

Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza

International coalitions in Brazil's foreign policy: security and governance reform

Alcides Costa Vaz

Director del Instituto de Relaciones Internacionales de la de la Universidad de Brasilia (Brasil)
alcidesvaz@gmail.com

RESUMEN

El artículo analiza la importancia y el papel que han desempeñado las coaliciones internacionales como instrumentos y arenas de negociación en el marco de la política exterior de Brasil durante el Gobierno de Luis Ignacio *Lula* da Silva (2003-2010), así como las perspectivas que ofrecen para la consecución del propósito de reformar los espacios e instrumentos de gobernanza global en las esferas política, económica y de seguridad. Bajo *Lula* da Silva, Brasil ha promovido y recurrido activamente a coaliciones, no solo por su valor instrumental para la consolidación de su perfil y presencia internacionales, sino también por la posibilidad de que impulsen cambios sistémicos hacia un patrón menos desigual de distribución de poder y que ayuden así a superar persistentes asimetrías que han marcado la política internacional y la economía mundial en las últimas décadas.

Palabras clave: Brasil, coaliciones internacionales, gobernanza, países emergentes, seguridad

ABSTRACT

The text analyses the relevance and role of international coalitions as instruments and arenas for negotiation in the context of Brazilian foreign policy under Luis Inácio *Lula* da Silva (2003-2010), and the perspectives they bring to the attainment of the goal of reforming the spaces and instruments of global governance in the political, economic and security spheres. Under *Lula* da Silva, Brazil supported and resorted intensively to coalitions not only for their instrumental value for consolidating the country's international presence and actions, but also due to the possibility that they could induce systemic change towards a more uneven pattern of power distribution, thus helping to overcome lasting political and economic international asymmetries.

Keywords: Brazil, international coalitions, governance, emerging countries, security

Este artículo ofrece un análisis de la importancia que las coaliciones internacionales han adquirido en el contexto de la política exterior brasileña en los últimos años y de sus perspectivas como elementos centrales de la estrategia internacional de Brasil en el período siguiente al Gobierno de *Lula da Silva*. El argumento central es que las coaliciones internacionales han experimentado cambios importantes en cuanto a su composición y enfoque, y se han convertido al mismo tiempo en fuerzas impulsoras y expresiones de transformaciones políticas en el sistema internacional, proporcionando oportunidades para que los países emergentes realcen su perfil de actores globales. En la medida en que Brasil intenta proyectarse y consolidarse como actor global, ha promovido y recurrido activamente a estas coaliciones no solo por su valor instrumental para la consolidación de su perfil y presencia internacionales, sino también por la posibilidad de que impulsen cambios sistémicos hacia un patrón menos desigual de distribución de poder y que ayuden así a superar persistentes asimetrías políticas y económicas que han marcado la política internacional y la economía mundial en las últimas décadas. El interés brasileño por la promoción de cambios de naturaleza distributiva en el sistema internacional ha sido un elemento estable en la política exterior del país, y seguirá orientando la estrategia internacional brasileña en el Gobierno de *Dilma Rousseff*. Sin embargo, al mismo tiempo que representan elementos importantes para el proceso de construcción de la gobernanza, las coaliciones internacionales suelen tener impactos distintos sobre dicho proceso según el área temática en que actúen. Brasil ha encontrado en ellas más funcionalidad y efectividad para el trato de temas vinculados a la gobernanza política y económica, pero sus impactos son significativamente menores en el ámbito de la seguridad internacional, donde las consideraciones de poder y las políticas nacionales siguen como aspectos que condicionan en larga medida el contenido y el alcance del diálogo político, las formas de cooperación y la actuación colectiva a escala internacional.

El análisis siguiente está organizado en tres partes. En la primera se analizan los cambios que han afectado a las coaliciones internacionales y que permiten identificar dos generaciones de las mismas desde el final de la Segunda Guerra Mundial; se identifican los factores que han incentivado a Brasil a participar de las mismas y a incorporarlas en su repertorio de política exterior. A continuación, en la segunda parte, se reflexiona sobre la actuación de Brasil en el marco del Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBSA), el BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica) y el G-20 (comercial y financiero), así como sus impactos para la construcción de la gobernanza global. En la tercera y última parte, antes de las conclusiones, se analizan los retos para la gobernanza en el ámbito de la seguridad internacional y su lugar en la acción internacional de Brasil.

COALICIONES INTERNACIONALES Y CAMBIOS SISTÉMICOS: LOS INTERESES DE BRASIL

Históricamente, el interés brasileño por las coaliciones internacionales estuvo relacionado directamente con la importancia asignada a la consolidación de las instituciones multilaterales como medios para nivelar asimetrías de poder y de reverberar las demandas y las preocupaciones del mundo en desarrollo (Vizentini y Reis da Silva, 2010: 55). En la medida en que el multilateralismo se ha transformado, reflejando los cambios que ha experimentado el sistema internacional, el contenido y el alcance de las coaliciones internacionales también han cambiado. Por ende, es posible identificar dos generaciones principales de coaliciones internacionales en la política internacional contemporánea.

La primera generación involucraba a países en desarrollo en grandes arreglos multilaterales basados, sobre todo, en condiciones compartidas –notablemente el subdesarrollo y la marginalización internacional– e intereses conjuntos expresados en términos de demandas por oportunidades económicas. También estaban basados en un acercamiento idealista a la política internacional, que tenía como piedra angular la consolidación de instituciones internacionales y la demanda por una mayor equidad y cooperación internacional, por la transferencia de tecnología y por la reforma de relaciones Norte-Sur. Los ejemplos más representativos de esta primera generación de coaliciones internacionales fueron el Movimiento de Países No Alineados (MPNA) y el G-77 (Grupo de los 77 países en vías de desarrollo). Brasil no fue un miembro, solo un observador del MPNA, así que no intentó sacar ninguna ventaja política de su posición relativamente distante de aquel movimiento. El G-77, alternadamente, proporcionó a Brasil una oportunidad valiosa para la activa participación brasileña en los debates en el contexto de la Asamblea General de la ONU. Desde el G-77 Brasil apoyó las demandas para el desarme, la reforma del comercio y un orden económico internacional más equitativo; ganó así visibilidad y prestigio internacional, especialmente junto a otros países en desarrollo. En el contexto del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), Brasil se incorporó al Grupo de Cairns, un arreglo más pequeño y volcado en un solo tema, pero que tuvo un papel central en la demanda de la reducción de barreras a las exportaciones agrícolas.

La participación en estas iniciativas seguramente posibilitó a Brasil cierta visibilidad y prestigio a nivel multilateral; sin embargo, no llevaron a ningún cambio significativo en cuanto a su posición relativa o a su *statu quo* en el sistema internacional. A pesar de la actuación económica de Brasil entre los años cincuenta y principios de los ochenta, cuando el país se convirtió en una emergente economía industrial, su participación en coaliciones multilaterales aquí llamadas de primera generación tuvo un impacto muy limitado sobre su perfil internacional, básicamente definido entonces como el de un

articulador y mediador en procesos de construcción de consensos. Sin embargo, dichos atributos no fueron suficientes para proyectar a Brasil como actor global.

Dicha condición cambió visiblemente en los años noventa y, particularmente, en la década siguiente, al mismo tiempo que también cambiaron el alcance y el foco de las coaliciones internacionales. En vez de arreglos grandes y heterogéneos, volcados en la búsqueda de objetivos políticos ampliamente definidos, la nueva generación de coaliciones internacionales congregan a un número menor de países en torno a una agenda más selecta y está bien representada por aquellas coaliciones integradas por las grandes economías emergentes en búsqueda de un nuevo estatus político internacional, como el BRICS y el IBSA. Como elementos novedosos en el contexto de la política contemporánea, dichas iniciativas han sido instrumentos privilegiados para la articulación de intereses de un grupo pequeño, pero aún heterogéneo, de potencias emergentes; son ellas mismas expresiones de un orden mundial en rápida transformación. La ascensión de estos nuevos poderes y de las coaliciones que han establecido se suma a los más importantes desafíos globales para hacer urgente y necesaria la reforma de las principales estructuras de gobernanza política y económica global (Amorim, 2010: 215-216).

Las nuevas asociaciones internacionales han adquirido visibilidad y funcionalidad en dominios específicos, y se han convertido en referentes necesarios en el ámbito político internacional. Después de haber tenido un papel activo en la articulación de intereses de los países en desarrollo en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha, así como de congregar a Sudáfrica y la India en el foro IBSA, como también deseoso de sostener un alto perfil en la estructuración del debate sobre los principales temas globales como el cambio climático y la gobernanza económica, Brasil asumió las coaliciones internacionales de países emergentes como referentes centrales de su política exterior. Debido a su propia naturaleza y composición, estas coaliciones encontrarían diversos niveles y formas de funcionalidad política y económica para avanzar intereses nacionales e internacionales brasileños. De una manera diferente a los arreglos de la primera generación, los nuevos instrumentos han sido realmente útiles para ampliar el abanico de asociaciones internacionales y para proyectar a Brasil como actor global (Vigevani y Cepaluni, 2007: 282), un intento perseguido sin éxito en épocas anteriores.

En este sentido, es posible afirmar que la nueva generación de coaliciones internacionales de países emergentes es simultáneamente una fuente y una expresión de la transformación creciente de la distribución de poder internacional que se produce a partir del final de la Guerra Fría. Esta transformación es el resultado de la convergencia de tres procesos importantes: en primer lugar, la consolidación de un patrón de interdependencia sin precedentes y de alcance efectivamente global; en segundo lugar, la erosión gradual de la influencia de las grandes potencias occidentales en los organismos políticos y económicos internacionales; y, en tercer lugar, el ascenso reciente de un grupo de países, a saber, China, Rusia, India, Brasil y Sudáfrica, que se han vuelto capaces o deseosos de

influnciar más allá de sus límites regionales, independientemente de la naturaleza de sus relaciones con las grandes potencias que, según la agenda en consideración, suelen variar del compromiso mutuo –como la asociación estratégica entre Brasil y la Unión Europea– a la crítica abierta y el disenso, como en el caso de la postura de Rusia y China frente a las propuestas de Estados Unidos y de la Unión Europea al Consejo de Seguridad como respuesta a la reciente crisis política en Siria.

Sin embargo, sería un error representar estos nuevos ejemplos de la segunda generación de coaliciones internacionales como más homogéneas que sus precursoras. Al contrario, aunque mucho más limitadas en cuanto a su composición y agendas, las iniciativas de segunda generación abarcan países con atributos muy diversos en términos de sus capacidades políticas, económicas, militares y tecnológicas respectivas y, por ende, con distintos patrones definidores de su inserción regional e internacional. Ello da lugar a complejos y, en gran medida, indeterminados patrones de convergencia a través de diversas áreas temáticas, lo que restringe su funcionalidad a un conjunto relativamente pequeño de cuestiones mientras las hace estar sujetas a diferentes valoraciones políticas por parte de los países que las conforman. Este es precisamente el mayor desafío para Brasil en relación con el manejo de las coaliciones, ya que es muy limitada la capacidad de Brasil de influir en las percepciones y la valoración de sus socios –China, Rusia, India y Sudáfrica– acerca de la importancia y el sentido de oportunidad de la actuación conjunta en temas en los cuales haya pocos elementos para la construcción de convergencias o de consensos.

IBSA, BRICS Y G-20: IMPACTOS PARA LA GOBERNANZA DESDE LA ÓPTICA BRASILEÑA

En este contexto debemos enmarcar el lugar, la importancia y las perspectivas de coaliciones internacionales, en particular aquellas entre países emergentes, para la política exterior brasileña. Según lo mencionado previamente, el IBSA, el BRIC y el G-20 han sido importantes para que los intereses brasileños progresen de forma inédita a escala global. Han permitido asimismo que esta proyección se produzca independientemente de su condición de poder regional o de su, a veces, contestada legitimidad como líder regional, condiciones que podrían convertirse en una fuente posible de importantes constreñimientos políticos a escala global (Flemes y Vaz, 2011: 8). Finalmente, han demostrado ser útiles para que Brasil exprese sus intereses y preocupaciones con respecto a la necesidad de desafiar la concentración de poder sin levantar resistencias políticas importantes en cuanto a su perfil internacional cambiante. Desde esta perspectiva, llega

a ser relativamente fácil entender la gran importancia política que estas coaliciones han adquirido para la política exterior de Brasil en estos últimos años, pues han permitido que el país se ocupe activamente de temas distintos, tales como las negociaciones comerciales multilaterales, las relaciones Sur-Sur, la cooperación al desarrollo, la construcción de gobernanza económica global y la reforma de regímenes internacionales y de instituciones políticas, sin los costos de intentar representar a sus socios regionales como condición a su presencia en el juego global. Es decir, estas coaliciones no están directamente condicionadas a la acción o al liderazgo regional y permiten a Brasil actuar globalmente a pesar de las dificultades o resistencias planteadas en su propio entorno a dicha actuación (Malamud, 2011).

Al mismo tiempo, es importante destacar el hecho de que estas coaliciones internacionales también responden a los diversos intereses y posibilidades internacionales de Brasil. El G-20 de la OMC ha sido importante para traer la agenda del desarrollo al centro de las negociaciones comerciales multilaterales. A pesar de que la Ronda de Doha fue proclamada la “Ronda del Desarrollo”, solamente con y a través de la acción del G-20, bajo el liderazgo de Brasil y de la India, en el contexto de la Conferencia Ministerial de Cancún, se fijó claramente una discusión política centrada en preocupaciones acerca del desarrollo. Fue una iniciativa exitosa al afectar el equilibrio de poder en las negociaciones comerciales y con un impacto no menos significativo para las perspectivas de lograr un resultado acertado y equilibrado de la Ronda de Doha (Amorim, 2010: 219).

El foro IBSA, por su parte, se ha convertido en un espacio de oportunidad para la promoción del diálogo político Sur-Sur sobre algunas cuestiones globales, principalmente la reforma de Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la cooperación para el desarrollo y algunas otras áreas como seguridad, pobreza y políticas sociales. Percibida por muchos con un cierto grado de escepticismo en cuanto a su viabilidad a largo plazo, el foro trilateral ha logrado no solamente subsistir, sino que también ha explotado oportunidades para consolidarse como foro y canal para que la cooperación Sur-Sur se cree y desarrolle. A pesar de su agenda difusa y de la carencia de contenido de muchas de las áreas en que ha trabajado, el IBSA ha demostrado ser una iniciativa capaz de proporcionar una palanca política y de protagonismos con costos relativamente bajos, tanto nacional como internacionalmente, para los tres países (Flemes, 2011: 403). Sin embargo, la importancia y la eficacia del foro IBSA no se pueden evaluar solamente por la existencia de una agenda trilateral formal que le confiere un sentido programático; ni con base en la capacidad de los tres países en establecer y perseguir una estrategia política común como respuesta a los desafíos globales más relevantes. La importancia del IBSA y su credibilidad internacional debe derivar de la capacidad de los tres países en traducir las oportunidades de trabajo conjunto en resultados prácticos en cada uno de los pilares que la conforman: el diálogo político, la cooperación y la promoción de las relaciones Sur-Sur.

Antes de ser un elemento importante en el ámbito de la política internacional, el IBSA todavía necesita consolidarse como referente significativo de las políticas exteriores de cada uno de sus miembros en aquellas áreas y temas que puedan ser relevantes para ellos de una manera individual y colectiva (Oliveira, 2005: 58). Respecto a ello, uno no puede escapar de la idea de que el foro IBSA es valorado todavía de manera muy diversa por cada uno de sus tres miembros. Aunque la India, Brasil y Sudáfrica parezcan dispuestos a seguir formando parte del foro, la aparición del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y, más recientemente, Sudáfrica) ha desatado una cierta duda en cuanto a sus perspectivas. Estas dudas son, sin embargo, injustificadas. El foro IBSA quedará como iniciativa útil para la búsqueda por parte de Brasil de un perfil internacional más asertivo y para su *statu quo* realzado en la etapa global. Es funcional para que Brasil sostenga un sentido de compromiso con los ideales, las preocupaciones y los objetivos del Sur global en el ámbito de la cooperación internacional.

El grupo BRICS, a su vez, ha emergido para Brasil como una posible palanca gracias a la cual accederá, eventualmente, al estatus de actor internacional reconocido en el marco de un conjunto seleccionado de países con una influencia real en los temas de gobernanza global. Mientras que el IBSA y el G-20 de la OMC lidian con temas relacionados con el desarrollo económico y la cooperación Sur-Sur, el BRICS plantea la posibilidad de acercar a Brasil al centro de la política internacional. Sin embargo, esta posibilidad no es automática. Depende en gran medida de la incierta voluntad política de China, Rusia e India de trabajar juntos en temas como la seguridad internacional, el cambio climático, las finanzas internacionales, entre otros. Sin embargo, y hasta ahora desde su inicio como asociación formal, el BRICS ha coordinado y avanzado posiciones a favor de la consolidación del G-20 como foro principal para la discusión política respecto a temas económicos y financieros, substituyendo así al G-8 y su versión ampliada (G-13), y en la reestructuración de las capacidades de toma de decisiones en el Fondo Monetario Internacional. No hay indicaciones claras de proyección hacia otras áreas y temas más políticos y sobre los cuales se dividen, como la seguridad internacional, la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU o el cambio climático. Sin embargo, esos logros en la promoción de nuevas estructuras de gobernanza económica y financiera son de una gran importancia para Brasil por sus implicaciones políticas y para la obtención de una mayor influencia en la construcción de normas, instituciones y procedimientos de toma de decisión.

El G-20, como se ha mencionado anteriormente, ha sido la iniciativa de mayor impacto en la que Brasil ha participado y ha ayudado a impulsar, pues ha emergido como el ejemplo más relevante de cambio en el patrón de concentración del poder decisorio en temas económicos que ha prevalecido desde que se dispusieron las instituciones de Bretton Woods. Hasta ahora, el G-20 es la única instancia de gobernanza que ha logrado desafiar la prominencia del G-8 y reflejar con cierta eficacia la mayor importancia política de los poderes emergentes, que ahora están desempeñando un papel decisorio activo en vez del papel defensivo y secundario anterior.

El BRICS, entonces, es más conveniente para tratar el desafío de los nuevos parámetros y mecanismos de gobernanza económicos y de política global, así como para acercar a Brasil a la alta política. No debe haber valuaciones excluyentes del IBSA y del BRICS desde la perspectiva brasileña. Por el contrario, ambos deben ser asumidos como dimensiones complementarias para el objetivo brasileño: cambiar el *statu quo* internacional de una potencia regional hacia el de un actor global independiente, proactivo y de influencia. Todo esto indica que Brasil no tiene interés en combinar estas coaliciones, a pesar de que eventualmente pueden sobreponerse. Hasta ahora, y no hay muestras de que esto vaya a cambiar en un futuro cercano, cada una de estas coaliciones ha respondido a diversos propósitos y ha permitido que Brasil juegue simultáneamente en diversos foros y áreas temáticas, alcanzando así el pretendido perfil de un actor global.

La vulnerabilidad principal de Brasil con respecto a la funcionalidad de estos grupos es que todos ellos dependen excesivamente de los incentivos y de la buena voluntad política de los países de forma individual para privilegiarlos en sus respectivas estrategias de política exterior. Aun cuando los hechos han sido positivos a este respecto hasta ahora, es importante tener presente que ni el IBSA, ni el BRIC ni los dos G-20 están destinados a un proceso natural de consolidación. Por el contrario, todos ellos siguen estando sujetos a reveses políticos siempre que los incentivos para uno de sus actores a *jugar* de forma individual lleguen a ser más fuertes que las ventajas y los costos de la acción colectiva. Con excepción del IBSA, en el cual Brasil puede persuadir a sus otros dos socios de continuar invirtiendo capital político en su desarrollo y consolidación, las otras agrupaciones –BRIC particularmente– son mayoritariamente dependientes de razonamientos políticos en gran parte inciertos e imprevisibles de actores que, como el propio Brasil, se guían por un sentido y una valoración fuerte de la independencia en su comportamiento internacional. Si, por un lado, las coaliciones como IBSA y BRIC derivan su valor político de las cualidades individuales de sus miembros y de las transformaciones potenciales que pueden promover al trabajarlas conjuntamente, por el otro, llegan a ser altamente vulnerables a las incertidumbres de su compromiso político con la estrategia de trabajo conjunto cuando los intereses nacionales compiten o cuando expectativas de resultados valorados de manera diferente suelen estar en juego.

Hasta la fecha no han habido incentivos convincentes para que Brasil apoye la idea de combinar o de cambiar estas iniciativas, pues el país se ha beneficiado, hasta ahora, de las diversas posibilidades que estas coaliciones le permiten a la hora de gestionar diversas agendas en distintos contextos, con flexibilidad e independencia, en lo que el discurso diplomático ha llamado una diplomacia de “geometrías variables”. Por el momento, y en un futuro cercano, la mejor opción para Brasil se puede expresar en términos económicos: continuar invirtiendo más capital político en ellas para hacerlas aptas a expandir sus márgenes de utilidad a medio plazo, con el propósito de lograr mejores condiciones para influir en los procesos de construcción de gobernanza, particularmente en las

esferas políticas y económicas. Sin embargo, dichos arreglos no han alcanzado, hasta el presente, la dimensión de la seguridad. Aunque el IBSA haya desarrollado una agenda de cooperación sobre seguridad, los tres países no comparten visiones sobre la reforma del Consejo de Seguridad para actuar conjuntamente ante este tema. Respecto a los otros regímenes de seguridad (por ejemplo, no-prolifерación, control de tecnologías, misiles, etc.) ni el BRICS ni el IBSA los han asumido como parte integral de sus agendas. Hay que considerar que Brasil aborda los principales retos de la seguridad internacional contemporánea casi exclusivamente desde la óptica de sus políticas, ya que el país no participa de instancias colectivas dedicadas a la formulación de políticas comunes o de coordinación en este campo.

EL LUGAR DE LA SEGURIDAD EN LA AGENDA INTERNACIONAL DE BRASIL

La seguridad es un área tradicional de la agenda global de Brasil desde los tiempos de la Guerra Fría. La inexistencia de amenazas inmediatas en su entorno regional hizo que el país encontrase un escenario favorable para conseguir un fuerte protagonismo a favor de iniciativas de alcance regional, particularmente en las áreas de la paz y la no-prolifерación. En el ámbito global, dirigió sus atenciones a la agenda de seguridad tratada en el marco multilateral, y tuvo como ejes centrales de su acción internacional en este ámbito la paz, el desarme y los vínculos entre seguridad y desarrollo. Al mismo tiempo, Brasil valoró la búsqueda por la autonomía estratégica como condición deseada para la inserción en un mundo marcado por grandes asimetrías de poder (Amorim, 2010: 216). Un rasgo permanente de la posición internacional de Brasil sobre la seguridad internacional ha sido la reprobación de la naturaleza discriminatoria y excluyente de las estructuras de poder, lo que justificó durante mucho tiempo su no-adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear, que finalmente firmó y ratificó en 1997. De ser un país “sin excedentes de poder”, conforme a la jerga diplomática, Brasil pasó a enfatizar, a partir de los años noventa, la participación en las variadas instancias y regímenes multilaterales dedicados a la promoción de la seguridad internacional como la mejor opción para lograr influencia en los debates políticos y en la toma de decisiones, acentuando así los atributos del *soft power* en su acción internacional. Mientras, los temas de defensa *stricto sensu* seguían como secundarios o incluso marginales frente a otros dominios de políticas públicas, con una creciente atención dedicada a la Amazonía como principal preocupación en este ámbito.

Sin embargo, a partir del Gobierno de Lula se produce un importante giro, con un fuerte aumento de las preocupaciones sobre defensa, que se refleja ciertamente tanto en la esfera de la política como en la de la asignación de recursos. Dichas preocupaciones se hicieron evidentes en la segunda versión de la Política Nacional de Defensa, anunciada en 2005 y consolidada en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008, los dos documentos que orientan la política brasileña en materia de defensa. Ambos ponen de relieve la importancia de desarrollar capacidades militares para proteger el territorio continental y marítimo, sus recursos naturales y la biodiversidad, al mismo tiempo que intentan generar las condiciones para que las fuerzas militares sean aptas para disuadir la presencia y la acción no consentida de actores externos en cualquier parte del territorio nacional (Ministerio de Defensa, 2008: 5). Con Lula da Silva las preocupaciones sobre defensa volvieron a ser importantes en la agenda de la política exterior de Brasil y en la manera de tratar los temas de seguridad a escala global, con un énfasis claro en el logro de capacidades militares convencionales que conferirían al país poder disuasorio y credibilidad internacional al mismo tiempo que le permitían asumir responsabilidades mayores en operaciones de paz y otras iniciativas de seguridad colectiva en el marco especialmente de Naciones Unidas.

En el ámbito doméstico se produjo, por primera vez, una articulación más efectiva entre política de defensa y política exterior, en particular respecto a la prioridad de reconocer el entorno suramericano y el Atlántico Sur como espacios para la acción internacional brasileña. Al mismo tiempo, mientras la política exterior se dirige cada vez más hacia la proyección de Brasil como actor global, y pese a la prioridad atribuida a América del Sur, la intensa acción regional brasileña en áreas como el diálogo político, la integración y el comercio, las inversiones, la cooperación al desarrollo no está articulada funcionalmente con la acción en el ámbito global.

La reducción de las asimetrías de poder y el interés por el desarrollo tecnológico para la consecución del objetivo de lograr más independencia en el ámbito estratégico, planteamientos reafirmados y fortalecidos durante el Gobierno de Lula da Silva, deben seguir orientando los esfuerzos y las políticas brasileñas a corto y medio plazo, dado que representan intereses muy bien consolidados en el *establishment* de la política exterior y de defensa en Brasil. Esto tiene importantes implicaciones en lo que concierne sobre todo al tema de la no-proliferación. En primer lugar, implica evitar que la no-proliferación se convierta en un constreñimiento a los intereses legítimos del desarrollo de tecnologías de uso dual; en este caso, son particularmente sensibles los intereses en el enriquecimiento de uranio y en el sector aeroespacial y de misiles, en los cuales el país ha invertido grandes esfuerzos durante casi cinco décadas, con resultados muy heterogéneos pero significativos desde el punto de vista del campo tecnológico. En este ámbito, el objetivo esencial enunciado en la Estrategia Nacional de Defensa es lograr independencia estratégica en las tecnologías consideradas de importancia crítica para la defensa nacional y el desarrollo

industrial, particularmente, el desarrollo de una capacidad de producir a escala industrial el combustible nuclear para la construcción de los reactores nucleares con propósitos exclusivamente pacíficos en Brasil.

La construcción del submarino nuclear, un proyecto de suma importancia para el Ejército brasileño, y la protección de la tecnología de enriquecimiento de uranio desarrollada autónomamente deben llevar al país a rechazar propuestas del régimen de inspecciones de la Agencia Internacional de Energía Atómica para incluir las tecnologías de enriquecimiento. Al mismo tiempo, se espera que Brasil siga pidiendo un compromiso efectivo por parte de las potencias atómicas con el desarme nuclear, apoyando la reinserción del tema en las negociaciones en el marco del TNP, un desarrollo observado en la última Conferencia de Revisión del tratado. Otro aspecto, igualmente relevante, que debe merecer una atención creciente de Brasil en los foros internacionales pertinentes, es la consolidación de zonas libres de armas nucleares. Brasil ha desempeñado un papel muy importante para la creación de un área libre de armas de destrucción masiva en el Atlántico Sur, un espacio que ocupa una mayor atención y cuya importancia, desde el punto de vista económico y estratégico, debe aumentar en los próximos años a causa de los hallazgos de grandes yacimientos de gas y petróleo y que debe convertirse en el principal espacio de producción de gas y crudo en las próximas décadas.

La salvaguardia de este espacio como espacio libre de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva tiende a ocupar un lugar destacado en la agenda de seguridad de Brasil; se profundiza así la tendencia de valoración del Atlántico en el marco de la política de defensa de Brasil y de cooperación con los países africanos. Un desafío importante, en este sentido, aparece del creciente interés de Estados Unidos y de los países de la Unión Europea de desarrollar una perspectiva conjunta a los desafíos que se plantean en el contexto de todo el Atlántico. Las relaciones transatlánticas, originalmente centradas en las dinámicas políticas, económicas y estratégicas del Atlántico Norte, se actualizan y avanzan para enfatizar el *atlanticismo*, es decir, una mirada amplia del conjunto de potencialidades y desafíos presentes en todo el Atlántico; ello implica borrar las coordenadas geográficas (Norte y Sur) que tradicionalmente han enmarcado no solamente el espacio sino también sus intereses, prioridades, políticas y acciones.

Brasil ha visto esta tendencia con preocupación, particularmente cuando suele implicar la posibilidad de presencia y actuación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en todo el Atlántico, y ha mantenido el énfasis en el Atlántico Sur como parte esencial de su entorno estratégico y, por lo tanto, un espacio en el cual debe procurar intensificar los esfuerzos de cooperación con los países suramericanos linderos así como con los de la costa africana. Aquí se plantea un reto político muy importante para la construcción de la gobernanza en el ámbito de la seguridad: conciliar intereses y perspectivas nacionalmente definidas en los ámbitos de la seguridad y de la defensa, los cuales discrepan en muchos e importantes sentidos de los intereses y planteamientos de Estados Unidos y de

las grandes potencias europeas, y la búsqueda de la ampliación de los espacios de formulación de reglas y de toma de decisiones, lo que supone una mayor capacidad de articular y hacer converger intereses y visiones sobre los temas de la agenda de seguridad global más importantes. Este reto adquiere más relieve cuando se considera que la creciente internacionalización de la economía brasileña y la proyección de intereses económicos del país hará que las preocupaciones sobre seguridad también aumenten, haciendo que el país responda simultáneamente a desafíos originados por temas convencionales como la protección de su territorio y de los recursos naturales bajo su jurisdicción, y con aquellos que representan nuevos desafíos como la seguridad ambiental, alimentaria, energética y cibernética.

Hasta hace pocos años, el principal vector de las discusiones sobre gobernanza global en materia de seguridad era la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, las operaciones de paz, secundadas por la profundización y/o consolidación de regímenes e instrumentos dedicados a temas como la no-proliferación, el control de tecnologías, el desarme, el terrorismo, el crimen organizado o los distintos tipos de tráfico. La agenda contemporánea, sin embargo, contempla desafíos en nuevas áreas como las mencionadas anteriormente, en las cuales no existen aún políticas nacionales claramente definidas o regímenes regionales y globales suficientemente desarrollados para orientar los esfuerzos de construcción de gobernanza. Este espacio permite a Brasil un margen de maniobra suficientemente amplio para construir o consolidar sus intereses y posiciones con base en una visión fuertemente centrada en las necesidades del desarrollo crecientemente asociado a la necesidad de ajustarlo a las demandas para la gobernanza tanto regional como global.

CONCLUSIONES

El protagonismo de Brasil como actor global demandará que sea capaz cada vez más de articular de forma congruente las dimensiones doméstica y exterior de los intereses brasileños. A lo largo de todo el Gobierno de Lula da Silva, hubo un fuerte énfasis en el fortalecimiento de las capacidades del Estado, tanto políticas como económicas, y en la búsqueda de un rol propositivo en los espacios internacionales. En los próximos años, el gran desafío para las políticas brasileñas será el trato simultáneo y articulado de estas dos dimensiones, lo que supone la difícil tarea de articular el sesgo nacionalista que ha marcado tradicionalmente los intereses y la política exterior de Brasil con un sentido cosmopolita que acompaña las preocupaciones y propuestas con que la comunidad internacional intenta responder a los desafíos de la creciente interdependencia y de una cada vez más necesaria coordinación de políticas en múltiples instancias y áreas temáticas.

Así mismo, en los próximos años, los temas vinculados a la gobernanza global deberán escalar en sus prioridades y en la agenda de la política exterior de Brasil, exponiéndola cada vez más a la influencia de los intereses y acciones de actores no estatales, interna e internacionalmente, planteando retos en cuanto a la efectiva participación de estos actores en la formulación de las posiciones internacionales del país y en la implementación de iniciativas regionales y a escala global. Hasta ahora, el recurso a las coaliciones internacionales ha puesto de relieve mucho más la dimensión intergubernamental y la acción diplomática tradicional, quedando pendiente de consideración en el ámbito político la relación con los actores no estatales y de su lugar en la construcción de la gobernanza. El Gobierno de Dilma Rousseff seguramente reconoce estos desafíos pero, durante los primeros meses, no ha ofrecido elementos suficientes para sostener la expectativa de que Brasil va a realizar cambios significativos en la estrategia internacional respecto a las coaliciones internacionales y al juego diplomático que las sostienen.

Referencias bibliográficas

- AMORIM, Celso N. "Brazilian foreign policy under President Lula". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 35, special edition (2010), p. 214-240.
- FERNANDES de Oliveira, Marcelo. "Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n.º 2 (2005), p. 55-69.
- FLEMES, Daniel. "India, Brazil and South Africa (IBSA) in the New Global Order: Interests, Strategies and Values of the Emerging Coalition". *International Studies*, vol. 46, n.º 4 (2011), p. 401-421.
- FLEMES, Daniel y VAZ, Alcides Costa. "Security policies of India, Brazil and South Africa: Regional security contexts as constraints for a common agenda". *Working Paper*, n.º 160 (enero 2011), German Institute of Global Affairs.
- MALAMUD, Andrés. "A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n.º 3 (2011), p. 1-24.
- Ministerio da Defesa do Brasil. *Estratégia de Defesa Nacional*. Brasília, 2008.
- VIGEVANI, Tullo y CEPALUNI, Gabriel. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia pela autonomia pela diversificação". *Contexto Internacional*, vol. 29, n.º 2 (2007), p. 273-335.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes y REIS DA SILVA, André Luiz. "Brazil and the political, economic and environmental multilateralism". *Revista Brasileira de Política Interacional*, vol. 35, special edition (2010), p. 54-72.