano mediante la consolidación de instituciones con base en el multilateralismo regional, pero sin entrar en una confrontación directa. Así, consiguió primero apartar a Estados Unidos y a la OEA de la resolución de las crisis internas por medio de las instituciones de la gobernanza regional o al activar mecanismos regionales de carácter diplomático, y luego, con la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, desligarse de la imposición de la agenda estadounidense en temas de seguridad.

La segunda de las acciones brasileñas de alcance regional estudiadas en este trabajo fue su papel en la mediación para la solución pacífica de controversias. Este tipo de acciones, que Brasil también impulsó a nivel global, estaban enfocadas a mantener la paz y la seguridad en la región, a la vez que a hacer respetar los preceptos rectores del derecho internacional.

Una de los principales recursos con que contó Brasil para estas intervenciones fue la propia figura presidencial o la de su Ministro de Relaciones Exteriores. Por medio de cumbres o de visitas personales a los países en crisis, Brasil colaboró en la solución pacífica de estos conflictos de manera respetuosa con las soberanías nacionales.

Otro de los recursos utilizados fue su poderío económico, como sucedió en el caso de la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos, cuando Brasil decidió dejar de lado las pérdidas económicas para evitar roces con países vecinos y socios de la región. De cualquier manera, todas las intervenciones fueron en un primer momento ofrecimientos de mediación –algunos de los cuales fueron rechazados, como en Colombia–, que Brasil esperaba fuesen permitidos, aceptando el país en crisis que era la capacidad de liderazgo de Brasil la que podía llevar a una resolución pacífica al conflicto.

De este análisis es posible concluir que en ambos planos las acciones de Brasil en los organismos seleccionados estuvieron dirigidas a cumplir con las prescripciones que definen tanto a una potencia media como a una potencia regional. E igualmente, a partir de este análisis se puede afirmar que a través de la realización satisfactoria de esas acciones de política exterior Brasil cumplió con las mencionadas prescripciones, ubicándose de este modo en lo que la literatura de Relaciones Internacionales define como potencia media y potencia regional.

## Bibliografía

- Amorim, C. (2004) Palestra do Ministro das Relações Exteriores no CEBRI, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (95), 211-214.
- Arámbula Reyes, A. (2008) Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Versión electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-03-08.pdf>
- Bandeira Ramos Coelho, N. (julio de 2014) *Comparing Brazil's discourse for a permanent seat on the Council of the League of Nations and the UN Security Council*, ponencia presentada en FLACSO-ISA Conferencia Conjunta Internacional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Bernal-Meza, R. (2006) Cambios y continuidades en la política exterior brasileña, *Lateinamerika Analysen*, 13, 69-94.
- Brun, É. (2012) La diplomacia brasileña hacia el Medio Oriente: una estrategia oscilante, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* (28), 73-90.
- Chaves García, C. A. (febrero de 2014) *Brasil como potencia emergente: entre el pretendido liderazgo regional y el anhelado liderazgo global (2003-2013)*, ponencia presentada en Tercer Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
- Cossio Rodríguez, J. C. (2012) Chacal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(2), 70-89.
- Duarte Villa, R. y Viana, M. T. (2008) Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur, *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 77-106.
- Fagundes Visentini, P. G. y Reis da Silva, A. L. (2010) Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010), *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(special edition), 54-72.
- Gratius, S. (2007) Brasil en las América: ¿Una potencia regional pacificadora? *FRIDE, Documento de trabajo 35*.
- Gratius, S. (2008a) IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?, *FRIDE, Documento de trabajo 63*.

- Gratius, S. (2008b) ¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano, *FRIDE, Comentario*.
- Haag, C. (2012) El juego de la silla en la ONU, *Pesquisa Fapesp* (Edición especial), 62-65.
- Hirst, M. (2006) Los desafíos de la política sudamericana de Brasil, *Nueva Sociedad* (205), 131-140.
- Hirst, M., Soares de Lima, R. y Pinheiro, L. (2010) A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios, *Nueva Sociedad* (Especial em português), 22-41.
- Lechini, G. y Giaccaglia C. (2010) El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?, *Revista Problemas del Desarrollo*, 163(41), 53-73.
- Mantzikos, I. (2010) The good multilateralists: Brazil and South Africa in the new area of multilateralism, *Mundorama – Divulgação científica em Relações Internacionais*.
- De Mello e Silva, A. (1998) Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(2), 139-158.
- Moniz Bandeira, L. A., (2003) Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional, *Nueva Sociedad* (186), 143-157.
- Morales Fajardo, M. E. (2013) Liderazgos latinoamericanos: ALBA-TCP y Unasur como opciones de la integración regional, *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 9(17), 37-66.
- Moya Mena, S. I. (2010) La política exterior del presidente Mahmud Ahmadinejad hacia América Latina (2005-2010), *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* 7(1), 25-48.
- Natanson, J. (Ed.) (2013), *Explorador Brasil. Avances y contrastes*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Natanson, J. (2014) *El milagro brasileño. ¿Cómo hizo Brasil para convertirse en potencia mundial?*, Buenos Aires, Argentina: Debate.
- Nolte, D. (2006) Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis, *GIGA Working Papers* (30).
- Nye, J. S. (2004) *Soft Power: The means to success in world politics*. Nueva York: PublicAffairs.

- Peña, F. (2009) La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad* (219), 46-58.
- Pérez Llana, C. (2014) El orden global y sus dinámicas: claves para entender la agenda internacional, *Punto Cardinal* (1), Córdoba, Argentina: CEIC.
- Rocha Valencia, A. y Morales Ruvalcaba E. (2008) El Sistema Político Internacional de post-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales-mediadoras. Los casos de Brasil y México, *Espiral*, XV(43), 23-75.
- Rocha Valencia, A. y Morales Ruvalcaba E. (2010) Potencias medias y regionales en el Sistema Político Internacional: dos modelos teóricos, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 1(2), 251-279.
- Saint-Pierre, H. L. (2009) La Defensa en la Política Exterior de Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa, *Real Instituto Elcano, Documento de trabajo*.
- Serbin, A. (2010) América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?, *Nueva Sociedad* (219), 145-156.
- Silva, L. I. da (2003a) *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional*. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação, Presidência da República.
- Silva, L. I. da (2003b) 'La política exterior del nuevo gobierno brasileño', *Foreign Affairs en español* 3(1), 185-187.
- Silva, L. I. da (2004) 59ª Assembléia-Geral das Nações Unidas, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (95), 99-102.
- Soares de Lima, M. R. (2000) Instituições Democráticas e Política Exterior, *Contexto Internacional*, 22(2), 265-303.
- Soares de Lima, M. R. y Hirst, M. (2006) Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities, *International Affairs*, 82(1), 21-40.
- Sodupe, K. (2003) *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Guipuzkoa: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Spektor, M. (2010) Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), 25-44.
- Valle, V. M. (2005) La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: la posición de Brasil y Mexico, *Comercio Exterior* 55(10), 861-873.

- Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.) (2007) Estrategias de investigación cualitativa, Barcelona, España: Gedisa.
- Vigevani, T. y Cepaluni G. (2007) A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação, *Contexto Internacional*, 29(2), 273-335.

## Anexos

### Anexo 1

<b>PLANO GLOBAL</b>		
<b>Nº</b>	<b>Característica de una Potencia media</b>	<b>Acción desarrollada por Brasil</b>
1	Sus líderes consideran que éste no puede actuar eficazmente solo, pero puede ser capaz de tener un impacto sistémico en un pequeño grupo o a través de una institución internacional: es un "afectante sistémico".	Pedido de reforma del Consejo de Seguridad - Creación de UNASUR
2	Pueden acercarse entre sí en defensa de los derechos de los Estados pequeños y, en situaciones particulares, pueden tomar posiciones conjuntas.	Mediación ante Irán
3	Logran una colocación intermedia de sus intereses en determinados órdenes geopolíticos mundiales.	Pedido de reforma del Consejo de Seguridad
4	Disponen de suficiente grado de autonomía en relación a las potencias mundiales, de habilidad para guardar cierta distancia en el involucramiento directo en conflictos mayores y de compromiso por el orden y la seguridad global.	Mediación ante Irán
5	Su interés es apoyar el proceso de la organización internacional.	Pedido de reforma del Consejo de Seguridad
6	Se ubican en una posición intermedia en la escala de poder mundial, su actuación en el Sistema Internacional es moderada y disponen de un estatus de socio responsable asignado por las potencias mundiales.	Asunción del mando de la MINUSTAH
7	Se destacan por la configuración de cierto perfil o faceta a partir de la gestación de ciertas agendas y consensos, lo que implica un destacado activismo internacional en relación con una "diplomacia de nicho", además de habilidades de concertación, negociación y diplomacia.	Pedido de reforma del Consejo de Seguridad - Mediación ante Irán

## Anexo 2

<b>PLANO REGIONAL</b>		
<b>Nº</b>	<b>Característica de una Potencia regional</b>	<b>Acción desarrollada por Brasil</b>
1	Pertencen a una región bien demarcada geográfica y políticamente.	Impulso a la creación de UNASUR
2	Trabajan en la delimitación geopolítica, la concreción del potencial geoeconómico, en la articulación de la infraestructura física y en la construcción del ideario socio-cultural de la región.	Impulso a la creación de UNASUR - Diseño y financiamiento de IIRSA
3	Ejercen supremacía, hegemonía y liderazgo regional de manera relativa, en función de la aceptación de los Estados vecinos y próximos.	Impulso a la creación de UNASUR - Mediación para solución pacífica de controversias
4	Participan activamente en la elaboración de la agenda regional y la solución de los asuntos regionales por medio de las instituciones de la gobernanza regional.	Impulso a la creación de UNASUR - Proyecto del Consejo de Defensa Sudamericano
5	Contribuyen con recursos materiales y no materiales en la solución de controversias regionales.	Proyecto del Consejo de Defensa Sudamericano - Mediación para solución pacífica de controversias
6	Impulsan sistemas de integración regional, lo que conlleva contribuir al proceso de construcción político-institucional de la región y proveer un modelo de desarrollo económico y social regional.	Diseño y financiamiento de IIRSA
7	Despliegan una política exterior proactiva en defensa de los intereses regionales –y los propios, por supuesto–, la estabilidad, la paz y la seguridad regional.	Proyecto del Consejo de Defensa Sudamericano
8	Delinean una política exterior vinculante, asociativa y cooperativa con las otras potencias regionales.	Impulso a la creación de UNASUR
9	Esbozan una política exterior determinada (estrategia de relación) respecto de las potencias mundiales.	Impulso a la creación de UNASUR - Proyecto del Consejo de Defensa Sudamericano
10	Apuestan por un orden internacional multilateral y multipolar regido por el derecho internacional –lo que implica la defensa de la ONU y de sus instituciones políticas y especializadas–.	Impulso a la creación de UNASUR - Mediación para solución pacífica de controversias

**AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A  
LA UNIVERIDAD SIGLO 21**

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

<b>Autor-tesista</b> <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	Jorge Enrique Ferreyra
<b>DNI</b> <i>(del autor-tesista)</i>	32.876.629
<b>Título y subtítulo</b> <i>(completos de la Tesis)</i>	Acciones de Política Exterior de Brasil hacia organismos multilaterales durante las presidencias de Lula da Silva. Los casos de ONU y UNASUR
<b>Correo electrónico</b> <i>(del autor-tesista)</i>	cocoferreyra@hotmail.com
<b>Unidad Académica</b> <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21
<b>Datos de edición:</b> <i>Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso de tesis ya publicadas), depósito en el Registro Nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que corresponda).</i>	Córdoba (Argentina), 06 de julio de 2016

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

<b>Texto completo de la Tesis</b> <i>(Marcar SI/NO)<sup>[1]</sup></i>	Sí
<b>Publicación parcial</b> <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

**Lugar y fecha: Córdoba (Argentina), 06 de julio de 2016**

---

**Firma autor-tesista**

---

**Aclaración autor-tesista**

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:  
\_\_\_\_\_certifica

que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

---

**Firma Autoridad**

---

**Aclaración Autoridad**

**Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado**

---

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.