

# EL ROL DE BRASIL EN LA CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DE UNASUR COMO PROYECTO POSNEOLIBERAL. UN ANÁLISIS A PARTIR DEL CONCEPTO DE SOFT POWER

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultad de Relaciones Internacionales

Elaborado por: **María Juliana Santos Martínez**

Dirigido por: **Ernoko Adiwasio**

**Bogotá D.C., 2016**

---

## RESUMEN

*La búsqueda de una integración latinoamericana se ha visto obstaculizada históricamente por la reticencia de los Estados a ceder soberanía a instancias supranacionales, y por la constante competencia entre los mismos. No obstante, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) surge como proyecto de integración regional alternativo al modelo neoliberal existente en la zona, con el especial protagonismo de Brasil en su creación y posterior evolución debido a ciertos intereses de carácter hegemónico que el país buscó materializar a través de la Unión. En este sentido, mediante el concepto de soft power, el objetivo del presente proyecto investigativo se centra en analizar la manera mediante la cual Brasil buscó aprovechar la creación y evolución de tal mecanismo de integración como plataforma para posicionarse como líder pos neoliberal en América del Sur durante el mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.*

### **Palabras clave:**

*Brasil; UNASUR; Soft Power; Integración Regional; Posneoliberalismo.*

## ABSTRACT

*The search for a Latin American integration has historically been obstructed by the reluctance of states to transfer sovereignty to supranational instances, and the constant competition between them. Nevertheless, the Union of South American Nations (UNASUR) arise as an alternative project of regional integration to the existing neoliberal model in the area, with the special role of Brazil in its creation and evolution due to certain hegemonic interests that the country sought to materialize through the Union. In this sense through the concept of soft power, the aim of this research project is to analyze the way in which Brazil sought to take advantage of the creation and evolution of such integration mechanism as a platform to position itself as post-neoliberal leader in South America under President Luiz Inacio Lula da Silva.*

### **Key words:**

*Brazil; UNASUR; Soft Power; Regional Integration; Post-neoliberalism.*

## INTRODUCCIÓN

Las iniciativas de integración en América del Sur se han caracterizado históricamente por cierto grado de recelo entre los Estados frente a la idea de ceder parte de su soberanía a instancias supranacionales, así como por la constante competitividad entre los principales polos de poder en la región. A diferencia del proceso de integración europeo, el cual tuvo como principal objetivo el establecimiento de la paz en la zona; en el cono sur, la búsqueda del desarrollo económico ha sido el principal motor de dicha iniciativa. Pasando por modelos de integración económica dictaminados por preceptos desarrollistas, lineamientos característicos del liberalismo económico y posteriormente del neoliberalismo, el proceso de integración en Suramérica se ha estado desarrollando desde inicios del siglo XXI bajo un marco de regionalismo posneoliberal como respuesta a la exclusión de ciertos sectores sociales en el desarrollo regional y la ineffectividad de las instituciones para satisfacer las demandas de la población.

Así, bajo este nuevo modelo de integración regional, caracterizado por la reincorporación estatal en la agenda de desarrollo suramericano, surge la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), como un espacio de integración que pretende “(...) eliminar la desigualdad socio

económica, alcanzar la inclusión social, aumentar la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías existentes, considerando la soberanía e independencia de los Estados.” (UNASUR, 2016).

Aunque dicha iniciativa de integración es comúnmente atribuida al papel de Venezuela como país promotor durante el gobierno de Hugo Chávez, en realidad la labor de Brasil representó mayor importancia dentro de la Unión al ser líder del proceso integracionista bajo el mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. De hecho, la creación de UNASUR respondió a la consecución de los objetivos de la política exterior de Lula, enfocada en “(...) la aspiración de liderazgo regional y proyección extra hemisférica.” (Baroni & Rubiolo, 2010, pág. 147). De esta manera, como prioridad principal, se planteó la construcción de una región próspera, justa y políticamente estable; lo cual a su vez le permitiría lograr posicionarse como potencia global emergente a través del fortalecimiento del multilateralismo en la región.

Sin embargo, para alcanzar tales objetivos sin ser percibido por sus vecinos como un Estado imperialista, Brasil tuvo que emplear estrategias de soft power para hacer frente a los obstáculos que tradicionalmente no le han permitido posicionarse como líder. Así, la política exterior de Lula empleó mecanismos de soft power mediante iniciativas de multilateralismo regional basado en los principios de “no intervención” y “no indiferencia” con el propósito final de impulsar el desarrollo de Brasil; evidenciando así, cómo las pretensiones ligadas al desarrollo nacional y al deseo de transferir dinamismo económico a su zona de influencia, determinaron dicha política exterior, en defensa de una idea de integración regional basada en la idea de una “identidad suramericana”.

De hecho, la propuesta de política exterior de Lula, denominada como *Autonomía por la Diversificación*, pretendía la integración entre las políticas de desarrollo económico y las acciones diplomáticas brasileras; todo ello dentro del modelo de desarrollo de carácter posneoliberal de Lula, el cual, de acuerdo a Sader, priorizó el papel del Estado como principal impulsor del crecimiento económico y distribución de la renta, así como la predominancia de las políticas sociales, y los procesos de integración regional por encima de los tratados de libre comercio con Estados Unidos.

Teniendo en cuenta esto, dicho modelo puede que haya tenido incidencia en la construcción de UNASUR y la idea de integración regional en torno al desarrollo, alejada de los principios neoliberales predominantes; ya que, la búsqueda de legitimidad de UNASUR como actor regional, se ha basado de manera similar al enfoque desarrollista de Lula, en la promoción del bienestar e inclusión social. Consecuentemente, se podría pensar que, UNASUR, sería entonces una estrategia de la política exterior brasilera encaminada hacia la adquisición de poder y autonomía en el cono sur, mediante la cual, Brasil ha buscado el consenso regional para la aceptación de su liderazgo en la zona, en torno a las ideas de democracia como valor universal, integración regional y desarrollo nacional como primer paso para su inserción internacional.

De ahí que el propósito de la presente investigación se enfoque en analizar la manera mediante la cual Brasil bajo el mandato de Lula da Silva, buscó aprovechar la creación y evolución de UNASUR como posible plataforma de liderazgo regional. Dentro de este contexto, es pertinente preguntarse entonces: ¿Cómo se puede entender el rol de Brasil durante el período presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva en la creación y evolución de UNASUR como proyecto posneoliberal?

Para responder a ello, se plantea inicialmente que el papel de Brasil durante la presidencia de Lula da Silva en la creación y posterior evolución de UNASUR tuvo como objetivo su posicionamiento como líder regional mediante la promoción de su modelo de desarrollo, la financiación de proyectos de infraestructura en la región y la construcción de una institucionalidad suramericana alejada del modelo neoliberal predominante. En este sentido, el plan de trabajo propuesto para el presente proyecto investigativo está estructurado en tres capítulos, en los cuales se pretende en primer lugar, analizar el direccionamiento de la política exterior brasilera en el período de 2003 a 2010 bajo la presidencia de Lula y sus objetivos de liderazgo en el cono sur. En segundo lugar, se busca exponer los intereses de Brasil en el proceso de creación de UNASUR bajo las directrices de la política exterior desarrollada por Lula. Por último, es necesario identificar la aplicación de mecanismos de soft power brasilero al interior de UNASUR durante el mandato de Lula da Silva para determinar si efectivamente el bloque regional le permitió a Brasil posicionarse como líder en la región.

La presente investigación corresponde a un estudio de caso con un alcance de tipo descriptivo y analítico, en el cual se busca exponer los lineamientos de la política exterior de

Lula da Silva para entender sus intereses en la creación de UNASUR, y de esta manera, comprender la forma mediante la cual Brasil hizo uso de dicho bloque regional para posicionarse como líder suramericano a través de estrategias de soft power. A modo de marco conceptual, se pretende hacer uso del concepto de soft power desarrollado principalmente por Joseph Nye, para hacer un análisis de las estrategias utilizadas por Brasil para persuadir a sus vecinos de hacer lo que el país deseaba respecto a UNASUR, y materializar así sus intenciones de liderazgo en el cono sur a través de un bloque regional alejado de los preceptos neoliberales de integración predominantes.

Finalmente, por medio de una metodología cualitativa que permita analizar la información encontrada para identificar la estrategia de soft power brasilera en la creación y evolución de UNASUR, se hará uso de fuentes primarias como documentos oficiales de Itamaraty y de UNASUR, contenido de prensa relevante, así como la posibilidad de obtener información pertinente a través del repositorio digital de UNASUR. De igual forma, se pretende obtener información de fuentes secundarias como artículos de investigación y trabajos investigativos relacionados con el tema en cuestión para realizar el análisis del rol de Brasil al interior de UNASUR, y cómo éste procuró aprovechar la iniciativa integracionista para materializar sus intenciones de liderazgo en la región.

### **LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LULA: *AUTONOMÍA POR LA DIVERSIFICACIÓN***

Normalmente la política exterior brasileña es identificada por académicos como Grabendorff (2010), Buyé (2011), Gomes (2012), Pereyra (2013) y Actis (2014) como el resultado de una estrategia de interés nacional estable y continua debido al profesionalismo de Itamaraty, y su rol activo en la diplomacia internacional independiente de una administración en particular. No obstante, en lo concerniente a la postura brasilera frente a América del Sur, se podría afirmar que durante el mandato de Lula entre 2003 y 2010, se produjo un cambio en tal continuidad de la política exterior, puesto que, de acuerdo a autores como Gratius, aunque Brasil tradicionalmente había ejercido un liderazgo pasivo y reservado en la región, dichas pautas fueron modificadas durante el gobierno de Lula al asumir por primera vez “(...) un rol más activo en la política internacional y en la propia región”. (Gratius, 2004, pág. 191).

Anteriormente, la política exterior de Brasil frente al cono sur se había caracterizado por el constante aislacionismo regional y tendencia a la autarquía, debido a factores como su autopercepción diferenciada respecto a los demás integrantes de la zona, su independencia frente a las directrices de Estados Unidos, y su enfoque prioritario hacia la periferia y lo relacionado con los tópicos tercermundistas fuera de la región. De acuerdo a Vigevani & Cepaluni (2009), desde el siglo XX Brasil ha experimentado tres vías para alcanzar la autonomía como objetivo primordial de su política exterior; en el primer período, a través de la *Autonomía por la Distancia*, el país buscó dar prioridad al desarrollo del mercado interno, rechazando la influencia de las instituciones internacionales en su agenda, utilizando la política exterior como instrumento del modelo ISI.

El segundo período identificado por Vigevani & Cepaluni, corresponde al proceso de democratización brasilero durante la década de los noventa, el cual trajo consigo un nuevo modelo de política exterior conocido como *Autonomía por la Participación*, mediante el que Brasil buscó adherirse a los regímenes internacionales liberales y así lograr tener influencia en la formulación de reglas en el orden internacional. En este sentido, el sentimiento de pertenencia hacia Suramérica no había estado siempre presente en la identidad brasilera ni en el manejo de su política exterior; no obstante, según Falomir, con el fin del orden bipolar en el Sistema Internacional, sumado al fenómeno de la Globalización, se hizo evidente el repliegue de los Estados Unidos en la zona, creando incentivos para que América del Sur pudiese actuar de manera más autónoma.

Como consecuencia de ello, el tercer período señalado, corresponde a la estrategia de política exterior de Lula da Silva, conocida como *Autonomía por la Diversificación*, a través de la cual, Brasil asumió el rol de líder regional para lograr posicionarse como referente suramericano y así mismo, ser vocero del Sur en la búsqueda de un orden internacional más justo. Así, con la llegada de Lula al poder en el año 2003,

“(…) al establecer a Suramérica como su esfera de influencia natural, Brasil inició un proceso de reconstrucción de identidad, aumentando su confianza en sus propias capacidades con una estrategia de comunicación enfatizada en objetivos comunes regionales y en la disminución del temor de sus vecinos a ser dominados por el país.” (Buyé, 2011, pág. 37).

Además, aunque la política exterior de Lula mantuvo el principio de autonomía en las relaciones exteriores del país, la política de *Autonomía por la Diversificación* desarrolló una orientación diferente respecto a la percepción brasilera de América del Sur como zona de influencia. Así, “(...) en el año 2003 se produce un proceso de discontinuidad en la política exterior brasileña con respecto a sus tres últimos antecesores: Collor de Melo, Franco y Cardoso.” (Actis, 2012, pág. 197). Tal discontinuidad buscó obtener mayor libertad de maniobra en la arena internacional mediante la integración suramericana como prioridad en la política exterior brasilera, ya que el país reconoció la importancia de la integración y la promoción de paz y prosperidad en su región para fortalecer su posición en los asuntos internacionales. De acuerdo a Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores durante el mandato de Lula, el cono sur fue prioridad estratégica puesto que “las relaciones políticas y económicas más estrechas contribuyen al crecimiento y la estabilidad. También aumenta nuestra influencia (de Brasil y Suramérica) en las negociaciones globales.” (Amorim, 2010, pág. 227).

De igual forma, hubo ciertos cambios a nivel institucional, los cuales permiten evidenciar la interrupción de la continuidad de la política exterior brasilera bajo el período presidencial de Lula da Silva. En este sentido, el nombramiento de Marco Aurelio García (intelectual perteneciente al Partido de los Trabajadores) como Asesor Especial del Presidente de la República para Política Exterior, buscaba ser un canal de comunicación con mayor dinamismo entre Itamaraty y el Ejecutivo, al estar vinculado directamente a la Presidencia. Frente a ello surgieron diversas críticas, las cuales señalaban que el profesionalismo y los principios rectores de las relaciones exteriores del país se verían afectadas por los intereses e influencia del Partido de los Trabajadores. No obstante, con esta figura, “(...) la administración de Lula pretendía dar mayor flexibilidad a la actuación diplomática en temáticas que precisasen de un posicionamiento más político que diplomático, exponiendo con eso menos la figura del Presidente (...)”. (Duarte, 2011, pág. 46).

Siguiendo a Duarte, otro cambio importante se desarrolló en el perfil político de los formuladores de política exterior, ya que anteriormente, en los gobiernos de Collor de Mello y Cardoso, Itamaraty se había caracterizado por su politización, puesto que la institución estuvo liderada por sectores y personajes de la vida pública que eran simpatizantes de los preceptos neoliberales característicos de la época, como consecuencia de las medidas establecidas por el

Consenso de Washington. Sin embargo, con el triunfo de Lula como presidente del país, se produjo una alteración en la conducción y orientación política e ideológica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, pues figuras como Celso Amorim y Samuel Pinheiro Guimarães, ocuparon los cargos de dirección de la política exterior, representando el sector neo-desarrollista brasileiro.

Aunque inicialmente, tal reorientación de la administración de Lula no trajo consigo cambios trascendentes en el accionar de la política exterior con respecto al gobierno de Cardoso,

“el método de negociación del grupo comandado por Amorim reflejó posiciones más duras y críticas en temáticas de la agenda bilateral con Estados Unidos, tales como la propuesta estadounidense de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la lucha contra el terrorismo y la Guerra en Irak.” (Duarte, 2011, pág. 48).

No obstante, si bien la política exterior de Lula adquirió una posición crítica frente a las acciones en materia internacional por parte de Estados Unidos, también se esforzó por mejorar la imagen externa de Brasil para obtener confianza de los mercados internacionales, a partir de su estabilidad interna relacionada con los asuntos financieros. De esta forma, el gobierno de Lula pretendía establecer una sintonía entre los objetivos de desarrollo económico nacional y la negociación con el sistema financiero internacional.

Como se ha mencionado anteriormente, la ideología del Partido de los Trabajadores tuvo cierta incidencia en la formulación de la política exterior del país bajo la administración de Lula, pues, de acuerdo a lo planteado por Grabendorff, el modelo de desarrollado establecido, encargado de combinar una economía de mercado con una fuerte intervención del Estado en materia de equidad y progreso social, buscó ser exportado a nivel regional por medio de mecanismos de integración entre los países de la región suramericana como en el caso de UNASUR.

Lo anterior, se debe al “giro a la izquierda” producido en América Latina en el siglo XXI como reacción ante las consecuencias negativas del neoliberalismo, el cual trajo consigo la popularidad de partidos políticos como el Partido de los Trabajadores en Brasil, los cuales prometían cambios para mitigar los efectos de desigualdad social y pobreza en las poblaciones. Particularmente, la ideología del Partido de los Trabajadores, influyó en las pretensiones de Lula tanto a nivel interno como externo, al formular un proyecto nacional de desarrollo fundamentado



en “(...) el desarrollismo, la integración de las clases sociales y de la extensión geográfica junto a la proyección internacional del país.” (Martínez, 2012, pág. 11).

Siguiendo a Martínez, gracias a la existencia de un proyecto nacional, es probable que el sistema político brasileño presentara mayores niveles de estabilidad que sus vecinos en la región; además, al tener en cuenta el carácter institucionalista de su política exterior, podría entenderse con mayor claridad el constante interés de Lula por desarrollar espacios de integración en Suramérica y foros multilaterales a nivel global.

Tal orientación hacia el desarrollo del multilateralismo y la integración, se vio reflejado en el interés de Lula por hacer uso del Grupo de Río como plataforma inicial para proyectar el liderazgo brasileño en Latinoamérica, el cual había sido creado en 1986 por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú y Venezuela “(...) como un mecanismo de consulta y concertación política fundado sobre la vigencia de los valores democráticos.” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2000, pág. 11). No obstante, aunque Lula buscó aprovechar este foro multilateral para promover ideales brasileños como el desarrollo con inclusión social y la lucha contra la pobreza, el protagonismo de un rival como México obstaculizó las pretensiones de dominancia de Brasil al interior del Grupo, haciendo evidente la rivalidad entre ambos polos de poder. Por lo tanto, la política exterior brasileña se enfocó en proyectar sus intenciones de liderazgo en América del Sur principalmente, para evitar la competencia con un país como México.

Así, en consonancia con el surgimiento del post liberalismo en Suramérica, el proyecto nacional de Lula se caracterizó por el retorno hacia el intervencionismo estatal en las políticas económicas y sociales de carácter redistributivo, las cuales se enfocaron en el crecimiento del mercado interno, el desarrollismo y la lucha contra la pobreza a través de programas como Bolsa Familia, propuesto para erradicar el hambre en las poblaciones vulnerables del país. Mientras que, en el plano exterior, según autores como Gomes y Sader, la integración regional por encima de los tratados de libre comercio con Estados Unidos, fue percibida como el camino más seguro para obtener prestigio y mayor influencia internacional, y así mismo, alcanzar el desarrollo de todo su potencial económico.

De esta manera, la *Autonomía por la Diversificación* de Lula pretendía dentro de uno de sus objetivos, la integración entre las políticas de desarrollo económico y las acciones diplomáticas de Brasil con el objetivo de impulsar el desarrollo brasilero mediante los esfuerzos de cooperación e integración regional. Adicionalmente, para académicos como Spektor, con la figura del Asesor Especial del Presidente en asuntos de Política Exterior, Lula buscaba convertir la diplomacia brasilera en un instrumento para promover las causas de la Izquierda en Suramérica; de hecho, el mandatario se mostraba abiertamente alineado con los demás líderes de izquierda en la región con países como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Así mismo, teniendo en cuenta el argumento de Amorim, quien siendo Canciller durante el mandato de Lula, afirmaba que una política de compromiso con América del Sur era un objetivo que no debía ser perseguido solo por solidaridad natural, sino que debía ser importante como medio para el progreso y bienestar del país; la zona era percibida entonces como una plataforma de lanzamiento para Brasil. En este sentido, al ser la economía dominante del cono sur, la política exterior de Lula buscaba usar su posición predominante para moldear las políticas regionales, ser mediador en las disputas y desacuerdos y usar su influencia para obtener mayor reconocimiento por parte de los países industrializados.

Dicha prioridad dada a Suramérica como espacio privilegiado de actuación de la política exterior de Brasil, también pretendía preservar una identidad suramericana como contrapeso a la esfera de influencia de Estados Unidos en el norte del continente; por lo tanto, siguiendo a Gratius, se puede observar como bajo el mandato de Lula, “(...) Brasil parece haber ganado más conciencia de su responsabilidad como país principal de América Latina.” (Gratius, 2004, pág. 197). Además, para Grabendorff, debido a que los gestores del diseño de la política exterior de Lula pudieron percibir la reticencia de los vecinos suramericanos a reconocer a Brasil como un poder hegemónico, el país se vio obligado a desarrollar una estrategia para conseguir tal estatus de una manera menos hostil a través de la idea de “unión suramericana” y demás asuntos relacionados con la integración regional. De igual manera, Lula pudo reconocer que para alcanzar la aspiración de que Brasil pudiese ser un importante actor global, era necesario posicionarse como líder en el cono sur, su esfera natural de influencia.

Entonces, para cumplir sus objetivos de liderazgo en América del Sur, la política exterior desarrollada durante la presidencia de Lula se basó en “tres ejes autonómicos” de acuerdo a lo

planteado por Actis; ya que, si bien la política exterior de Brasil ha tenido como directriz la idea de autonomía desde el siglo XX, entendida como “la capacidad y disposición del Estado para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencia ni constreñimientos externos.” (Rusell & Tokatlian, 2003, pág. 162), durante el gobierno de Lula, la noción de autonomía se sustentó a partir de la búsqueda de diversificación de relaciones exteriores, el “soft balancing” (equilibrio blando), y la pretensión de unidad colectiva como estrategias fundamentales de la política exterior de dicho período.

En primer lugar, siguiendo a Actis, el objetivo de diversificar sus relaciones con el exterior procuraba evitar la dependencia hacia un solo actor global que fuese influyente; de hecho, para el año 2009, el ex presidente ya había visitado más de 200 países y había establecido 36 nuevas representaciones diplomáticas en el exterior, incrementando notablemente la presencia brasilera en Suramérica, Asia y África. (La Nación, 2009). De esta forma, los esfuerzos de Lula por tener mayor presencia en la arena internacional, reflejaron un mayor activismo internacional del país especialmente en zonas que tradicionalmente no hacían parte de su agenda en política exterior, para lograr así sus propósitos de liderazgo tanto regional como global con nuevos “socios estratégicos” en la zona y los países del “Sur” principalmente.

En segundo lugar, la estrategia de soft balancing, planteada por Rusell & Tokatlian, como el uso de instrumentos legales y diplomáticos, así como de instituciones internacionales para limitar las acciones agresivas de grandes potencias, en defensa de los intereses propios, le permitió a Brasil la formación de coaliciones a nivel regional e internacional como UNASUR, el grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), y el foro trilateral IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), para hacer contrapeso al poder de las potencias tradicionales del Sistema Internacional.

Particularmente, en el plano regional, la estrategia de Lula al recurrir al soft balancing pretendía definir su zona de influencia como una entidad geopolítica diferenciada y simultáneamente reclamar un estatus de liderazgo dentro de dicha entidad. Así mismo, de acuerdo a Actis, cuando el soft balancing regional conduce a la integración política y/o económica, puede aumentar la fortaleza de la región y su potencia líder; evidenciándose así en el interés de Brasil bajo la administración de Lula por ser reconocido como el líder de Suramérica, mediante la promoción de nuevas instituciones regionales como UNASUR.

En tercer lugar, la idea de unidad colectiva, la cual buscaba “aumentar la integración, cooperación y concertación entre los países latinoamericanos con el propósito de aunar fuerzas y robustecer la capacidad de negociación individual y grupal.” (Actis, 2014, pág. 23), se vio reflejada también en el liderazgo en la iniciativa regional de la CSN (posteriormente UNASUR), y la creación del Consejo Sudamericano de Defensa como ejemplos precisos de la noción de identidad suramericana. Tal liderazgo regional, pretendía además la adquisición de un estatus predominante en la zona para aumentar así sus capacidades de negociación en el plano global, en temas como la posibilidad de obtener un lugar permanente dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Así mismo, el propósito de liderazgo en el cono sur a través de los tres ejes autonómicos mencionados, tomó la forma de una iniciativa de multilateralismo basado en los principios de “no intervención” y “no indiferencia”, los cuales hacen referencia al respeto a la no injerencia en asuntos internos de otros Estados, pero sin apatía frente a aquellas situaciones que afecten la estabilidad política, social y económica de la región. En este sentido, de acuerdo a lo expresado por Lula, estos principios rectores de su política exterior respondían también a las prioridades del país en la zona, ya que mediante ellos se pretendía la construcción de una América del Sur políticamente estable, unida y próspera con base en las ideas democráticas y de justicia social, vinculando las nociones de democracia, seguridad regional, estabilidad política e integración económica con el fin de excluir a sus posibles rivales mediante la idea de unión colectiva suramericana.

Finalmente, tras una breve exposición de los principales lineamientos de la política exterior de Lula da Silva, desarrollada bajo el marco de la *Autonomía por la Diversificación*, es evidente la discontinuidad existente en tales directrices con respecto a las administraciones predecesoras, a pesar de la presencia de la noción de autonomía durante el último siglo en las relaciones exteriores del país. Así, debido a factores como el cambio ideológico en el Ejecutivo, sumado a ciertos cambios institucionales, la política exterior de la administración de Lula tuvo como prioridad principal adquirir el estatus de líder en América del Sur bajo los principios de “no intervención” y no “indiferencia”, mediante estrategias concretas de diversificación de relaciones, soft balancing y búsqueda de mecanismos de integración que le permitieran proyectarse a su vez como un importante actor en la escena global. De igual manera, la

promoción de una “identidad suramericana” a través de mecanismos de integración como UNASUR, refleja cómo la política exterior representaba un instrumento esencial para el desarrollo del país.

### **INTERESES DE BRASIL EN LA CREACIÓN DE UNASUR**

El proceso de integración en América del Sur, iniciado durante las primeras décadas del siglo XX, se ha caracterizado por la discontinuidad en la conformación de una “comunidad suramericana”, entendida como espacio regional diferenciado donde se logre un plan de acción común en el ámbito político, económico y social; puesto que, factores como la constante rivalidad entre los principales focos de poder en la zona, el recelo frente a la posibilidad de imposición de un hegemón y la reticencia de los Estados a ceder cierto grado de soberanía a instituciones supranacionales, han obstaculizado la idea de crear un subsistema político en la región. No obstante, teniendo como principal motivación la búsqueda de desarrollo económico, los países del cono sur se han esforzado por generar un mercado regional a través de diversas iniciativas de integración, que permitan sacar provecho de las potencialidades características de la zona y superar así la posición periférica en el panorama global.

Así mismo, como respuesta al fenómeno de la globalización, la idea de integración entre Estados y la liberalización económica de los mercados se han convertido en temas prioritarios dentro de las agendas nacionales, al ser identificados como elementos necesarios para el aumento del desarrollo de cada país; además, son vistos como una manera de superar la incapacidad estatal de satisfacer las demandas de cada población y de suplir las carencias que en ciertos casos los países individualmente no pueden resolver.

En este sentido, de acuerdo a Turienzo, el proceso de integración suramericana puede ser dividido en tres períodos. Así, en la primera etapa de dicho proceso se encuentran las iniciativas creadas entre los años de 1960 a 1987, entre las cuales cabe destacar la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Grupo Andino (posteriormente Comunidad Andina), bajo los cuales se pretendía aplicar programas de industrialización mediante sustitución de importaciones, y crear también una zona de libre comercio junto con la armonización de las políticas arancelarias para establecer un arancel externo común en la zona. Sin embargo, la ALALC (posteriormente ALADI), se vio enfrentada a ciertas dificultades como la falta de

voluntad política por parte de los líderes de la región, la ineficacia de los programas de industrialización, y la inestabilidad política y económica de la época, entre otros.

Siguiendo a Turienzo, la segunda etapa corresponde a la década de los años noventa, caracterizada por la idea de un “regionalismo abierto”, fundamentado en las medidas neoliberales de desregulación económica y financiera del Consenso de Washington, con el objetivo de reformar estructuralmente las economías de la región afectadas por la crisis económica de la década de los ochenta, y lograr así un incremento en su competitividad como bloque. Dentro de este período, surgieron entonces iniciativas como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina (CAN), las cuales buscan alcanzar la eliminación progresiva de las barreras al comercio para aumentar el grado de importancia de los mercados nacionales en la competitividad global.

Por último, para Turienzo, el tercer período corresponde a lo que se ha denominado por autores como Macdonald & Ruckert (2009), Kaltwasser (2011), o Grugel & Riggirozzi (2012), como “regionalismo posneoliberal” debido al retorno hacia políticas estatales destinadas a la promoción del desarrollo nacional y regional desde inicios del siglo XXI. Dentro de este nuevo modelo, el objetivo en la zona se enfocó en la idea de integración regional más allá del ámbito económico, ya que, “(...) en este caso, tiene una perspectiva a largo plazo de carácter estratégico vis a vis con terceros estados, que entienden que el proceso de integración fortalecería la posición de América del Sur en el concierto de las naciones.” (Gomes, 2012, pág. 92).

De esta manera, se produjo el agotamiento del modelo neoliberal debido a factores como la falta de armonización en políticas macroeconómicas entre países vecinos, la ineficacia de los mercados para mitigar las asimetrías económicas y sociales, el precario desarrollo institucional en las iniciativas de integración, la incapacidad de estatal para brindar respuesta a las demandas de su sociedad, así como la falta de acuerdos que reflejaran la opinión de la mayoría de la población, entre otros. Además, de acuerdo a Sanahuja, la proliferación de acuerdos bilaterales con los países industrializados, característicos del modelo de regionalismo abierto de la época, si bien generaron un aumento en las exportaciones de los países de la región, también ocasionaron efectos adversos como la desviación del comercio, negociaciones desiguales debido a la asimetría entre las partes, reducción en los salarios reales a pesar del aumento de la productividad, y una disminución en el nivel de autonomía para la consecución de políticas de

desarrollo, lo que condujo al aumento del descontento social en la mayoría de las sociedades suramericanas.

Según Stiglitz, los acuerdos pactados bajo el modelo de los noventa reflejaban los intereses particulares de los países desarrollados en detrimento de las necesidades de aquellos países en vía de desarrollo, en este caso los suramericanos, debido a la injusticia del comercio global. De igual manera, para este autor, las medidas liberalizadoras establecidas por el Consenso de Washington, aunque facilitaban el comercio entre las naciones, no generaban un aumento en el bienestar social, y por ende, en el desarrollo de las mismas; dejándolas en posición de desventaja frente a los países industrializados. En consecuencia, se hizo necesario el nacimiento de un nuevo modelo dentro del marco de la integración regional, para abordar así los desafíos económicos y sociales del cono sur, resaltando como elemento esencial la importancia de un comercio justo, transparente e incluyente que a su vez pudiese promover el desarrollo desde una perspectiva holística.

Es así como surge el mencionado regionalismo posneoliberal, el cual pretendía restablecer las prioridades en la agenda de integración en Suramérica, enfocándose en el entendimiento de una noción de desarrollo que abarcara diversos aspectos más allá del ámbito comercial, teniendo en cuenta la necesidades de las sociedades suramericanas. Según Veiga & Ríos, la idea central de este tipo de regionalismo, establece que la liberalización del comercio y del capital de un país es ineficaz al producir beneficios para el desarrollo nacional, y así mismo, disminuye sustancialmente el espacio para la aplicación de políticas orientadas al desarrollo y la equidad. Por tanto, es necesario que el Estado tome el control de la economía para corregir los problemas ocasionados por las medidas inspiradas en el Consenso de Washington, y se logre generar así crecimiento económico con inclusión social.

Entre las características principales de este modelo de integración, identificadas por Sanahuja, se destacan el retorno a la agenda de desarrollo impulsado por iniciativa estatal, la búsqueda de mayor grado de autonomía frente al mercado y la política exterior estadounidense, la creación de instituciones y políticas comunes para la integración, el interés por el desarrollo de una infraestructura regional que brinde facilidad para el acceso a los mercados, así como la creciente atención a cuestiones sociales vinculadas a la reducción de asimetrías y desigualdad;

distanciándose de las directrices predominantes del neoliberalismo, las cuales afirmaban que las fuerzas del mercado debían ser percibidas como instrumento de desarrollo económico.

Dentro de este contexto, también se presenta el llamado “giro a la izquierda” de países como Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina y Brasil durante la primera década del siglo XXI. Siguiendo a Sader, dicho desplazamiento ideológico contribuyó también al rechazo de las directrices neoliberales, apoyando el nuevo proyecto de integración suramericano y oponiéndose así mismo al intervencionismo de Estados Unidos en la región. De esta forma, para el autor, los gobiernos de estos países se caracterizaron por priorizar las políticas sociales, los procesos de integración regional y los intercambios Sur-Sur, así como el rol estatal como impulsor del crecimiento económico y distribución de la renta, por encima del ajuste fiscal, los acuerdos bilaterales con Estados Unidos y aquellas políticas que buscan establecer el predominio del mercado.

Particularmente, Brasil bajo el gobierno de Lula, fue uno de los principales representantes en la región del posneoliberalismo, ya que, mediante un fuerte enfoque en inclusión social y reducción de la pobreza como objetivos de desarrollo, logró también la estabilización macroeconómica y el aumento en los niveles de crecimiento económico del país, lo cual produjo una disminución en su vulnerabilidad exterior y un aumento en la aprobación de su modelo de desarrollo a nivel regional. De igual manera, la reorientación de la política exterior de Estados Unidos hacia Medio Oriente como consecuencia de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas, el incremento en los precios de las materias primas y el aumento de la presencia de empresas brasileras con apoyo estatal e inversiones nacionales en los países de la zona, le permitieron a Brasil un mayor margen de maniobra en el sector financiero y un espacio de mayor autonomía para ejercer sus pretensiones de liderazgo en América del Sur.

Tales pretensiones, las cuales respondían a los lineamientos de la política exterior de Lula, buscaron aprovechar la popularidad de las ideologías de centro-izquierda e izquierda en la zona para lograr aprobación respecto a la idea de integración liderada por Brasil conocida actualmente como UNASUR. Esta iniciativa, creada inicialmente bajo el nombre de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en el año 2004, era vista por Brasil como una oportunidad para:



“(…) consolidar la apuesta regional entendiendo que el desarrollo brasileño solo tenía cabida en un entorno de vecinos que compartieran visiones similares, es decir, estabilidad democrática y crecimiento económico; y, en segundo lugar, rediseñar el mapa de la región, «expulsando» a México —potencial rival latinoamericano— al área de influencia estadounidense y reconfigurando una América del Sur bajo el liderazgo (no declarado ni explicitado) de un único país de grandes dimensiones como es Brasil.” (Caballero, 2011, pág. 165).

Si bien la creación de la CSN tuvo como antecedente la I Cumbre Presidencial de América del Sur, realizada en el año 2000 gracias a la gestión de Fernando Henrique Cardoso, es Lula da Silva quien toma el liderazgo de la iniciativa regional en el año 2004 durante la III Cumbre Sudamericana de Cuzco. Así el objetivo de la CSN, se enfocó en la promoción de los acuerdos de integración en Suramérica y la creación de un área de libre comercio en la zona, conformada por la CAN, Mercosur, Chile, Surinam y Guyana. De acuerdo a Caballero, la CSN fue creada inicialmente con una aspiración política inspirada en la idea de comunidad, alrededor de las nociones de lealtad, normas, valores e identidad común.

Según la Declaración de Cuzco, la CSN se fundamentó en tres pilares, el primero de ellos hace referencia a la integración política, mediante el fomento de la consolidación democrática, la armonización de las políticas exteriores y la proyección de Suramérica a nivel global. El segundo pilar establece la necesidad de una integración económica mediante la convergencia entre Mercosur y la CAN. Por último, el tercer pilar se refiere a la integración física, energética y de telecomunicaciones.

Así, se hace evidente cómo esta iniciativa de integración surgió como respuesta a un contexto regional dominado por ideales posneoliberales, y a unos intereses particulares de Brasil para proyectarse como líder de la zona y lograr así un mejor posicionamiento en la arena internacional a través de un bloque regional como la CSN; puesto que, para este país, América del Sur representaba un potencial energético e hidroeléctrico, y un centro importante de comercio al conformar cerca del 20% de sus exportaciones en productos manufacturados durante la primera década del siglo XXI. De esta forma, Brasil necesitaba de una zona próspera y estable, que le brindara la posibilidad de conseguir la apertura de los mercados en la región mediante la redefinición de su imagen como “líder benévolo” frente a sus vecinos, y consecuentemente, el fortalecimiento de su posición como polo de poder en la comunidad internacional.

En este sentido, la CSN, como herencia de la iniciativa de Lula, fue sustituida por el nombre de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en el 2007, como resultado de lo planteado por el ex presidente brasilero en las cumbres presidenciales anteriores, pues allí “(...) remarcó la necesidad de consolidar y comprometer el avance en la integración energética al mismo tiempo que se debían fortalecer las políticas sociales y de cuidado medioambiental.” (Sanahuja, 2009, pág. 31). Así, con el cambio de nombre, la iniciativa regional adquirió personalidad jurídica mediante el Tratado de Brasilia en mayo del 2008, con el objetivo de

“(...) construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados.” (UNASUR, 2008)

De acuerdo a lo planteado por Sanahuja, UNASUR es la primera organización de carácter regional que ha logrado la convergencia de todos los países del cono sur, como herramienta para obtener mayor grado de autonomía a nivel internacional y efectividad en la implementación de políticas de desarrollo. También, se puede evidenciar como la Unión refleja un nuevo tipo de regionalismo, bajo la iniciativa de Brasil como principal representante del posneoliberalismo en la zona, al ser presentada como una alternativa de integración permeada por ideas progresistas que buscaban distanciarse del neoliberalismo y sus contradicciones. De igual manera, de acuerdo a Macdonald & Ruckert, el modelo de integración regional promovido por Lula respondía a un nuevo enfoque de desarrollo debido a la voluntad de los Estados para estimular la economía y corregir los fallos del mercado, así como la búsqueda del fortalecimiento de la democracia mediante un mayor grado de participación ciudadana, y el uso de instituciones estatales para mejorar la distribución de los ingresos y reducir las asimetrías sociales.

De esta forma, teniendo en cuenta los objetivos principales de UNASUR plasmados en el Tratado de Brasilia, se puede identificar cómo los lineamientos del regionalismo posneoliberal hacen parte del diseño de esta iniciativa regional, presentándose como una vía alterna a los proyectos desarrollados anteriormente en la zona basados en la liberalización de los mercados y la mínima intervención estatal en la economía, los cuales, en vez de generar avances para las sociedades, conllevaron al detrimento del bienestar y la calidad de vida de las personas.

Adicionalmente, según Grugel & Riggirozzi, este enfoque posneoliberal no se limita simplemente en el “retorno del Estado” en términos económicos, sino a un llamado para un nuevo tipo de políticas democráticas que incluyeran realmente a aquellos sectores tradicionalmente excluidos en la sociedad.

Aunque para autores como Gomes, UNASUR posee una baja institucionalidad en términos prácticos debido al fuerte carácter intergubernamental para garantizar la plena autonomía de los Estados miembros, cuenta de manera formal con un entramado institucional conformado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados, y la Secretaría General, principalmente.

Es importante aclarar que, si bien comúnmente el liderazgo de esta iniciativa de integración es atribuida a Venezuela bajo el mandato de Hugo Chávez, debido al aumento de poder regional venezolano en materia energética, este mecanismo de integración fue creado por iniciativa brasilera como ya se ha mencionado. No obstante, se debe resaltar el rol activo de Chávez durante el diseño y creación de la Unión, ya que fue él quien promovió el cambio de nombre de CSN a UNASUR, así como la idea de una integración financiera mediante la creación del Banco del Sur como fondo regional de desarrollo, para reducir las asimetrías y adquirir mayor autonomía frente a Estados Unidos. Aunque dicha iniciativa no tuvo éxito, reflejó la intención explícita de los países suramericanos de distanciarse de las directrices neoliberales de la época.

De esta manera, mediante la consolidación de UNASUR como mecanismo regional alejado de los lineamientos del Consenso de Washington, Lula buscó posicionar a Brasil como el líder natural de América del Sur para redefinir el contexto político, económico y comercial de la zona a favor del desarrollo del país y de su reconocimiento a nivel global como potencia capaz de reconfigurar el orden mundial tradicionalmente establecido por los países industrializados. Desde la perspectiva de la *Autonomía por la Diversificación* de Lula, traería mayores beneficios para Brasil ser parte de un mecanismo de integración como UNASUR, puesto que, mediante este se buscaría forjar una relación con los países vecinos, en la cual el desarrollo brasilero no se llevara a cabo mediante la coacción o la explotación, sino que permitiera simultáneamente un desarrollo para toda la región.

Como se ha mencionado anteriormente, el potencial de expansión que representaba América del Sur para las exportaciones brasileñas, constituyó uno de los principales intereses en la creación de UNASUR para dicho país, al tener en cuenta que, adicionalmente de la prosperidad en recursos de sus economías, los subsidios sectoriales y las altas barreras al comercio eran menores a comparación de destinos como Estados Unidos o la Unión Europea; lo que permitiría así mismo, “(...) la proyección de las empresas nacionales así como una vía de proyección brasileña y el fortalecimiento del país en las negociaciones económicas internacionales.” (Gomes, 2012, pág. 91)

De hecho, según Fiori, teniendo en cuenta que en la estrategia de política exterior de Lula, se proponía la integración entre las acciones de política exterior con las políticas de desarrollo económico y defensa, Sur América como “entorno estratégico” brasilero cobra relevancia para Brasil como la principal zona donde dicho país quisiera tener influencia y liderazgo. En este sentido, UNASUR simbolizaba una gran oportunidad para que el país lograra la ocupación económica de la Cuenca Amazónica y la Cuenca de la Plata mediante la integración económica, así como el acceso a la Cuenca del Pacífico por medio de la construcción de infraestructura, bajo el marco de la integración física establecida como pilar constitutivo de la Unión a través de estrategias como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Así mismo, la creación de UNASUR respondía a los intereses del gobierno de Lula en cuanto a su estrategia de vinculación global, pues según Spektor, la identificación con “América Latina” obstaculizaba las negociaciones con los banqueros y líderes políticos de países industrializados debido a las crisis económicas y financieras de las décadas anteriores; en consecuencia, el país consideraba el distanciamiento de América Latina como lo más conveniente para mejorar su imagen en la comunidad internacional, construyendo así una alternativa regional con la noción de “América del Sur”. Por lo tanto, aunque la identidad en torno al cono sur pudo haber tenido origen en una maniobra enfocada en aumentar la credibilidad financiera de Brasil frente al Sistema Internacional, dicho elemento representó una transformación esencial para los lineamientos de la política exterior bajo el mandato de Lula.

De esta manera, UNASUR era entendida por Lula como una necesidad para crear “(...) un área de influencia regional como lo tienen otras potencias: los Estados Unidos, Alemania,

China o Rusia. Por eso la UNASUR representaría para Brasil un punto de partida para sus aspiraciones globales.” (Diamint, 2013, pág. 65). En este sentido, además de contribuir a aumentar el posicionamiento brasilero en el ámbito político y estratégico en el cono sur, siguiendo a Diamint, dicha iniciativa de integración representaba una plataforma esencial para obtener apoyo regional en su aspiración de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y lograr así ser miembro permanente dentro de dicho órgano.

Así mismo, el carácter intergubernamental en el diseño institucional de UNASUR puede ser entendido como respuesta a otro de los intereses particulares de Brasil dentro de la creación de dicho mecanismo de integración, puesto que al ser los gobiernos quienes detentan el poder máximo en la Unión, la autonomía brasilera se ve permeada frente a los intereses de países vecinos que vayan en contra de sus objetivos y sean gestionados a través de UNASUR. De hecho,

“dicha estructura intergubernamental se desprende, en especial, de la política exterior brasileña, que como ya se dijo, no quiere perder autonomía frente a la política internacional y asuntos de la macroeconomía. Por consiguiente, Brasil no apoya una profundización de la institucionalidad.” (Arroyave, 2012, pág. 262)

Siguiendo a Arroyave, aunque el modelo intergubernamental es el elemento que contribuye a la integración de UNASUR, ya que los países suramericanos se han caracterizado históricamente por su reticencia a ceder competencias a instancias supranacionales; a largo plazo se hace necesario la implementación de cierto grado de supranacionalidad para que la organización sea realmente autónoma en la toma de decisiones y la implementación de medidas para sus Estados miembros.

Finalmente, se puede concluir que, si bien el proceso de integración en Suramérica se ha caracterizado por su discontinuidad a pesar de los esfuerzos de varios Estados de la región, UNASUR surge como una estrategia de integración diferente a las ya creadas en la zona, debido a su carácter posneoliberal que se distancia de las medidas neoliberales del Consenso de Washington, propias de iniciativas como la ALADI, el Mercosur o la CAN. Aunque uno de sus principales objetivos hace referencia a la necesidad de integración económica entre los países del cono sur, UNASUR como iniciativa brasilera, incluye un amplio espectro de temas que van más

allá del ámbito del comercio regional, entendiendo los temas de la integración y el desarrollo desde una perspectiva holística, donde el Estado cobra un papel fundamental.

Dentro de este contexto, la creación de UNASUR puede ser interpretada entonces como un mecanismo de integración regional que responde a los intereses de la política exterior del entonces presidente Lula Da Silva, debido a la prioridad brasilera de ser reconocido como el líder del cono sur sin acudir a la coacción, y poder obtener así un mejor lugar dentro de las lógicas de poder en el orden internacional. Por tanto, la Unión se convertiría en el principal canal de acción de Brasil para lograr sus objetivos de liderazgo, mediante el cual obtendría un mayor acceso a los mercados externos para sus exportaciones, se incrementaría su poder de negociación en el ámbito global a través de la consolidación de un bloque regional suramericano, se disminuiría la injerencia de Estados Unidos en la zona, y le permitiría alcanzar un mayor grado de desarrollo económico a través de la cooperación y el desarrollo de una infraestructura regional.

Así mismo, el carácter estrictamente intergubernamental de UNASUR le garantizaría a Brasil la autonomía necesaria para no depender de los intereses y decisiones de sus vecinos en materia de integración, pero le permitiría a su vez, construir posiciones comunes para hacer frente a otros polos de poder del Sistema Internacional, al tener una posición de liderazgo dentro de dicha iniciativa regional. Tal posibilidad de moldear los intereses y posiciones de sus vecinos, puede ser entendida entonces como patrones de soft power que pretenderían contribuir al fortalecimiento de la posición brasilera en el cono sur alejándose de los mecanismos tradicionales de coerción.

## **EL SOFT POWER BRASILEIRO EN LA CREACIÓN DE UNASUR**

Al identificar los intereses de Brasil en UNASUR como mecanismo regional crucial para el incremento del nivel de desarrollo económico brasilero y su posicionamiento de liderazgo en América del Sur, se hace relevante entender la manera mediante la cual efectivamente este país intentó materializar dichos intereses bajo el mandato de Lula; puesto que, como se ha mencionado anteriormente, el objetivo de reconfigurar el contexto político, económico y social de la zona a favor del desarrollo de Brasil, pretendía beneficiarse de la creación de la Unión para liderar el cono sur a través de ésta, sin necesidad de recurrir a la coerción. En este sentido, este

tipo de estrategia respondería entonces al uso de soft power como táctica para lograr ser el centro de poder suramericano con reconocimiento tanto a nivel subcontinental como global.

Así, entendiendo el concepto de soft power como la capacidad de un país para inducir a otros a hacer lo que él desea sin la necesidad de recurrir al uso de la coerción (conocida como hard power); de acuerdo a lo planteado por Joseph Nye, este tipo de estrategia procura así mismo moldear las preferencias y el comportamiento de los otros Estados a través de elementos como la cultura, los valores y la política exterior.

Siguiendo al autor, la noción de poder es entendida en este contexto como “(...) la habilidad para influir en el comportamiento de los otros y obtener así los resultados que uno desea.” (Nye, 2004, pág. 3). Dicha capacidad, puede ser ejercida mediante diversas estrategias como la coacción a través de amenazas y pagos, o por medio de atracción y cooptación para lograr influir en el comportamiento de los otros a largo plazo. De hecho, esta última táctica para ejercer el poder se relaciona directamente con el concepto de soft power mencionado, pues al ser la vía mediante la cual un país puede obtener lo que desea a través de la persuasión y la atracción, consecuentemente, los otros países querrán seguirlo y emular su ejemplo al admirar factores como su nivel de prosperidad, sus valores o su ideología, entre otros.

Así mismo, tal poder de cooptación, de acuerdo a lo planteado por Nye, se produce cuando un país logra que otros quieran lo que él desea por medio de ideas atractivas y la habilidad de establecer una agenda política que establezca las preferencias de los otros en la política internacional. Dicha capacidad, a su vez, tiende a ser relacionada con la posesión de bienes intangibles como “(...) una personalidad atractiva, la cultura, valores políticos e instituciones, y políticas que sean vistas como legítimas o con autoridad moral. Si un líder representa valores que otros quieren seguir, será menos costoso su liderazgo.” (Nye, 2004, pág. 5). Adicionalmente, para el autor, la habilidad de atraer a los otros conduce al consentimiento; por lo tanto, las instituciones pueden también aumentar el soft power de un país.

Teniendo en cuenta lo anterior, la iniciativa brasilera de crear un mecanismo de integración en Suramérica como UNASUR, puede entenderse a la luz del soft power como una idea atractiva para la zona, mediante la cual Brasil obtendría beneficios y lograría posicionarse como líder regional al influir en las futuras preferencias de sus vecinos y construir consenso en

diversas áreas, debido a su capacidad de afectar el comportamiento de los otros para lograr la determinación de la agenda política de la región. En consecuencia, el gobierno de Lula definió el interés nacional del país en función de tal objetivo de liderazgo, identificándose como el líder suramericano responsable de la estabilidad del cono sur, atrayendo a sus vecinos a través del éxito de su modelo de desarrollo y la posibilidad de ser quien financiaría los proyectos regionales a través de instrumentos como el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES), sirviendo así como plataforma para que Brasil fuese visto como el país más influyente de la región y ser reconocido como una potencia a nivel global.

La creación de UNASUR bajo el liderazgo de Brasil como estrategia de soft power, permitiría entonces la promoción de sus valores al crear una estructura institucional consistente con la naturaleza de su modelo de desarrollo y sus objetivos de proyección tanto regional como internacional; tal como el ejemplo expuesto del autor, al señalar el caso de Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX, quien promovió los valores asociados a la naturaleza liberal y democrática de su sistema económico, como la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

De igual manera, para Nye, el poder de atracción del soft power depende de los recursos que sean usados para producir tal atracción; los cuales provienen en gran medida de los valores que un país u organización expresan en su cultura, en la implementación de políticas internas, y en el grado de autoridad moral y legitimidad que posee su política exterior. En cuanto a la cultura, entendida como “(...) el conjunto de valores y prácticas que crean significado en una sociedad.” (Nye, 2004, pág. 12), el cual puede incluir valores universales que otros también comparten, incrementa entonces la probabilidad de obtener sus deseos debido a las relaciones de atracción y deber que se crean. En el caso brasilero, sus principios fundamentales en torno a la autonomía, estabilidad democrática y su estrategia desarrollista, pueden verse reflejados en el diseño de UNASUR al brindarle tácitamente un nivel de legitimidad y autoridad moral para considerarse a sí mismo como el Estado líder en el proceso de integración en la zona.

Las políticas gubernamentales y la política exterior, son también fuentes potenciales de soft power de un país; de hecho, para el autor, aquellas decisiones que aparentan ser hipócritas,



arrogantes o indiferentes a la opinión de otros países, pueden afectar la capacidad de su poder de atracción, tal como lo fue la invasión de Estados Unidos a Irak en el 2003. Sin embargo, el prestigio brasilero durante la presidencia de Lula, sumado a su carisma como primer mandatario, favorecieron la imagen del país, particularmente en Suramérica, al identificarse con un enfoque posneoliberal, orientado al incremento del desarrollo con inclusión social a nivel doméstico y externo; fortaleciendo así su proyección de liderazgo en la región.

Cabe mencionar que, aunque para autores como Gomes, Brasil a lo largo de la historia se ha caracterizado por hacer uso de estrategias de soft power en la definición de sus relaciones con otros países desde inicios del siglo XX, con la llegada de Lula al poder, el soft power como estrategia de poder e influencia en América del Sur cobró aun mayor importancia en el diseño de la política exterior brasilera, atrayendo la atención de los gobernantes de los países vecinos e influyendo en la trayectoria del proceso de integración en el cono sur. De esta forma, UNASUR visto como un bloque económico regional que fortalecería el posicionamiento de Brasil en la arena global, era la ruta más segura para lograr dicho objetivo, y a su vez, potencializaría el desarrollo económico a través de la integración suramericana. En este sentido, de acuerdo a Burges, el enfoque de política exterior brasilero, basado en la persecución de sus propios intereses como principal prioridad atrayendo aliados a través de coaliciones como UNASUR, compensaría las deficiencias en cuanto a estrategias de hard power mediante su gran capacidad de generar ideas para ser aplicadas mediante vías diplomáticas, y su habilidad para movilizar iniciativas que requieren una voz más fuerte por parte del Sur a nivel internacional.

Teniendo en cuenta esto, Brasil durante el período presidencial de Lula eligió el soft power como trayecto para conseguir preponderancia en el orden internacional, ya que contaba con recursos para ello, como sus contribuciones a la estabilidad regional, su gobierno democrático y los esfuerzos domésticos para la reducción de la pobreza, entre otros. Según Gomes, aunque Brasil se encontraba en una época de bonanza económica, no trató de traducir su poderío económico en capacidades militares, ya que buscaba liderar la región por medio del ejemplo.

Además, desde la visión brasilera, la creación de un mecanismo regional como UNASUR, representaba una gran oportunidad para hacer contrapeso al poder estadounidense en

la zona por medio de elementos como el comercio, la integración política y social, y la inversión en infraestructura; permitiéndole establecer una agenda regional común por medio de una estructura institucional, capaz de moldear el comportamiento y los intereses de sus vecinos de forma consensuada, con miras a su proyección global. Por lo tanto, tras analizar el direccionamiento de la política exterior de Lula, así como sus intereses en la creación de UNASUR, se puede identificar la aplicación de tres mecanismos de soft power como estrategia para el cumplimiento de los objetivos de liderazgo brasileiro al interior de la Unión.

Así, durante el proceso de creación y desarrollo de UNASUR entre el 2003 y 2010, estrategias como la promoción del modelo de desarrollo brasileiro, la financiación de proyectos de infraestructura regional y la construcción de una estructura institucional distanciada del tradicional modelo neoliberal de integración fueron ejecutadas por Brasil como herramientas necesarias para ser percibido como líder posneoliberal Suramericano. Tales elementos de soft power pueden ser evidenciados particularmente en diversos eventos al interior de la CSN y posteriormente UNASUR durante el período mencionado, en los cuales el país brasileiro realizó ciertos esfuerzos e iniciativas para posicionarse como líder exclusivo del proceso regional suramericano. Aunque algunas iniciativas no tuvieron mayor trascendencia, la influencia brasileira se hace explícita al observar su proactividad durante las reuniones realizadas entre los miembros y la creación de algunas instancias de la estructura institucional de la Unión, entre otros. (Ver anexo).

En primer lugar, la promoción del modelo de desarrollo posneoliberal de Brasil dentro del diseño de UNASUR se relaciona directamente con la capacidad de influencia brasileira en moldear las preferencias y comportamientos de sus vecinos a través del enfoque ideológico bajo el cual se construyó la iniciativa regional; puesto que, al crear la idea de integración en torno a elementos como la democracia, la justicia y la inclusión social dentro de una agenda de desarrollo más allá del aspecto económico, esto le permitiría a Brasil generar un mayor grado de consenso frente a decisiones de carácter regional que tendrían influencia directa en la consecución de intereses nacionales de dicho país.

Respecto a ello, la promoción de su modelo de desarrollo se entiende también como fuente de producción de soft power al relacionarse con lo planteado por Vuving, quien establece

que elementos como la benignidad, el éxito y el encanto de un país son percibidos como principios que producen este tipo de poder. En este caso, de acuerdo al autor, si se es exitoso en algo, los demás entenderán que aprender del éxito del otro será la forma más efectiva y segura de alcanzar resultados similares; además, al generar admiración por parte de los demás países, se genera a su vez fenómenos de imitación, respeto o reverencia, bajo los cuales podrían adoptarse las prácticas, instituciones, valores o políticas del país exitoso. De esta manera, se puede identificar como el éxito del modelo socioeconómico de Brasil durante el mandato de Lula, el cual logró incrementar los niveles de prosperidad en la economía junto con la reducción de asimetrías sociales y pobreza dentro de un régimen democrático, generó admiración entre sus vecinos, brindándole así mismo un mayor grado de confianza y autoridad para posicionarse como líder en la zona.

De hecho, “el éxito del modelo socioeconómico de Brasil durante la administración de Lula, estimuló su adopción en otros países, incentivados por su ejemplo y asistencia técnica.” (Gomes, 2014, pág. 66), ya que la estrategia mediante la cual el gobierno de Lula redujo los niveles de pobreza de 30.8% de la población en 2005 a 21.4% en 2009 de acuerdo a datos del Banco Mundial, fue contemplada por sus vecinos como una estrategia de desarrollo eficiente y efectiva, siendo el programa *Bolsa Familia* el principal programa de bienestar social contemplado en ser implementado para lograr resultados similares en los demás países de la región.

Siguiendo a Gomes, el carisma y la imagen positiva de Lula tanto a nivel regional como internacional, quien promovió el modelo brasileiro en la región como una alternativa al modelo radical promovido por Hugo Chávez, le permitió a su vez a los académicos del partido del Gobierno, promover la formación de una identidad suramericana y el fortalecimiento de lazos con países gobernados por administraciones de izquierda. Así, al generar influencia en la construcción del Acuerdo Constitutivo de UNASUR y el modelo de desarrollo regional establecido, Brasil pretendía lograr consenso y determinar la manera mediante la cual los otros Estados miembros responderían a diferentes fenómenos que afectaran la zona a través de la creación de “intereses comunes”.

En segundo lugar, si bien la financiación de proyectos regionales de infraestructura puede ser vista como una estrategia de hard power, las pretensiones de Brasil en cuanto a la integración física suramericana, estaban orientadas a la generación de soft power mediante el reflejo de una imagen benévola de “paymaster” de la integración regional para la obtención de reconocimiento y apoyo. En este sentido, es preciso aclarar que las fuentes de poder no se limitan a producir un exclusivo tipo de poder, ya que, según Nye, la forma mediante la cual un Estado conduce sus recursos para producir poder, afecta así mismo el tipo de poder que se produce. Por lo tanto, la fortaleza económica de un país constituye el ejemplo más claro para evidenciar que un recurso puede generar tanto hard power como soft power, pues “se puede generar coerción en los países mediante sanciones o se puede cortejarlos con riqueza.” (Nye, 2006).

En cuanto a la fortaleza económica brasilera, se puede entender como una importante fuente de atracción a través de la propuesta brasilera al interior de UNASUR de la creación de un Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) como espacio necesario para avanzar en los temas referentes a la integración física de la región. Como se ha mencionado con anterioridad, la creación de infraestructura en la zona representaba uno de los principales objetivos brasileros para beneficiarse de la expansión de sus mercados comerciales en el cono sur; en consecuencia, la creación formal de dicho Consejo evidencia la influencia predominante de Brasil en el diseño institucional de la Unión, mediante el cual buscaba satisfacer sus intereses.

No obstante, aunque el COSIPLAN tuvo sus orígenes en la IIRSA, creada también por iniciativa brasilera en el año 2000 en el marco de la Primera Reunión de Presidentes Suramericanas bajo lineamientos neoliberales y la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), posteriormente pudo evolucionar al incorporarse dentro del plan de trabajo de dicho Consejo de Infraestructura al interior de UNASUR. Aunque parezca paradójico, el COSIPLAN agregó a la IIRSA como entidad técnica y administrativa en el 2010, adaptándose al nuevo modelo de integración regional propuesto en la Unión dentro del contexto del “giro a la izquierda” en Suramérica. A través del COSIPLAN, Brasil buscaba crear un consenso en torno a la expansión en infraestructura que le permitiría proyectar su liderazgo en el cono sur.

Además, de acuerdo a Gomes, la posibilidad de integración física regional representaba para Brasil un gran potencial para crear nuevas oportunidades para la industria brasilera,

tomando ventaja de los vacíos existentes en los sistemas de producción de sus vecinos; no obstante para lograr sus intereses debía persuadir a los países suramericanos de reconocer la necesidad de integración física como área de prioridad en la agenda de UNASUR, lo cual intentó conseguirse mediante la financiación de proyectos de infraestructura a través del BNDES. Por lo tanto,

“el gobierno realizó ciertos movimientos tácticos a nivel doméstico para así obtener apoyo político para sus objetivos de liderazgo en la región, convocando una coalición que respaldara la idea de hacerse cargo de algunos de los costos de la región Suramericana.” (Gomes, 2014, pág. 66).

De esta manera, la inversión hecha por Brasil en cerca de 500 proyectos de infraestructura en la región entre 2003 y 2010 mediante la interacción del BNDES e IIRSA, permitió para autores como Gomes la expansión de las empresas brasileras y el fortalecimiento de modelo de desarrollo brasileiro orientado a proyectar la predominancia del país a nivel regional. De hecho, según Burges, el BNDES destinó cerca de 3 billones de dólares para financiar proyectos en Suramérica a través de la IIRSA; e incluso, el perdón de 52 millones de dólares de deuda boliviana por parte del BNDES junto con el crédito de 600 millones de dólares para desarrollo de infraestructura en Bolivia, demuestra el interés de Brasil por ser visto como un líder benévolo regional.

Es así como se puede observar que la fortaleza económica de Brasil le facilitó la habilidad de mostrarse como un país generoso con sus vecinos, demostrando su voluntad de asumir costos de la integración mediante la financiación de proyectos, y contribuyendo al aumento de sus soft power regional, al conseguir una buena reputación y posible aceptación de sus objetivos particulares entre los Estados miembros de la Unión, sin ser percibido necesariamente como un país imperialista.

En tercer lugar, la construcción de una estructura institucional alejada de los preceptos neoliberales característicos de los modelos de integración de inicios del siglo XXI, puede ser entendida como una estrategia de benignidad y encanto de acuerdo a Vuving para ejercer soft power por parte de Brasil en la región. Siguiendo al autor, la benignidad como fuente de soft power se concibe como la posibilidad de ser bueno, amable y generoso con los otros, aparentando ser más inofensivo de lo que los demás creerían; mientras que el encanto hace

referencia a la resonancia en torno a ideales compartidos, valores, causas o visiones que atraen a los actores más cerca el uno del otro. En consecuencia, para Vuving, el multilateralismo es una estrategia de benignidad que los Estados pueden usar para proyectar su soft power, ya que produce gratitud y simpatía hacia el país que ejerce este tipo de poder, promoviendo la idea de cooperación. De igual manera, el encanto se traduce en soft power cuando un país es capaz de proyectarse ante los demás como un símbolo de un ideal, una causa o una visión que representa a otros actores.

En el caso de Brasil, el multilateralismo como elemento primordial en el proceso regional suramericano, reflejaría entonces las estrategias de benignidad y encanto desde la perspectiva del soft power, al lograr conducir la política exterior de los Estados miembros a través de UNASUR por medio del ideal común de integración regional más allá del aspecto económico. Entonces, UNASUR puede ser entendido como canal de proyección de los intereses particulares de liderazgo posneoliberal de Brasil, puesto que le permitiría al país generar influencia en el establecimiento de la agenda común y las políticas adoptadas por sus vecinos. De hecho, como puede evidenciarse en el anexo, la Delegación de Brasil en el proceso de creación y evolución de la Unión, tuvo un papel fundamental en el diseño de la estructura institucional, al ser el líder en la propuesta de ciertas instancias creadas como el COSIPLAN y el Consejo Suramericano de Defensa, así como en la iniciativa de creación de un Consejo Suramericano de Derechos Humanos y un Comité de Mediación aunque no hayan sido implementados.

De igual forma, la constante insistencia brasilera en la profundización del carácter intergubernamental de UNASUR, le aseguraba un alto nivel de autonomía frente a sus vecinos, mientras que le permitía a su vez sacar provecho de todos los mecanismos de integración económica al acoger las diversas iniciativas regionales como Mercosur, la CAN y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), debido al formato flexible de integración. Así, para autores como Martins, la organización se convirtió en el principal canal de acción multilateral a través del cual los diplomáticos brasileros han actuado para construir posiciones comunes con los vecinos de Brasil, asegurar estabilidad regional y expandir el desarrollo de infraestructura gracias a la generación de credibilidad, legitimidad e incluso autoridad moral del país en la zona.

No obstante, tras analizar los mecanismos de soft power implementados por Brasil al interior de UNASUR para lograr posicionarse como líder regional, se puede evidenciar que a pesar de sus esfuerzos persuasivos y de construcción de consenso en América del Sur, tales estrategias no fueron suficientes para el cumplimiento de sus propósitos. Siguiendo a Vieira & Alden, si bien Brasil se ha encargado de construir bienes públicos regionales, como en este caso UNASUR como mecanismo de integración regional, tradicionalmente sus vecinos han sido reticentes a reconocer el liderazgo brasileiro en la zona; convirtiéndose así en un problema de percepción en los países suramericanos.

Aunque esta situación resultaría paradójica, factores como el recelo de los países suramericanos frente a la idea de ceder soberanía a instancias supranacionales, la debilidad brasileira en sus estrategias de hard power, la baja institucionalidad de UNASUR y la constante competencia y rivalidad intrarregional, entre otros, han obstaculizado el camino de Brasil hacia la consecución de sus metas de liderazgo a pesar de los esfuerzos realizados como se ha podido evidenciar. Esto puede entenderse a la luz de los planteamientos de Nye, quien afirma que el soft power puede ser difícil de proyectar, ya que los recursos de poder no pueden ser asimilados como el poder en sí mismo; y la atracción por sí sola no siempre generará un soft power efectivo. De hecho, el “efecto de dispersión” de este tipo de poder, no permite que exista una garantía en los resultados de estrategias de soft power debido a que no pueden ser tan explícitos o inmediatos como lo son en el caso del hard power.

Adicional a esto, para Nye, las estrategias de soft power pueden ser más complejas de implementar debido a que los efectos dependerán principalmente del grado de aceptación de quienes son los receptores. En consecuencia, en el caso brasileiro, podría hablarse entonces de un “liderazgo sin seguidores” tal como lo expresa Malamud; pues a pesar de los esfuerzos de Brasil por conseguir el liderazgo suramericano, no ha logrado ser considerado como líder por parte de sus vecinos.

Siguiendo a Malamud, principalmente existen tres elementos a destacar que obstaculizaron la consecución de los objetivos de Brasil a través de UNASUR como plataforma de liderazgo, teniendo en cuenta la noción de liderazgo como “(...) la capacidad de atraer Estados subordinados para que adopten los objetivos del Estado líder como propios.” (Malamud,

2011, pág. 3). En consecuencia, la incapacidad de Brasil para que los países del cono sur adoptaran sus objetivos como intereses propios se debe a la debilidad de la Unión como proyecto regional, la falta de apoyo por parte de sus vecinos respecto a las pretensiones brasileras en el ámbito global, y la existencia de posibles rivales de tal liderazgo se identifican como los principales factores del fracaso brasiler.

En primera instancia, si se analiza la creación de UNASUR como proyecto regional, la debilidad institucional de dicha iniciativa representa un obstáculo para el deseo de liderazgo brasiler, puesto que tal nivel de autonomía derivado del modelo intergubernamental de la Unión, carece de la supranacionalidad necesaria para que Brasil efectivamente pudiese moldear comportamientos e influir en las decisiones de sus vecinos a través de resoluciones vinculantes dictaminadas por la Institución, teniendo en cuenta que ningún órgano al interior de la Unión cuenta con poder de toma de decisión por encima de los jefes de Estado de cada país miembro. Además, de acuerdo a Martins, dichos planes de integración regional fueron vistos por algunos de sus vecinos como una estrategia para obtener mayor estatus internacional y beneficio propio por encima del beneficio regional. Por lo tanto, siguiendo al autor, Brasil ha priorizado su soberanía nacional y su capacidad de maniobra por encima de la posibilidad de una integración más profunda; generando que sus vecinos sean reacios a confiar en sus intenciones.

En segundo lugar, siguiendo a Malamud, la falta de apoyo regional respecto a los objetivos globales de Brasil, tales como su aspiración de ser miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde 2004, refleja la dificultad brasiler en ser percibido como líder al interior de la zona. Al tener en cuenta que Argentina ha sido el principal oponente a dicho objetivo brasiler, se evidencia la inexistencia de consenso en la región, lo cual, normalmente es un resultado esperado al implementar estrategias de soft power. Así mismo, el autor resalta la rivalidad entre Uruguay y Brasil respecto a la candidatura de Director General de la OMC, y la competencia entre Colombia y Brasil para la Presidencia del BID en el 2005 como factores de división intrarregional que redujeron el impacto brasiler como líder del cono sur. Aunque el logro más visible en este aspecto fue el liderazgo del país en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en 2004, en términos generales la región ha sido un tanto reluctante frente a la percepción de Brasil como único líder suramericano.



En tercer lugar, para Malamud, la existencia de posibles rivales se presenta como otro elemento obstaculizador del liderazgo de Brasil. Durante el gobierno de Lula, tras la exclusión de México de su esfera de influencia al enfocarse en Suramérica, rivales como Argentina y Venezuela causaron impacto dentro de la zona al generar contrapeso al poder brasileiro. Por un lado, Argentina como rival histórico, no ha percibido a Brasil como líder sino como un vecino con un estatus similar en competencia por el liderazgo de América del Sur. Por otro lado, Venezuela bajo el mandato de Hugo Chávez, quizás representó el principal foco de rivalidad para Brasil debido a la gran influencia en la zona derivada de sus ingresos petroleros. Aunque para Lula, Venezuela no era considerada como rival, la política exterior de Chávez buscó aliados para su esfera de influencia como Argentina, Bolivia y Ecuador mediante el apoyo financiero directo gracias a la bonanza petrolera.

Finalmente, tras analizar los mecanismos de soft power ejecutados la consolidación de UNASUR como plataforma de liderazgo, y teniendo en cuenta que dicho mecanismo de integración representó una de las principales prioridades de las acciones diplomáticas del gobierno de Lula, se puede observar que los esfuerzos realizados no se vieron reflejados en la práctica, como consecuencia de ciertos factores relacionados con la escasa percepción de los países suramericanos respecto al estatus de líder de Brasil. Esto demuestra entonces que, si bien el soft power puede ser una estrategia menos costosa frente a la implementación de políticas de hard power; así mismo genera riesgos respecto a la efectividad de sus resultados como en el caso del objetivo brasileiro.

## CONCLUSIONES

El análisis de los principales lineamientos de la política exterior de Lula da Silva evidencia claramente el nuevo enfoque dado por dicho gobierno respecto a la importancia de América del Sur como área natural de influencia brasileira, mediante el cual Brasil buscó posicionarse como el líder de la zona, dejando atrás los intentos tímidos de liderazgo un tanto rezagado y pasivo. Tal cambio, fue el resultado de diversas estrategias de política exterior implementadas; en las cuales, sin embargo, la noción de autonomía siempre estuvo presente como principio rector de las relaciones exteriores brasileiras. En los períodos identificados, se puede observar también como las directrices en materia de política exterior dictaminadas por Itamaraty, respondían a las condiciones particulares del entorno regional y global, al enfocarse en primer lugar en el

aislacionismo regional de la mano del desarrollo interno, para después optar por la adhesión a regímenes internacionales buscando un poco más de influencia en el establecimiento del orden internacional.

Por su parte, la *Autonomía por la Diversificación* como estrategia de política exterior del gobierno de Lula, buscó integrar los objetivos de desarrollo económico nacional con las acciones de diplomacia debido a la importancia del cono sur para las pretensiones de influencia brasilera en el plano regional y global. De esta manera, el establecimiento de tres ejes autonómicos (diversificación de relaciones, soft balancing y unidad colectiva) para la conducción de las relaciones exteriores, junto con la influencia ideológica del partido del Gobierno, generaron el entorno necesario para el desarrollo de las pretensiones de Lula, encaminadas a la obtención de prestigio e influencia en la zona a través de mecanismos de integración como UNASUR.

De igual manera, la creación y evolución de UNASUR se presenta también como una irrupción en el tradicional modelo de integración suramericana, bajo el cual iniciativas como Mercosur y CAN se han desarrollado, ya que se aparta de los preceptos neoliberales característicos de finales del siglo XX. La Unión, como estrategia liderada por Brasil, fue percibida por el gobierno de Lula como plataforma para su posicionamiento regional, debido a ciertos factores como el potencial de la región para la expansión de las exportaciones brasileras, la posibilidad de obtener mayor acceso a los mercados suramericanos mediante la creación y optimización de infraestructura, la obtención de prestigio a nivel internacional al ser líder del bloque, y la oportunidad de mantener un alto grado de autonomía respecto a decisiones regionales debido al diseño institucional de UNASUR.

En este sentido, liderar una iniciativa tan ambiciosa como UNASUR, la cual es la única que ha logrado integrar a todos los países suramericanos sin excepción, representaba una gran oportunidad para el gobierno de Lula de ejercer el liderazgo suramericano sin ser percibido por sus vecinos como un Estado con intereses imperialistas; puesto que, ofrecía la posibilidad de obtención de beneficios para cada miembro a través del desarrollo total de la región.

Tal intento de liderazgo al interior de UNASUR, se vio reflejado en diversas iniciativas brasileras durante el proceso de creación y evolución de la Unión, para que el país fuese reconocido como el Estado clave en la construcción de dicho mecanismo regional. Así,

elementos como la búsqueda de exportación del modelo de desarrollo brasileiro a nivel regional como base del enfoque ideológico de UNASUR, el liderazgo en materia de integración física del cono sur a través de la financiación de proyectos de infraestructura, y el rol activo en la construcción de una institucionalidad distanciada de los parámetros neoliberales tradicionales, fueron ejecutados por Brasil al interior de la iniciativa de integración como mecanismos de soft power que pretendían generar persuasión y atracción de manera tácita. Todo ello, con el fin de moldear el comportamiento y toma de decisiones de los países suramericanos en función del cumplimiento de los intereses brasileiros de proyección regional e internacional.

Este intento brasileiro por crear una “identidad suramericana” a través de UNASUR, con valores, principios y normas en común, se vio favorecido así mismo por el contexto del “giro a la izquierda” en la zona, el cual le brindó un entorno propicio para el surgimiento de un mecanismo regional permeado por ideas posneoliberales que facilitarían la aceptación del liderazgo brasileiro entre los países suramericanos. De esta manera, la Delegación de Brasil dentro de la Unión logró tener influencia en la agenda regional de UNASUR, así como en la creación de instancias al interior de la Unión.

No obstante, a pesar de sus intenciones y esfuerzos durante el período estudiado, se evidencia que no logró tener éxito en su búsqueda de posicionamiento a través de UNASUR como plataforma de liderazgo en la región. Si bien la reconstrucción de identidad de Brasil durante el mandato de Lula estuvo basada en el aumento de prestigio internacional y el éxito de las políticas económicas y sociales a nivel interno como elemento fundamental para proyectar su liderazgo, los mecanismos de soft power utilizados no fueron suficientes para la consecución de dicho objetivo.

Teniendo en cuenta elementos como la baja institucionalización de la Unión, la falta de apoyo de los demás países suramericanos respecto a las pretensiones globales de Brasil, y la rivalidad con vecinos como Argentina y Venezuela; la efectividad de los mecanismos de soft power se vio reducida, generando un fenómeno de “liderazgo sin seguidores” a pesar de los esfuerzos de la política exterior del gobierno de Lula por lograr convertirse en el principal polo de poder de América del Sur.

De hecho, dado que las estrategias de soft power se enfocan en el grado de atracción de su audiencia receptora, los resultados en el caso brasilero no tuvieron éxito debido a la falta de aceptación del liderazgo brasilero por parte de sus vecinos. Este problema de percepción, evidencia así mismo la falta de consenso regional, como elemento necesario para el éxito de una iniciativa con las características de UNASUR, creada con el propósito de ser la plataforma de lanzamiento brasilera en el plano regional y global. De esta manera, el fracaso en el objetivo de posicionamiento de Brasil en América del Sur refleja también el riesgo que se corre al optar por una estrategia de poder menos costosa pero que a su vez proporciona menos efectividad en los resultados. Todo ello, genera entonces una posible discusión en torno a la probabilidad de que Brasil evalúe la posibilidad de encaminar sus recursos y estrategias de poder hacia otros métodos “menos blandos”.

## ANEXO – Influencia de Brasil durante la creación y evolución de UNASUR

TIPO DE INTEGRACIÓN / EVENTO	ECONÓMICA	POLÍTICA	SOCIAL	INFRAESTRUCTURA
Declaración del Cusco (08/12/2004)	Objetivo de eliminación de la pobreza y generación de empleo.	Enfoque posneoliberal de la CSN, inspirado en el modelo brasilero.	Propósito de reducción de asimetrías sociales.	
Primera reunión de Jefes de Estado de la CSN (30/09/2005)	Establecimiento de mecanismos financieros regionales como área de acción prioritaria.	Establecimiento de las reuniones de Jefes de Estado como instancia máxima de autoridad.	Promoción de la inclusión social como área de acción prioritaria.	Integración física como área de acción prioritaria.
IV reunión de la Comisión de Altos Funcionarios de la CSN (18/05/2007)		Delegación de Brasil presenta proyecto de Acuerdo Constitutivo regional.		
VII reunión del Consejo de Delegados de UNASUR (13/09/2007)		Delegación de Brasil propone introducir cláusula sobre la no apertura del Tratado a futuras adhesiones.		
II reunión preparatoria de expertos al Consejo Energético Suramericano (22/11/2007)		Delegación de Brasil propone Plan de Acción para este Consejo.		
IX reunión del Consejo de Delegados de UNASUR (28/11/2007)		Delegaciones de Brasil y Chile proponen la creación del Parlamento Suramericano.		
Reunión extraordinaria de Jefes de Estado de UNASUR (23/05/2008)		Lula da Silva propone la creación del Consejo Suramericano de Defensa.		
III reunión del Consejo de Delegados de UNASUR (12/08/2008)	Brasil es tomado como ejemplo para crear el Plan de Acción en el Comité de Trabajo de Integración Financiera.	Delegación de Brasil resalta la importancia para UNASUR de involucrarse con Asia y África.		
XV Consejo de Delegados de UNASUR (24/03/2009)		Delegación de Brasil propone la creación del COSIPLAN.		
XXI reunión del Consejo de Delegados de UNASUR (20/11/2009)		Delegación de Brasil propone la creación del Consejo Suramericano de D.D.H.H.		
XXV Consejo de Delegados de UNASUR (03/05/2010)	Brasil aporta 40 millones de dólares para Haití a través del Banco Mundial.	Declaración de Solidaridad con Haití; Constitución de Secretaría Técnica UNASUR Haití.		
XXVII Consejo de Delegados de UNASUR (21/05/2010)		Brasil propone la profundización del Tratado Constitutivo y la creación de un Comité de Mediación.	Brasil resalta el desarrollo social como tema prioritario en la agenda de UNASUR.	Brasil resalta la infraestructura como tema prioritario en la agenda de UNASUR.
I reunión de Altos Delegados del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (23/07/2010)		Presidencia de Brasil en el Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación.		

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información tomada de (UNASUR, 2016).

## BIBLIOGRAFÍA

- Actis, E. (2012). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010). *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 195-208.
- Actis, E. (2014). Los tres ejes autonómicos de la política exterior de Brasil (2003-2013). *Conjuntura Global*, 21-27.
- Amorim, C. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 214-240.
- Arroyave, M. (2012). La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flemes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 239-283). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Baroni, P., & Rubiolo, M. (2010). UNASUR: alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes. *Estudios Internacionales*, 129-152.
- Briceño, J., & Ribeiro, A. (2015). Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48-62.
- Burges, S. (2015). Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. *International Politics*, 193–207.
- Buyé, A. (19 de Agosto de 2011). From Isolationism to Regional Hegemon: Understanding Change in Brazilian Foreign Policy from 1990 to 2010. Edinburgo.
- Caballero, S. (2011). Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 158-172.
- Chaves, C. (2010). La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 29-40.
- Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *CIDOB d'Afers Internacionals*, 55-79.
- Duarte, R. (2011). La política exterior brasileña: cambios institucionales y nuevas acciones en las relaciones con el sur. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 43-70.
- Ferreira, A. (2011). Política Exterior de Brasil hacia Sudamérica, Centroamérica y Caribe. En P. Lluvrás, *Integración: sueño y realidad en Sudamérica* (págs. 39-54). Brasilia: Fundacao Alexandre de Gusmao.
- Fiori, J. (2013). Brasil y su "entorno estratégico" en la primera década del siglo XXI. En E. Sader, *Lula y Dilma: diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil* (págs. 37-58). Río de Janeiro: Boitempo.

- Gomes, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 151-168.
- Gomes, M. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 87-100.
- Gomes, M. (2014). The Brazilian Soft Power Tradition . *Current History*, 64-69.
- Gomes, M. (2016). Brazil's Rise and Its Soft Power Strategy in South America. En G. L. Gardini, & M. H. Tavares, *Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil: Balancing Power in Emerging States* (págs. 46-71). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Grabendorff, W. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global. *Nueva Sociedad*, 158-171.
- Granato, L. (2012). Un recorrido por las fases de integración sudamericana "de la mano" de las políticas externas de Brasil y Argentina. *Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini*.
- Gratius, S. (2004). La política exterior de Lula: más cambio que continuidad. *Revista Iberoamericana*, 191-197.
- Grugel, J., & Riggirozzi, P. (2012). Post Neoliberalism: Rebuilding and Reclaiming the State in Latin America. 1-25.
- Kaltwasser, C. (2011). Toward Post-Neoliberalism in Latin America? *Latin American Research Review*, 225-234.
- La Nación. (21 de Septiembre de 2009). Cómo Lula posicionó a Brasil en el mundo. *La Nación*.
- Malamud, A. (2011). A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *LATIN AMERICAN POLITICS AND SOCIETY*, 1-24.
- Macdonald, L., & Ruckert, A. (2009). Post-Neoliberalism in the Americas: An Introduction. En L. Macdonald, & A. Ruckert, *Post-Neoliberalism in the Americas* (págs. 1-21). New York: Palgrave Macmillan.
- Martínez, M. C. (2012). La opción sudamericana de Itamaraty: ¿Hacia una redefinición de la identidad internacional brasileña? *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, 1-18.
- Martins, J. (2016). O Brasil e a UNASUL: Um processo de construção de liderança e integração regional . *REVISTA NEP (Núcleo de Estudos Paranaenses)*, 208-213.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2000). *Grupo de Río: Agenda para comenzar el siglo XXI*. Bogotá.
- Molina, F. (2007). Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milenio. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 13-32.

- Nye, J. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 153-171.
- Nye, J. (2004). The changing nature of power. En J. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (págs. 1-31). New York: PublicAffairs.
- Nye, J. (2006). Think Again: Soft Power. *Foreign Policy*.
- Peña, F. (2009). La integración del espacio sudamericano: ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad*, 46-58.
- Pinheiro, L., & Gaio, G. (2014). Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. *Brazilian Political Science Review*, 8-30.
- Ríos, J. (2011). UNASUR o la confluencia de dos Liderazgos regionales de Signo Dispar: Brasil y Venezuela. *Reflexión Política*, 50-63.
- Rothman, S. (2011). Revising the soft power concept: what are the means and mechanisms of soft power? *Journal of Political Power*, 49-64.
- Rusell, R., & Tokatlian, J. G. (2003). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 159-194.
- Sader, E. (2014). La construcción de la hegemonía posneoliberal. En U. d. IAEN, *Lula y Dilma: diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil* (págs. 161-173). Río de Janeiro: Boitempo.
- Sanahuja, J. (2007). Regionalismo e Integración en América Latina: balances y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, 75-106.
- Sanahuja, J. (2009). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En L. Martínez, L. Peña, & M. Vázquez, *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* (págs. 11-54). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Santos, E. D. (2012). Estabilidad y crecimiento en Brasil. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 55-66.
- Silva, J. d. (2003). LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA DEL GOBIERNO DE LULA DA SILVA. *ICE Brasil*, 81-92.
- Soares, M. R., & Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 21-40.
- Sorj, B., & Fausto, S. (2011). El papel de Brasil en América del Sur: Estrategias y Percepciones Mutuas. En B. Sorj, & S. Fausto, *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas* (págs. 5-34). Buenos Aires: Catálogos SRL.
- Spektor, M. (2010). Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies. En D. Flemes, *Regional Leadership in the Global System* (págs. 191-204). Farnham: Ashgate.



- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. En B. Sorj, & S. Fausto, *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas* (págs. 161- 198). Buenos Aires: Catálogos SRL.
- Stiglitz, J. (2007). *Comercio Justo para Todos*. Bogotá: Taurus.
- The World Bank. (4 de Octubre de 2016). *World Bank Poverty Data*. Obtenido de World Bank Poverty Data: <http://data.worldbank.org/topic/poverty>
- Turcotte, S. (2008). LA POLÍTICA DE BRASIL HACIA SUDAMÉRICA: ENTRE VOLUNTARISMO Y RESISTENCIAS. *Foro Internacional*, 785-806.
- Turienzo, R. (2007). Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones. *Instituto Universitario de Estudios Europeos*, 1-36.
- UNASUR. (2008). *UNASUR*. Obtenido de UNASUR: <http://www.unasursg.org/documentos-normativos-unasur>
- UNASUR. (12 de Octubre de 2016). *ARCHIVO DIGITAL DE UNASUR*. Obtenido de ARCHIVO DIGITAL DE UNASUR: <http://docs.unasursg.org/all-documents>
- UNASUR. (2016). *UNASUR*. Obtenido de UNASUR: <http://www.unasursg.org/es/quienes-somos>
- Veiga, P. d., & Ríos, S. (2011). Brasil como vector de integración Sudamericana: posibilidades y límites. En B. Sorj, & S. Fausto, *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas* (págs. 199-246). Buenos Aires: Catálogos SRL.
- Vieira, M. A., & Alden, C. (2011). India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership. *Global Governance*, 507-528.
- Vuving, A. (2009). How Soft Power Works. *American Political Science Association*, 1-20.