

FOKUS: BRASIL

# Brasil: Fra Regionale nederlag til Global fremvekst

ANDRÉS MALAMUD  
*Universitetet i Lisboa*



Brasils viktigste utenrikspolitiske ambisjon har lenge vært å oppnå internasjonal anerkjennelse i tråd med sitt selvbilde som et «stort land» (Lima & Hirst 2006: 21). Denne enorme nasjonen, enten man ser på territoriet, befolkningen eller økonomien, har blitt klassifisert som en fremvoksende stormakt i hvert fall siden 2001, da landet i en Goldman Sachs-rapport ble definert som et BRIC-land – ett av de fire fremvoksende markedene som er spådd å dominere verdensøkonomien innen 2050. Brasil, Russland, India og Kina, sammen med USA, kalles noen ganger «monsterland». Men i motsetning til de andre landene skremmer ikke Brasil noen. Tvert imot har landet blitt definert som en «erketypisk myk makt» (Sotero & Armijo 2007: 43). Etter at de siste grensene ble trukket opp i begynnelsen av det 20. århundre, har landet ingen territorialkrav verken overfor andre eller mot seg selv. Selv om det har store væpnede styrker og et forsvarsbudsjett som er relativt høyt i latinamerikansk sammenheng, er ikke Brasil noen militærmakt og har heller ingen planer om å bli det. Landet mangler også den økonomiske makten som trengs for å kjøpe seg regionalt lederskap: Selv om det er den største latinamerikanske økonomien, er det ikke den rikeste. Argentina, Chile og Uruguay ligger gjennomgående høyere når det gjelder BNP per innbygger og menneskelig utvikling, og det samme gjelder til tider Mexico og Venezuela, avhengig av oljeprisen. Mangelen på harde maktmidler i arbeidet med å nå utenrikspolitiske mål, til tross for Brasils relativt rike ressurser, omtales av Sean Burges (2006) som å arbeide «uten verken pisk eller gulrot». Brasil mangler de strukturelle ressursene for lederskap og har dermed ikke hatt noe annet alternativ

---

Redaksjonen takker Utenriksdepartementet for å ha hjulpet til med oversettelsen av dette bidraget fra engelsk.

enn å bruke instrumentelle (eller ideasjonelle) virkemidler. Derfor omtales også landet som en tilhenger av «konsensushegemoni» (Burgess 2008).

Brasil er mindre og ikke så mektig som de andre monsterlandene, så den herskende eliten mente det var nødvendig å få støtte i regionen for å styrke landets internasjonale ambisjoner (Hurrell mfl. 2000; Lima 2008). Dette er i tråd med den utbredte tankegangen om at «det er nabolandene som må slutte seg til de nye stormaktenes lederskap [...] for å gi dem det nødvendige maktgrunnlaget for både regional og global maktprojeksjon og internasjonal koalisjonsbygging» (Schirm 2007: 6). Som følge av dette begynte Brasil i 1970-årene sakte, men sikkert å varme opp forholdet til naboland det lenge hadde ignorert. Avtalene med Paraguay og Argentina om å bygge kraftverk, undertegningen av økonomiske avtaler som førte til at Mercosur ble opprettet og Brasils kamp for demokrati på 90-tallet, banet veien for langt mer ambisiøse mål. I 2000 utkrystalliserte disse ambisjonene seg i et nytt regionalt konsept: Sør-Amerika. Men ting gikk ikke som planlagt, ettersom landet møtte uventet motstand på regionalt plan. Overraskende nok gikk det langt bedre med Brasils globale mål.

## Regionale nederlag

Når man skal evaluere Brasils rolle som regional aktør, er det tre områder som må tas i betraktning: utfallet av brasilianske regionbyggingssjekter, graden av regional støtte til brasilianske mål innenfor viktige internasjonale organisasjoner, og om det eksisterer reelle konkurrenter om det regionale lederskapet og hvilke utsikter de eventuelt har.

### Sporadiske forsøk på regionbygging

Mercosur har vært en hjørnestein i Brasils utenrikspolitikk siden organisasjonen ble grunnlagt i 1991. Noen år senere begynte regjeringen å utvikle en utvidelsesstrategi som var rettet mot de andre søramerikanske landene. Fra et brasiliansk ståsted er ikke Sør-Amerika bare en geografisk region, men også et selvstendig politisk og økonomisk område, siden USAs innflytelse minsker etter hvert som avstanden til Washington øker. Den brasilianske eliten anser at denne underregionen naturlig ligger innenfor landets naturlige innflytelsessfære (Souza 2008). Følgelig arrangerte Cardosos regjering det første toppmøtet for søramerikanske presidenter i Brasilia i september 2000. Lula utdypet denne strategien, et arbeid som munnet ut i at *South American Community* ble opprettet i desember 2004. Navnet ble senere endret til *Union of South American Nations* (UNASUR), og grunntraktaten ble undertegnet i Brasilia i mai 2008.

Mercosur var opprinnelig et pragmatisk integrasjonsprosjekt som omfattet handel, toll og markedstilgang, men det har i økende grad blitt et symbol på progressiv politisk aktivisme og venstreorienterte ideologier (Malamud 2005). Mercosurs stilling som kjernen i Sør-Amerika ble fastslått i tiltredelsestalen til Lulas utenriksminister, som ga regional integrering forrang fremfor global handling (Amorim 2003). Selv kjente kritikere av regjeringen innrømmet at regionen sto sentralt i Lulas utenrikspolitikk (Almeida 2005). Men resultatene levde likevel ikke opp til de uttalte ambisjonene.

Den bakenforliggende oppskriften for Mercosur har vært «tollpreferanser på det brasilianske markedet i bytte mot argentinsk støtte til Brasils internasjonale handelsstrategier» (Bouzas, Veiga & Torrent 2002: 145). Etter hvert som tiden gikk ble den felles forståelsen mellom de to landene svekket, og samarbeidet ble redusert. Gjennomføringsproblemer ble i økende grad håndtert gjennom ensidige tiltak. De samme hindrene sto i veien for utvidelse og institusjonsbygging som for utdyping: I 2006 ble det undertegnet en protokoll om medlemskap med Venezuela, men den er ennå ikke ratifisert. På samme måte er det opprettet flere institusjoner, men de er så godt som totalt ineffektive. Mercosur oppfattes i økende grad som en byrde i stedet for en ressurs, og derfor har ledende brasilianske politikere oppfordret til at det nedgraderes til en frihandelssone. Argumentet er at Brasil vil bli bedre i stand til å forfølge sine utenrikspolitiske mål på egen hånd, heller enn å gjøre seg avhengig av kostnadskrevede avtaler med uforutsigbare samarbeidspartnere.

Målet med UNASUR er å samle to store eksisterende regionale frihandelsordninger, Mercosur og Det andiske fellesskap, samt å integrere Chile, Guyana og Surinam. Organisasjonen ble opprinnelig utformet for å tjene Brasils mål, men den ble senere «kapret» av president Chávez og er blitt et venezuelansk virkemiddel og ikke brasiliansk. Byene som ble valgt som sete for de fremtidige institusjonene til denne blokken, Cuzco og Cochabamba, gjenspeiler identitetsspørsmål heller enn geografiske hensyn og skal foregi at man tar hensyn til urbefolkningen, slik Chávez og hans allierte i regionen ønsker. Disse har en helt annen forståelse av organisasjonen enn Brasil. Kort oppsummert er verken Mercosur – siden organisasjonen fungerer så dårlig – eller UNASUR – på grunn av ideologi og rivalisering – blitt solide springbrett for brasiliansk lederskap. I stedet har Mercosur stagnert, og UNASUR har fortsatt til gode å bli noe mer enn en anledning til å ta gruppebilder av statsledere, og der den bolivarianske innvirkningen er minst like stor som Brasils mer pragmatiske innflytelse.

Forholdene som kan stimulere til eller komme i veien for regionale integreringsprosesser, avhenger av etterspørsel (utledet av potensielt felles utbytte), tilbud (altså lederskap) og treghtsfaktorer (altså institusjonelle faktorer) (Mattli 1999; Malamud & Castro 2007). I Sør-Amerika ligger alle

disse på et lavt nivå, og dette forklarer ikke bare de dårlige resultatene i regionen, men også «gratispassasjer- oppførselen» hos både potensielle ledere og tilhengere (Burgess 2006).

### Mangel på regional støtte til Brasils globale mål

Brasil har lenge hatt ambisjoner om en fast plass i FNs sikkerhetsråd. I 2004 la en høynivåkomité frem et forslag for FNs generalsekretær der det ble oppfordret til å opprette nye faste medlemmer. Fire land – Brasil, Tyskland, India og Japan (den såkalte G4-gruppen) – fant omgående sammen i arbeidet med å vinne de nye plassene, men det ble dannet en stor gruppe som var imot å opprette nye faste plasser. Denne gruppen, som først ble kalt *Coffee Group* og senere fikk navnet *Uniting for Consensus*, samler G4-gruppens regionale rivaler, der Argentina og Mexico er blant de ledende medlemmene. Resultatet ble at landene som ønsket en fast plass i Sikkerhetsrådet, ikke klarte å selge inn ønskene om internasjonal anerkjennelse overfor hjemmeregionene sine. Selv det ikke kom som noen overraskelse, var det et hardt slag for Brasils image som regional leder at Argentina, landets viktigste regionale partner, så sterkt motsatte seg Brasils viktigste internasjonale ambisjon.

Under Lulas regjeringstid foreslo Brasil også en kandidat til stillingen om generaldirektør i Verdens handelsorganisasjon (WTO). I begynnelsen av 2005 var det fire søkere: en fra Den europeiske union, en annen fra Mauritius og, pinlig nok, en tredje fra Uruguay i tillegg til den brasilianske kandidaten. Dette viste ikke bare at Mercosur ikke var i stand til å samle seg om én kandidat, men også at Brasil ikke en gang kunne samle støtte fra flertallet for sin kandidat (siden Argentina støttet søkeren fra Uruguay). For å gjøre vondt verre ble den brasilianske kandidaten eliminert i første runde, mens uruguayaneren var med helt til slutten. Denne interne krangelen skadet ikke Brasils omdømme og innflytelse innenfor WTO, men den viste at utsiktene til at landet skulle kunne få regional støtte til sine globale mål, var heller dårlige.

Bare et par måneder senere opplevde Brasil nok et nederlag i kampen for å samle regionen bak målene sine. I juli 2005 var det to kandidater til stillingen som president for Den interamerikanske utviklingsbanken (IDB): en fra Colombia og en fra Brasil. Analytikerne forventet et vanskelig og splittende valg der USA og Mexico ville støtte Colombia, og store deler av Sør-Amerika ville samle seg bak Brasil. Men den colombianske kandidaten fikk støtte fra et flertall av landene i Mellom-Amerika og Karibia og gikk dermed raskt av med seieren. Valget, som ble holdt bak lukkede dører i IDBs hovedkvarter i Washington, varte i om lag to timer og var et sviende nederlag for Brasils diplomati, ikke minst fordi rivalen og seierherren også var søramerikansk.

I motsetning til hendelsen nevnt ovenfor fikk Brasil regional støtte for sitt mål om å lede FNs stabiliseringsstyrke i Haiti (MINUSTAH), som de brasilianske myndighetene koblet til målsetningen om å få større innflytelse innenfor FN. På denne måten signaliserte Brasil overfor sine naboer at landet hadde slått inn på en ny utenrikspolitikk ved å vise evne til å projisere makt utenlands, og ved å vise at det kunne legitimere en militær intervensjon overfor andre land i regionen. Og selv om disse tiltakene til å begynne med var omstridt hjemme, fungerte strategien som forutsatt. Uavhengig av resultatene av oppdraget på Haiti, ble Brasil i dette tilfellet faktisk anerkjent som en regional leder. Men dette var på ingen måte nok til å befeste landets høyere ambisjoner. Enda verre var det at jordskjelvet i 2010 ikke bare ødela Haiti, men også den ene tingen Brasil hadde lyktes med i Latin-Amerika.

### **Svake ledere, nølende tilhengere**

Det er to land i Latin-Amerika som har en strukturell posisjon der de kan konkurrere med Brasil om lederrollen: Argentina og Mexico. Begge har betydelige økonomier, store territorier og befolkninger, er rike på naturressurser og har tidligere vært involvert i internasjonal aktivisme med ujevne mellomrom. I tillegg arbeider de begge utrettelig for å nå det diplomatiske mål at ikke noe enkeltland skal kunne «representere» hele regionen. Når de spiller en ledende rolle i *Uniting for Consensus*-gruppen som bestrider Brasils og andre lands rett til en fast plass i Sikkerhetsrådet, og deltar i G20 med Brasil, vitner dette om deres internasjonale status og om at de er fast bestemt på ikke å bli liggende etter det store nabolandet. Ett av Brasils svar på dette har vært å holde Mexico utenfor en ny definisjon av Sør-Amerika.

Det er ikke så enkelt for Brasil å omgå Argentina på samme måte, ettersom det er landets viktigste regionale samarbeidspartner. For Argentina bygger dette samarbeidet på likhet og ikke på brasiliansk overlegenhet. Fra tid til annen har argentinske ledere sett på landet sitt som en kandidat til regionalt lederskap og fremmet tettere relasjoner med USA eller andre allierte alt etter omstendighetene (sist var det Venezuela) for å danne motvekt til Brasils maktposisjon (Russell & Tokatlian 2003). Argentinas ambivalente følelser overfor naboen går opp og ned: På 1990-tallet var president Carlos Menem en av grunnleggerne av Mercosur, men samtidig la han Argentinas politikk på linje med USAs utenrikspolitikk. På samme måte hadde presidentene Néstor og Cristina Kirchner på 2000-tallet fremragende relasjoner med Lulas regjering, men inngikk også en nær allianse med Venezuelas president Hugo Chávez. Argentina har mange av de samme politiske ambisjonene som Brasil og har gjentatte ganger hatt

økonomiske klagemål mot landet, noe som har ført til anfall av proteksjonistisk atferd og hindret ytterligere integrering.

Selv Brasil og Venezuela offisielt ikke konkurrerer om lederskapet i Sør-Amerika, har de «gått inn i en strid om lederskapet [...] der hvert av landene har sitt syn på hvordan det geopolitiske, geøkonomiske og ideologiske rommet i regionen skal organiseres og styres» (Burges 2007: 1343). Denne striden er verken strukturelt eller historisk bestemt, siden Venezuela aldri har vært ett av de «store» latinamerikanske landene (en merkelapp som bare passer til Argentina, Brasil og Mexico). Venezuelas politikk er bygget på å bruke oljerikdom som et virkemiddel for å bygge politiske allianser. Chávez har utviklet en høyt profilert utenrikspolitikk, som i stor grad går ut på å rakke ned på USA og møte ledere fra revisjonistiske land som Russland, Hviterussland, Syria og Iran – for ikke å nevne Cuba, som han fremhever som en modell. Men på tross av alle disse alliansene skaper ikke Venezuela de største utfordringene for brasiliansk lederskap på globalt plan, men heller regionalt. Chávez har vartet opp og kjøpt lojaliteten til land som man skulle tro lå innenfor Brasils interesse-sfære, som Bolivia og Ecuador. På lang sikt begrenses en oljebasert utenrikspolitikk av svingningene i den internasjonale oljeprisen, men på kort sikt har Brasils evne til å kontrollere nærområdene blitt alvorlig svekket.

Paraguay har tradisjonelt prøvd å opprettholde likevekt i relasjonene med sine to store naboer, Brasil og Argentina. I årenes løp har landet likevel også hatt nære bånd til USA. Det innebar nylig at amerikanske tropper fikk ta del i militære manøvrer på paraguayansk jord. Lugo-regjeringen har stilt spørsmål ved dagens fordeling av overskuddet og energien fra Itaipú-demningen, og dette har forsuret forholdet ytterligere. En annen hodepine for det brasilianske diplomatiet er at Paraguay er ett av de tjuetre landene i verden (og det eneste i Sør-Amerika) som opprettholder diplomatiske forbindelser med Taiwan i stedet for Folkerepublikken Kina. Siden 1957 har Taiwan vært Paraguays viktigste giverland og gitt penger til regjeringens politikk og byggeprosjekter. En utilsiktet konsekvens av dette merkelige forholdet er at det forhindrer Mercosur – og dermed Brasil – i å inngå handelsavtaler med Kina.

Når det gjelder Uruguay, bærer landet nag til Brasil av to årsaker. Den første er de dårlige resultatene i Mercosur og de påståtte skjevhetene i organisasjonen til ulempe for de mindre økonomiene. Den andre er at Brasil nektet å gripe inn i grensekonflikten mellom Argentina og Uruguay som skyldtes byggingen av en cellulosefabrikk, og som førte til at en gruppe argentinske borgere blokkerte en av de tre bruene mellom de to landene. Blokaden fant sted fra april 2005 til juni 2010, i strid med argentinsk lov og Mercosurs grunntraktat. Men brasilianske myndigheter argumenterte med at dette var en bilateral sak og unnlot å blande seg inn. Delvis som en reaksjon på dette undertegnet Uruguay en investeringsavtale

med USA, som lar døren stå åpen for en politikk som ligner Chiles, med internasjonal integrering gjennom bilaterale avtaler snarere enn gjennom medlemskap i en regional blokk. USA er også blitt den viktigste mottakeren av uruguayansk eksport.

Bolivia har vært en av de tøffeste utfordringene for Lulas «tålmodighetsstrategi» og for Brasils politikk med investeringer i utlandet og energi-integrering. Den nylig innsatte presidenten Evo Morales tok i 2006 en beslutning om å sende inn hæren for å vokte dusinvis av anlegg, raffinerier og rørledninger, og om å gi utenlandske selskaper – inkludert Brasils Petrobras – seks måneder på å forhandle frem nye kontrakter eller komme seg ut, og dette viste denne regjeringens kamplystne holdning overfor utenlandske investorer. For å gjøre ting enda verre understreket den en økende sympati for Chávez, som allerede hadde slått ned på utenlandske selskaper, og tilbød Bolivia hjelp med å forvalte de nasjonaliserte selskapene. Brasilianske myndigheter kalte tiltaket «uvennlig», men Lula kom likevel ikke med represalier og lovet at landet ville respektere Bolivias beslutning.

Brasils forhold til Ecuador har også surnet. I september 2008 utviste president Rafael Correa lederne av Odebrecht, et brasiliansk ingeniørfirma, på grunnlag av anklager om korrupsjon, og erklærte at landet ikke ville tilbakebetale lånet som Brasils nasjonale utviklingsbank, BNDES, hadde gitt Ecuador. Denne avgjørelsen førte til at Brasil tilbakekalte sin ambassadør, for første gang i historien. Denne krisen rystet handelssystemet til ALADI (Den latinamerikanske integrasjonssammenslutningen) i sine grunnvoller og førte til at brasilianske myndigheter fikk øynene opp for at for noen naboer var det Brasil og ikke USA som var den nye «imperialismakten». Til slutt samtykket Ecuador i å utbetale det neste avdraget, og Brasil gjeninnsatte sin ambassadør. Likevel gjorde saken det klart at brasilianske penger nok er velkomne, men de er ikke tilstrekkelige til å kjøpe samtykke. Tvert imot kan de skape motvilje.

I motsetning til landene som er beskrevet ovenfor, har Peru og Colombia vist seg å være vennligere samarbeidspartnere for brasilianske interesser enn forventet. Men Brasil er ikke så viktig for disse landene, som også frir til tunge partnere utenfor regionen, som USA, Kina og Japan. Endelig er Chile en så pålitelig samarbeidspartner som Brasil kan forvente å finne i regionen. Dessverre er Chile like pålitelig i sitt forhold til Brasil som i sitt forhold til alle andre: Chile har valgt en global og ikke regional tilnærming. Dessuten har ikke landet noen felles grense med Brasil, så mulighetene for samarbeid er begrensede.

For å oppsummere: Sør-Amerika har land som enten er delt i synet på Brasil – de oppfatter landet som en mellomting mellom en velkommen pengebinge og en ny kolonimakt – eller bare har mindre felles interesser med Brasil, eller begge deler. Det som er verre er at landet har en håndfull



rivaler til lederposisjonen, enten bevisst (Venezuela eller Argentina) eller mindre bevisst (USA og til og med Taiwan).

## Globale resultater

Brasils største internasjonale skuffelse har vært at landet ikke har fått fast plass i FNs sikkerhetsråd. Da FNs generalsekretær Kofi Annan i 2005 oppfordret til konsensus om å utvide rådet fra 15 til 24 medlemmer, fyrte dette oppunder denne mangeårige ambisjonen. Utvidelsesplanen førte til omfattende protester og til at gruppen *Uniting for Consensus* ble dannet, en gruppe som foretrakk status quo fremfor reformer som kunne være til fordel for rivaliserende naboland. Siden det var klart at dette var et sentralt utenrikspolitisk mål for Brasil, opplevdes det som en fiasko ikke å få noen støtte. Men dette er et unntak, siden Brasils globale utenrikspolitikk har opplevd mange flere suksesser enn nederlag.

En av faktorene som kanskje styrket Brasils utenrikspolitiske omdømme mest, var at det overraskende ble forfremmet til BRIC-land. Goldman Sachs-rapporten spådde at de samlede økonomiene til disse landene ville overskygge økonomiene til dagens rikeste land i verden innen 2050 på grunn av den raske veksten. Rapporten anbefalte ikke at BRIC-landene skulle opprette en økonomisk blokk, men det er økende indiksjoner på at de fire BRIC-landene har søkt å danne en «politisk klubb» og dermed ta ut sin voksende økonomiske makt i form av høyere geopolitisk status. Spesielt kan det nevnes at BRIC-landenes presidenter og utenriksministre holdt eksklusive møter i marginen av en rekke fora, særlig i 2008.

IBSA er en mindre gruppering. Akronymet henviser til det tresidige utviklingsinitiativet mellom India, Brasil og Sør-Afrika for å fremme sør-sør-samarbeid og utveksling. I etterkant av drøftingene mellom embetsmenn fra IBSA-landene på G8-møtet som fant sted i Evian i 2003, møttes utenriksministrene fra disse landene i Brasilia 6. juni 2003. På dette møtet ble IBSA-dialogforumet offisielt lansert med vedtakelsen av Brasilia-erklæringen. Denne gruppen markedsføres ikke bare som et sør-sør-initiativ, men også som et prosjekt som samler de største demokratiene på hvert av kontinentene på den sørlige halvkule (Saraiva 2007). Det er derfor en sterkere markering enn BRIC av Brasils utenrikspolitiske merkesaker, som demokrati, respekt for menneskerettighetene og fredelig konfliktløsning.

Brasil har vært svært dyktig når det gjelder handelsforhandlinger. Selv om den nåværende WTO-runden har gått i stå, har en ny gruppering vokst frem: gruppen av 20 land (G20). Enten den kalles G21, G22 eller G20+, er dette en blokk som består av et tjuetalls utviklingsland som møttes på den femte WTO-ministerkonferansen i Cancún i Mexico. Den stammer opp-



rinnelig fra juni 2003, da IBSA-landenes utenriksministre undertegnet Brasilia-erklæringen for å få slutt på proteksjonisme og handelsvridende praksis. I 2008 ble Doha-runden avsluttet med intense eksklusive forhandlinger mellom fire aktører: USA, EU, India og Brasil. Denne dynamikken gjentok seg på toppmøtet i København om klimaendringer i desember 2009, da lederne for Kina, India, Brasil og Sør-Afrika forhandlet frem slutterklæringen med USAs president Barack Obama, uten å inkludere EU, Russland, Japan eller andre globale stormakter.

Den mest eksklusive internasjonale klubben nest etter Sikkerhetsrådet er kanskje G8-gruppen, som har vært den mest innflytelsesrike når det gjelder verdensøkonomien. Den er et forum for åtte nasjoner på den nordlige halvkule: Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Russland, Storbritannia og USA, i tillegg til EU. G8 har organisert årlige toppmøter, og ulike ministre har møttes også utenom toppmøtene. I 2005 ble fem utviklingsland innbudt til å delta i disse møtene. De ble omtalt som *Outreach Five* (O5) eller *Plus Five*: Brasil, Kina, India, Mexico og Sør-Afrika. Håpet var at dette ville skape en sterkere og mer representativ gruppe som ville tilføre ny energi til forhandlingene i Doha og fremme dypere samarbeid om klimaendringer. Dermed ble Brasil fast medlem av nok en internasjonal organisasjon i verdensklasse. Landet er også medlem av den andre G20-gruppen (mer formelt gruppen av tjue finansministre og sentralbanksjefer), som består av nitten av verdens største nasjonaløkonomier pluss EU.

Et siste tydelig tegn på internasjonal anerkjennelse av Brasil som en fremvoksende stormakt og regional referanse var at landet ble invitert av EU til et «strategisk partnerskap» (EU-kommisjonen 2007: 1). Dette er bemerkelsesverdig siden EU hadde vært tilbakeholden med å etablere relasjoner til andre latinamerikanske land, særlig medlemslandene i Mercosur, på individuelt grunnlag. EUs strategi var å gjøre sin egen modell mer legitim ved å fremme lignende integreringsprosjekter utenfor sine egne grenser gjennom interregionale forhandlinger mellom blokker. Når de valgte ut ett land, ble dette å anse som en anerkjennelse av et Brasil i fremmarsj, og som en innrømmelse av at Europas tidligere illusjoner om den latinamerikanske regionalismens fremtid var fåfengte.

Selv om EU ikke hadde til hensikt å skade Mercosur eller sine relasjoner med organisasjonen, fikk den pompøse retorikken negative konsekvenser. EU kalte Brasil en «regional» og «global» leder, en «forkjemper for utviklingslandene», «nesten et kontinent i seg selv» og «en naturlig leder i Sør-Amerika», og skadet dermed sin egen og Brasils posisjon overfor de andre søramerikanske landene. Nok en gang har det vist seg at internasjonal suksess er uforenlig med regionalt lederskap.

## Konklusjoner

Til tross for sin regionale særstilling har ikke Brasil klart å omsette sine strukturelle og instrumentelle ressurser i effektivt lederskap. Landets potensielle tilhengere har ikke sluttet opp om Brasils viktigste utenrikspolitiske mål, som arbeidet for en fast plass i FNs sikkerhetsråd, generaldirektørstillingen i WTO og presidentvervet i Den interamerikanske utviklingsbanken. Enkelte har til og med utfordret landets regionale stilling. Ved å spille ut det regionale kortet for å nå globale mål har Brasil endt opp i en uventet situasjon: Mens det regionale lederskapet har økt på papiret, har det i praksis møtt økende motstand. Likevel har landet oppnådd økende internasjonal anerkjennelse. I dag anerkjennes Brasil en fremvoksende global aktør av de etablerte verdensmaktene, som G8 og EU.

Paradoksalt nok har Brasils forholdsvis mislykkede søken etter regionalt lederskap vært fordelaktig for landets nasjonale interesser. Den brasilianske utenrikspolitiske eliten har den siste tiden blitt oppmerksom på dette paradokset og går derfor inn for en mer pragmatisk tilnærming som bygger på et sett av ulike strategier, slik at landet i minst mulig grad blir avhengig av en besværlig region (CEBRI-CINDES 2007). Selv om subregional integrering fortsatt er et mål, er det ikke lenger prioritert. I tillegg kan det økende antallet aktører med interesser i utenrikspolitikken (Cason & Power 2009) gjøre at Brasil blir mer sensitivt globalt, i motsetning til regionalt.

Brasils lederskapsambisjoner har blitt hindret av flere ulike faktorer. De strukturelle elementene i lederskapsprosjektet (militærmakt og økonomisk styrke) har ikke vært tilstrekkelige til å overtale tilhengere eller kjøpe støtte fra dem, særlig i konkurranse med rivaler som Venezuela, USA eller til og med Taiwan, som er villige til å bruke penger eller militær støtte til å overbevise vankelmødige tilhengere. De instrumentelle lederskapselementene har enten vært utilgjengelige eller utilstrekkelige. Brasil er motvillig til å bygge opp felles institusjoner fordi landet mener at dette ville knytte det for sterkt til upålitelige naboer i stedet for å styrke den regionale integreringen. Når det gjelder ideer og verdier, fremstår landets regionale strategier for noen naboer som hegemoniske inngrep heller enn som opplyst lederskap basert på felles interesser.

Brasil har selvsagt ikke mistet all interesse i regionen. Men ambisjonene er nå i stigende grad defensive og ikke offensive. Hovedmålet er ikke lenger å integrere Sør-Amerika i en regional blokk som taler med én stemme, men heller å bedrive skadebegrensning. Nå virker det tilstrekkelig å stabilisere regionen og forebygge politisk ustabilitet, økonomisk uro og grensekonflikter. Siden Brasil ikke er en revisjonistisk makt som ønsker å velte systemet, men heller et reformistisk land som ønsker å bli del av det, har skadebegrensning blitt hovedoppgaven. Dette har gjort en

potensiell leder til en brannsløkker eller, med et omskrevet økonomisk uttrykk, en *leder i ytterste nødsfall*. Som *The Economist* (2008) kommenterte, «kan Brasil være den stigende makten på de amerikanske kontinentene, men landet opplever at diplomatiske ambisjoner kan vekke motvilje». Når landet prøver å avdempe denne motviljen, kan det ende opp som en tradisjonell snarere enn en fremvoksende mellomstor makt. Med andre ord kan Brasil ha ambisjoner om en ledende rolle internasjonalt så lenge landet klarer seg på egen hånd.

### Referanser

- Almeida, Paulo Roberto (2005) «Políticas de integração regional no Governo Lula», *Política Internacional* [Lisboa] 29: 33–60.
- Amorim, Celso (2003) *Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores*. Brasília, 1. januar. Tilgjengelig på [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_discurso=2032](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_discurso=2032)
- Bouzas, Roberto, Pedro Da Motta Veiga & Ramón Torrent (2002) «In-Depth Analysis of MERCOSUR Integration, its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment». Rapport fremlagt for Europakommisjonen, Observatory of Globalization, Barcelona.
- Burges, Sean W. (2006) «Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America during the Cardoso Era, 1992–2002», *Bulletin of Latin American Research*, 25(1): 23–42.
- Burges, Sean W. (2007) «Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez», *Third World Quarterly*, 28(7): 1343–58.
- Burges, Sean W. (2008) «Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War», *International Relations*, 22(1): 65–84.
- Cason, Jeffrey & Timothy Power (2009) «Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso–Lula Era», *International Political Science Review*, 30(2): 117–40.
- Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) & Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) (2007) «Brazil in South America.» Rio de Janeiro. Tilgjengelig på: [http://www.iadb.org/INTAL/aplicaciones/uploads/ponencias/p\\_Foro\\_INTAL\\_2007\\_11\\_01\\_CINDES.pdf](http://www.iadb.org/INTAL/aplicaciones/uploads/ponencias/p_Foro_INTAL_2007_11_01_CINDES.pdf)
- EU-kommisjonen (2007) «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards an EU-Brazil Strategic Partnership (COM(2007) 281)», Brussel, 30. mai. Tilgjengelig på: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/brazil/docs/com07\\_281\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/docs/com07_281_en.pdf)
- Hurrell, Andrew mfl. (2000) *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Latin American Program, Woodrow Wilson International Center, Working Paper N° 244, Washington D.C.
- Lima, Maria Regina Soares (2008) «Brazil Rising», *Multipolar World*, IP, Fall: 62–67.

- Lima, Maria Regina Soares & Monica Hirst (2006) «Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities», *International Affairs*, 82(1): 21–40.
- Malamud, Andrés (2005) «Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement», *Cambridge Review of International Affairs*, 18(3): 421–36.
- Malamud, Andrés & Pablo Castro (2007) «Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical View from Latin America», *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, [Stockholm] 37(1): 115–34.
- Mattli, Walter (1999) *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russell, Roberto & Juan Gabriel Tokatlian (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Saraiva, Miriam Gomes (2007) «As estratégias de cooperação sul-sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50: 42–59.
- Schirm, Stefan A. (2007) «Emerging Power Leadership in Global Governance: Assessing the Leader-Follower Nexus for Brazil and Germany». Avhandling fremlagt på ECPR Joint Sessions of Workshops, Helsingfors, 7.–12. mai.
- Sotero, Paulo & Leslie Elliott Armijo (2007) «Brazil: To Be or Not to Be a BRIC?», *Asian Perspective*, 31(4): 43–70.
- Souza, Amaury de (2008) *O Brasil na região e no mundo: Percepções da comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).
- The Economist* (2008) «Brazil's foreign policy. The samba beat, with missteps», 18. desember.