

El rol de Brasil en América del Sur: “*El concepto de liderazgo y su debate teórico*”

Fernando Mouron¹

Palabras clave: Liderazgo, Brasil, Sudamérica

Abstract: Aún cuando exista un amplio consenso dentro de la comunidad académica internacional respecto a la importancia de Brasil para con América del Sur, al mismo tiempo una multiplicidad de intelectuales han reinterpretado de diversas maneras el rol que juega dicho país en la región. Desde este trabajo se buscará en primera instancia presentar un breve resumen en relación a las diferentes visiones que coexisten en referencia al tema, para luego dar paso a un debate teórico focalizado en el concepto de liderazgo y sus implicancias en relación al papel que detenta Brasil en Sudamérica.

Artículo corregido para ser presentado en el VI Congreso de Relaciones Internacionales a realizarse en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de la Plata los días 21, 22 y 23 de 2012.

Agradezco profundamente la colaboración de la Doctora Janina Onuki, del Doctor Andrés Malamud y del Licenciado Francisco Urdinez por las sugerencias y críticas constructivas para con este trabajo.

Introducción

Si bien históricamente Brasilha sido estudiado y analizado por un amplio número de intelectuales y especialistas provenientes de diversas disciplinas y de todas partes del mundo, desde hace algunos años y de manera creciente el país más grande de Sudamérica se ha convertido en un objeto de estudio privilegiado por gran parte de la comunidad académica internacional. Dado a su exponencial crecimiento económico², reducción de la desigualdad³ y mayor involucramiento en el ámbito internacional, entre algunos de los tantos factores que se podrían mencionar, el país gobernado desde hace casi diez años por el Partido dos Trabalhadoresha atraído de forma progresiva la

¹Licenciado en Ciencia Política graduado con honores por la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Instituto de Relações Internacionais de la Universidade de São Paulo. E-mail de contacto: fernando_mouron@hotmail.com

² De acuerdo al Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística, mientras que el PIB de Brasil en 2003 fue de R\$ 1,5 trillones, en 2011 el mismo alcanzó la cifra de R\$ 4,13 trillones.

³ De acuerdo al Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística, mientras que el índice Gini de Brasil en 2003 fue de 0,593, el mismo descendió para 0,53 en 2011.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 conaresoiri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP @iriunlp

atención de numerosos científicos de todos los rincones del globo. En este sentido es destacable el interés de economistas, politólogos y relacionistas internacionales, los cuales con el afán de comprender e interpretar los importantes cambios que tuvieron lugar en los últimos años en Brasil y en toda América del Sur, han publicado un cuantioso número de artículos respecto al país y el papel desempeñado por el mismo en la región.

Ahora bien, pese a que actualmente se encuentren circulando una mayor cantidad de trabajos focalizados en el tema, o tal vez por dicha causa y la pluralidad de visiones que coexisten al respecto, la realidad es que no existe hoy en día un consenso en cuanto al rol que ejerce Brasil en Sudamérica. Debido a esto, el objetivo de este trabajo será presentar de manera sintética las diferentes visiones que conviven al interior de la comunidad académica internacional en relación al rol que juega Brasil en América del Sur. Para alcanzar dicho fin se intentará en primer lugar presentar brevemente parte de la extensa bibliografía existente respecto al tema, para luego focalizarse en el concepto de liderazgo, término que como se verá a lo largo del estudio ha sido descartado, como también reivindicado para referirse al papel que desempeña Brasil en Sudamérica.

La dificultad de escoger una categoría

En primer lugar es posible afirmar que actualmente Brasil es el país más importante de América del Sur. Dicha visión no solo es reproducida por los medios masivos de comunicación más influyentes del mundo (New York Times, 09/04/2012) y esbozada por diversos intelectuales y académicos de renombre (Hakim Peter, 2010: 44) sino que también mandatarios actualmente gobernando en el Cono Sur han admitido en los últimos años que Brasil es el país que mayor influencia ejerce a nivel regional (La Red 21, 05/08/2009). Sin embargo, aun cuando exista un consenso en cuanto a la relevancia del país actualmente presidido por Dilma Rousseff, también es pertinente aclarar que el papel desempeñado por Brasil en América del Sur no es fácil de explicar o caracterizar (Hakim Peter, 2010: 49) y de ello dan cuenta las diversas interpretaciones respecto al rol que juega este país en la región (Varas Augusto, 2008: 2)

Dentro de los trabajos que de manera teórica han intentado distinguir entre conceptos como potencias emergentes, potencias medias, potencias regionales y potencias medianas regionales, todos términos que, entre otros, han sido utilizados para adjetivar a Brasil en los últimos años, vale la pena destacar el esfuerzo llevado a cabo por Detlef Nolte en su trabajo *“Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis”*. En dicho paper, el actual presidente del German Institute of Global and Area Studies, retomando el análisis de otros colegas, resalta cuatro características esenciales que debe poseer un país para ser considerado un poder regional. Es en este sentido y a partir del trabajo y de esas mismas categorías que Daniel Flemer afirmará que Brasil es un poder regional en Sudamérica (Flemer Daniel, 2009: 2), en tanto que, de acuerdo al autor, este país sería poseedor de las siguientes cualidades:

- Es parte de una región geográfica delimitada
- Es altamente influyente en los asuntos regionales
- Dispone de las capacidades necesarias para proyectarse como un poder regional

- El país se encuentra listo para asumir el liderazgo regional

Ahora bien, en relación a la primera característica y de acuerdo a la bibliografía existente respecto a regionalismo, las regiones del mundo pueden ser definidas como construcciones sociales contingentes (Spektor Matias, 2010: 31) y por lo tanto, dado que en este punto posee un peso relevante la subjetividad de los actores a la hora de reconocerse como parte de una región en común, resulta difícil encontrar indicadores para evaluar de manera objetiva este concepto. Sin embargo, si se toman como referencia los documentos oficiales emitidos desde el Planalto e Itamaraty⁴ en los cuales se insiste en caracterizar a América del Sur como una región delimitada, es acertado afirmar que por lo pronto desde Brasilia se asume que Sudamérica es la región a la cual el país pertenece (lo cual no implica necesariamente que desde los demás países se concuerde con esta idea).

En torno al segundo ítem, la influencia que el país posee en asuntos regionales, ya se ha demostrado previamente que tanto académicos como periodistas y jefes de Estado coinciden en la idea de que Brasil es el país que mayor influencia posee en Sudamérica. A modo de ejemplo, basta con traer a la luz lo acontecido recientemente en el Mercosur y la influencia que Brasil demostró poseer tanto en la forma mediante la cual Paraguay fue suspendido del bloque, como en la rápida inclusión de Venezuela al organismo. En cuanto a la suspensión paraguaya y la ausencia de sanciones económicas en dicho proceso, tuvieron un peso muy importante la dependencia brasilera en materia energética en relación a la represa de Itaipú, así como también la presión que ejerció la comunidad de empresarios brasileiros que poseen negocios multimillonarios en el país vecino. De esta manera, a partir de las declaraciones del vicepresidente Michel Temer que advertían sobre lo contraproducente del castigo económico a Paraguay, Brasil consiguió cambiar una visión inflexible por otra que supo contagiar a sus pares del Mercosur. Por otra parte, en lo que refiere a la inclusión de Venezuela al bloque, el canciller uruguayo Luis Almagro dejó entrever en reiteradas oportunidades que la misma fue fruto fundamentalmente de la presión ejercida por la presidenta Dilma Rousseff en una reunión privada realizada junto a los otros dos mandatarios del Mercosur en Mendoza. En palabras del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay *"El posicionamiento de Brasil fue decisivo en esta historia"*(La Tercera, 03/07/2012), lo cual es una clara muestra y reflejo de que la influencia de Brasil a nivel regional es elevada.

En tercer lugar, en términos absolutos y también desde una perspectiva relativa en comparación con el resto de los países sudamericanos, no es desacertado afirmar que Brasil es el más poderoso de Sudamérica. Tomando como referencia las categorías que desde el realismo se utilizan para medir el poder de un Estado, se podrá observar que en la actualidad el país gobernado desde el Planalto es el que cuenta con mayores recursos de poder en América del Sur.

Recursos de poder	Brasil	Posición en Sudamérica
-------------------	--------	------------------------

⁴El sitio web oficial de Itamaraty y sus documentos subsiguientes poseen el apartado *"América del Sur e integración regional"*

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

Gastos militares ⁵	R\$ 65 billones	1
Efectivos militares ⁶	327 mil	1
PBI ⁷	R\$ 4,143 trillones	1
Población ⁸	190.732.694	1
Producción de petróleo ⁹	2,085 millones de barriles diarios	2*

*Brasil se encuentra muy próximo a Venezuela, quien para inicios de 2012 mantenía una producción diaria de 2,37 millones de barriles de crudo¹⁰

Respecto a esta cuestión, sería un tanto arriesgado no llevar a consideración la influencia de potencias extra regionales en Sudamérica, particularmente de los Estados Unidos y China. A modo de ejemplo, solo la Argentina, Bolivia, Uruguay y Paraguay tienen como principal socio comercial a Brasil. Mientras que por un lado Estados Unidos tiene firmado Tratados de Libre Comercio con países de envergadura como Colombia y, aun con los conflictos políticos existentes, es el principal socio comercial de Venezuela y Ecuador, por su parte China ha incrementado su presencia en la región y actualmente Chile y Perú destinan la mayor parte de sus exportaciones hacia este mercado, lo cual es probable que se extienda hacia otros países dado que la demanda china de productos primarios, aun con una caída en su crecimiento, continuará en ascenso.

Sin embargo, como se analizará a continuación, la cuestión del liderazgo va más allá del mero análisis de la posesión de recursos de poder. Es por ello que no obstante la presencia de los Estados Unidos y China en América del Sur debe ser tenida en cuenta, la misma no contradice el argumento acerca del liderazgo brasileiro. Para ejemplificar, pese a que en materia económica la relevancia estadounidense continúa siendo muy fuerte, los nuevos gobiernos de carácter antiliberal electos en la región han contribuido a profundizar la distancia en relación con los Estados Unidos, que sumado a la ausencia de una política exterior de la Administración Obama, han ampliado los espacios de actuación de la diplomacia brasileira en la construcción del liderazgo del país en América del Sur (Gomes Saraiva Miriam, 2012: 88)

En resumidas cuentas, si existe un consenso en cuanto a que Brasil se reconoce como parte de una región geográficamente delimitada, que dentro de la misma es el país que posee mayor influencia y que posee las capacidades materiales para proyectarse como un poder regional, al mismo momento no puede aseverarse lo mismo en cuanto a su disposición para ejercer un liderazgo efectivo en la región y fundamentalmente respecto a la percepción y aceptación con que los demás Estados perciben al mismo.

⁵Datos publicados en la pagina oficial del Gobierno federal <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/04/26/orcamento-da-defesa-no-brasil-deveria-ser-igual-aos-brics-diz-ministro>

⁶ Datos publicados por el International Institute for Strategic Studies <http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/>

⁷ Datos otorgados por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2093

⁸ Datos otorgados por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766

⁹ Datos brindados por la Agência Nacional de Petróleo <http://www.anp.gov.br/?id=548>

¹⁰ Datos brindados por la Cámara Petrolera de Venezuela <http://www.camarapetrolera.org/wp-content/uploads/2012/09/Resumen-de-Prensa-13-08-20121.pdf>

Como se demostrará en las próximas líneas, especialistas en política exterior brasilera y cientistas políticos y relacionistas internacionales destacados, aun cuando están observando y analizando los mismos hechos, no concuerdan en cuanto a la idea de Brasil como líder de Sudamérica. Por lo tanto, debido a este disenso y tomando como referencia la bibliografía existente, en este trabajo se presentarán tres grandes posturas respecto al tema que si bien no se contraponen en su totalidad, priorizan en sus análisis diferentes cuestiones que les permiten arribar a distintas conclusiones. A modo de resumen, las tres visiones que se considerarán en el análisis pueden agruparse de la siguiente manera: aquellos que por cuestiones fundamentalmente políticas consideran que Brasil no es un líder a nivel regional y que no posee las condiciones para serlo; autores que sugieren que Brasil posee las capacidades para ejercer el liderazgo sudamericano pero que como en todo proceso aún ese liderazgo es contestado y por lo tanto no se ha consolidado; y por último los especialistas que acreditan que ya es adecuado hablar de un liderazgo brasilero en América del Sur.

Entre escépticos, moderados y optimistas

En primer lugar es posible identificar una corriente de pensamiento dentro de la comunidad académica internacional que considera que, tanto por cuestiones de índole doméstica así como por falta de apoyo por parte de otros países sudamericanos, actualmente no están dadas las condiciones para el ejercicio de un liderazgo estructural de Brasil en América del Sur.

Dentro de esta vertiente, algunos intelectuales sugieren que aun cuando Brasil conserva la vocación de contribuir con el orden y la estabilidad de la región, a través de la gestión de los disensos, al mismo tiempo no posee la voluntad de liderar América del Sur (Calderón Emilse, 2010: 20). En este sentido debido a que Brasilia no demostraría estar dispuesta a crear instituciones capaces de representar a Sudamérica a nivel global (Flemes Daniel, 2009: 12), quedaría claro que existe una falta de decisión proveniente desde el mismo Brasil en lo que respecta al ejercicio del liderazgo regional. A su vez, indagando en las causas por las cuales el Plan alto sería reacio a pagar los costos del liderazgo, intelectuales como Matías Spektor y Daniel Flemes han señalado en artículos publicados recientemente que dado que las elites y la opinión pública brasileras ven a América del Sur como una fuente de problemas y preocupaciones (Spektor Matias, 2010: 29), gran parte de la sociedad es escéptica respecto a la integración regional y por lo tanto no están preparados para pagar los costos del liderazgo regional (Flemes Daniel, 2009: 11)

Mientras algunos autores aseguran que es inadecuado hablar de un liderazgo brasilero en Sudamérica debido a la falta de voluntad política proveniente desde Brasilia y la ausencia de un consenso al interior de la sociedad brasilera respecto a cómo encarar a la región, paralelamente otros intelectuales afirman que es erróneo sugerir que Brasil puede ser considerado como el líder de Sudamérica, ya que existiría una aversión por parte del resto de los países a aceptar dicho liderazgo.

En palabras de Augusto Varas, un liderazgo brasilero efectivo debería implicar el reconocimiento de dicho rol y la aceptación de su tutelaje por parte de otros países de la

región, lo cual se encuentra lejos de la realidad (Varas Augusto, 2008: 2). En este sentido y ampliando el análisis, el autor argentino Andrés Malamud plantea que la política externa brasilera no ha trasladado los recursos estructurales e instrumentales del país en un liderazgo regional efectivo (Malamud Andrés, 2011: 1), lo que quedaría demostrado dado que sus potenciales seguidores no se han alineado a sus principales objetivos, a saber, alcanzar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, colocar a un brasilero como Director General de la OMC y ocupar la presidencia del BID entre los más notorios. Asimismo, para el profesor actualmente desempeñando funciones en la Universidad de Lisboa el resto de los países sudamericanos perciben las acciones brasileras como incursiones hegemónicas en lugar de un liderazgo que busca alcanzar intereses comunes (Malamud Andrés, 2011: 19), hecho que como se analizará posteriormente, no favorece a consolidar dicho liderazgo ni siquiera desde un punto de vista de los valores e ideas compartidas por el resto de sus vecinos.

Por lo tanto y resumiendo esta línea de análisis, queda claro que ya sea (a) por cuestiones internas o bien por el (b) rechazo pleno de posibles seguidores, lo cierto es que existe un grupo de intelectuales que consideran que hablar de un liderazgo de Brasil en América del Sur es por lo pronto apresurado.

En segunda instancia, la mayoría de la bibliografía existente plantea una posición intermedia, la cual si bien posee matices, puede resumirse bajo la idea de Brasil como líder en algunas áreas o como aspirante al liderazgo sudamericano, no obstante el mismo haya sido contestado en reiteradas oportunidades.

Al contrario de los “escépticos”, como primera diferencia fundamental este grupo de intelectuales sostiene que es indiscutible la voluntad del gobierno brasilero en cuanto a la idea de convertirse en líder regional. La mayoría de los autores señala el inicio de la Administración Lula como punto de inflexión y sugiere que desde sus comienzos, Itamaraty se volvió mucho más explícito en su deseo y determinación de moverse rápidamente hacia convertirse en un líder en Sudamérica (Soares de Lima Maria Regina y Hirst Mónica, 2006: 30). Además, no solo Lula habría reclamado una posición de liderazgo para su país en América del Sur (Valladão Alfredo, 2006: 2), sino que actualmente el gobierno de Rousseff parecería impulsar el mantenimiento de las estrategias de política exterior del gobierno anterior, incluyendo la consolidación del liderazgo regional.

Sin embargo, la mayoría de estos científicos sostiene que a pesar de la clara determinación mostrada desde el Plan alto, lo cierto es que como en todo proceso de consolidación de un liderazgo el mismo ha oscilado entre avances y retrocesos. De esta manera, aunque Brasil se ha expandido a lo largo de la región, se ha envuelto en crisis políticas locales, ha aumentado su intercambio comercial y el nivel de inversiones en los países vecinos, al mismo tiempo la aspiración al liderazgo regional todavía tiene que asegurarse apoyo estable entre los países sudamericanos (Soares de Lima Maria Regina y Hirst Mónica, 2006: 32), o en otras palabras, la cuestión del liderazgo efectivo brasilero continúa abierta (Vadell Javier y Lamas Bárbara, 2010: 11)

Ahora bien, dentro de esta vertiente también coexiste la idea de que a pesar de que en algunas ocasiones el resto de los países de la región no hayan reconocido el liderazgo brasilero, ello no implica necesariamente que en otras oportunidades dicho país

no haya sido capaz de direccionar el curso de los acontecimientos en la región y haya sido visto como líder en diversos sectores (Hakim Peter, 2010: 49). Por lo tanto, podría decirse que en lugar de ser interpretado como un “título” que se posee o no se posee, para algunos de estos autores el liderazgo brasileiro se encuentra en proceso de construcción y aun cuando sea prematuro hablar de Brasil como líder sudamericano en todos los ámbitos, Brasilia ya ha dado muestras que puede asumir el liderazgo en algunas áreas y a su vez que a futuro dicha capacidad puede ampliarse.

Por último resta hacer referencia a una corriente optimista que ha aparecido en escena recientemente, reflejo del mayor involucramiento brasileiro en Sudamérica ya sea mediante el despliegue de capacidades materiales y la creación y aceptación de organismos regionales impulsados desde Brasilia. A grosso modo, dicha perspectiva sugiere que además de poseer los recursos, la voluntad política y el consenso al interior del país para asumir los costos del ejercicio del liderazgo, la imagen de Brasil como líder sudamericano es aceptada por sus posibles seguidores y por lo tanto estaríamos en presencia de un liderazgo que actualmente se nos presenta como sólido (Battaleme Juan y Bonsignore Alejandro, 2010: 29).

En primer lugar, dentro de esta vertiente de pensamiento prima la idea de que la diplomacia brasileira en los últimos años ha asumido el papel de un líder que ejerce el rol de *paymaster* (Gomes Saraiva Miriam, 2012: 96). De esta manera se afirma que mediante inversión financiada por el BNDES bajo el marco del IIRSA (tan solo en 2 casos), a través de 17 préstamos también otorgados por el BNDES a empresas brasileiras para que amplíen sus actividades en la región (Nyko Diego, 2011: 92-93) y por último por medio acuerdos de cooperación bilateral en diversos sectores como Educación, Ciencia y Tecnología y Seguridad, desde el Plan alto se habrían dado claras señales de que en materia económica Brasil está dispuesto a ejercer un liderazgo efectivo en Sudamérica y que cuenta con las capacidades para hacerlo. Por lo tanto, si bien los posibles seguidores han presentado recelos y han existido tensiones en dicho proceso, en ningún momento ha existido un rechazo al liderazgo como tal, sino en todo caso diferencias en cuanto a temas específicos, fruto natural de un mayor involucramiento en áreas donde nunca antes de había tenido influencia.

Por otra parte, así como por un lado desde esta corriente se considera que desde una perspectiva estructural Brasil es quien más capacidades concentra y por lo tanto posee un amplio margen de maniobra para generar políticas (Battaleme Juan y Bonsignore Alejandro, 2010: 14), al mismo momento otros autores consideran que al haber sido capaz de impulsar instituciones como UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano, Brasilia no solamente ha conseguido el apoyo de todos los actores de la región, sino que además ha sabido articular un proyecto mediante el cual el resto de los países abrazó un conjunto de intereses compartidos y se legitimó un orden social, político y económico determinado (Burgess, Sean, 2008: 71). De esta manera y como se analizará más adelante, desde esta visión el accionar ejercido desde el Plan alto no tendría únicamente un sustento estructural basado en sus recursos de poder, sino que además contaría con el consenso del resto de sus vecinos, lo cual abriría la puerta para afirmar que el liderazgo es legitimado por el resto de los actores de la región.

Para finalizar, es posible identificar que desde este foco de análisis se prioriza la idea de que no solo desde el gobierno Lula Brasil comenzó a ejercer un rol de paymaster e incentivó la creación de organismos como UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano, los cuales fueron muy bien recibidos por todos los países de la región, sino que a su vez el Gobierno de Dilma Rousseff parece impulsar el mantenimiento de las estrategias de política exterior de su antecesor, incluyendo la consolidación del liderazgo regional (Gomes Saraiva Miriam, 2012: 98), hecho que demostraría que se está en presencia de una política de Estado a largo plazo y no de una iniciativa sujeta a la voluntad del gobernante de turno.

La importancia de la teoría a la hora de analizar el concepto de liderazgo

Si actualmente dentro de la comunidad académica no existe un consenso respecto a la posición de liderazgo de Brasil en América del Sur, tal vez ello se deba a las diversas interpretaciones que intelectuales particularmente del área de Relaciones Internacionales han hecho en cuanto al tema y principalmente dada la complejidad del concepto de liderazgo y el impacto que lógicamente ha tenido ello en el resultado de los respectivos análisis.

En primer lugar es importante resaltar que la categoría de liderazgo es un término controversial dentro del área de Relaciones Internacionales (Destradi Sandra, 2008: 18), la cual ha sido sobre usada y muchas veces indefinida, por lo que clarificaciones y distinciones son necesarias (Ikenberry John, 1996: 386) sino se quiere acabar en un análisis vago u ambiguo. En este sentido, subrayar los problemas del concepto no implica de ninguna manera invalidar la relevancia e importancia de llevar adelante un detallado trabajo comparativo (Hurrell Andrew, 2000: 3) entre las diferentes visiones que existen respecto al mismo, sino destacar que sin las aclaraciones pertinentes es factible arribar a conclusiones disímiles.

Probablemente uno de los autores que más haya trabajado de manera teórica el término de liderazgo haya sido John Ikenberry. En su muy citada obra *"The Future of International Leadership"*, comienza su análisis planteando que la categoría posee dos elementos esenciales, a saber, *poder* y *voluntad*.

Si por un lado liderazgo como poder podría ser definido como la capacidad de hacer que otros hagan cosas que de otra manera no harían, lo cual envuelve en primera instancia la habilidad de moldear, directa o indirectamente, los intereses y las acciones de otros, a su vez el término no es sinónimo de coacción. En este sentido, para el ejercicio del mismo resulta imprescindible la habilidad de proyectar un set de ideas y principios respecto a la manera adecuada y efectiva del ordenamiento político, lo cual implica poseer la capacidad de producir acciones concertadas y colaboradas por diversos actores y Estados. Por lo tanto, resumiendo y en palabras de Ikenberry, liderazgo no es únicamente el ejercicio del poder, sino que también envuelve la habilidad de proyectar un set de objetivos y principios en común que permiten al grupo de Estados definir y procurar sus intereses de manera concertada (Ikenberry John, 1996: 396).

Reinterpretando lo expuesto anteriormente, es posible afirmar entonces que tres elementos son esenciales a la hora de hablar de la capacidad de liderazgo de un país:

- Capacidades materiales que le permitan pagar los costos del liderazgo

- Voluntad política
- Aceptación por parte de los posibles seguidores

En primera instancia es posible afirmar que pese a que algunos autores sugieran que la cuestión del liderazgo debería ser estudiada desde una perspectiva meramente focalizada en el accionar, independientemente de la posición de recursos de poder por parte del líder (Destradi Sandra, 2008: 20), lo cierto es que no existen cuestionamientos respecto a la capacidad material de Brasil de ejercer dicho rol en Sudamérica (Espach Ralph y Tulchin Joseph, 2010: 21). Por el tamaño de su territorio y de su economía, no solo el mayor país de la región está condenado a tener un papel de liderazgo, sino que la tendencia se acentúa con el declino relativo de la Argentina, que podría servir de contrapeso, y con la ya mencionada pérdida de influencia de los Estados Unidos en la región (Sorj Bernardo y Fausto Sergio, 2011: 29).

En segundo lugar, en cuanto a la voluntad política del país de asumir el rol de líder sudamericano, pareciese ser que el debate al interior de la sociedad brasilera se ha inclinado en favor de priorizar esfuerzos a nivel regional. No obstante todavía existen voces en la oposición críticas a asumir los costos del liderazgo y que sugieren por ejemplo que el peor legado del gobierno Lula han sido las relaciones que el país entabló con Sudamérica (Amaral Sergio, 2010: 94), desde el ciclo iniciado en 2002 y actualmente bajo el mandato de Dilma Rousseff se ha especificado en reiteradas oportunidades que la prioridad número uno de la política exterior brasilera es y será Sudamérica¹¹. Por otra parte, encuestas de opinión pública realizadas recientemente a la población en general señalan que mientras el 72% de los entrevistados concuerda con la Política Externa llevada adelante por los gobiernos del PT, lo cual incluiría darle prioridad a Sudamérica como ya se mencionó anteriormente, al mismo tiempo 49% de los relevados considera que el rol del país, si bien en relación a América Latina y no Sudamérica, debería ser el de asumir el liderazgo a nivel regional¹².

Por lo tanto, si se está en presencia de un gobierno que declara abiertamente que focalizará sus esfuerzos en la región, que tolera acciones de países menores que van en contra de sus propios intereses, como por ejemplo la nacionalización de la petrolera Petrobras por parte del gobierno boliviano en 2006, que puede ser visto tanto como una debilidad o bien interpretado como una forma de ejercer un liderazgo que realiza concesiones a los países más débiles porque reconoce sus limitaciones, y si se observa que dentro de la sociedad brasilera, aún con algunos disensos, existe una opinión favorable a asumir los costos del liderazgo, se hace evidente que actualmente en Brasil existe la voluntad política de liderar a la región.

Ahora bien, aun cuando el país más grande de Sudamérica posea los recursos para asumir el liderazgo sudamericano y además haya demostrado la voluntad para

¹¹ Declaraciones de la presidenta Dilma Rousseff publicadas por la Página oficial del gobierno brasilero <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/04/20/direitos-humanos-e-america-do-sul-serao-centro-da-politica-externa-do-governo-dilma>

¹² Estudio realizado en conjunto por el Centro de Investigación y Docencia Económicas de Méjico, el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo, la Universidad de Los Andes en Colombia, FLACSO-Ecuador y la Pontificia Universidad Católica del Perú, "The Americas and the World 2010-2011", Méjico, 2011, p.78-90-93

hacerlo, eso no implica necesariamente que el resto de los países de la región vayan a aceptarlo. Por lo tanto, se hace necesario nuevamente recurrir a la teoría y preguntarse: ¿de qué tipo de liderazgo estamos hablando a la hora de analizar si Brasil puede ser clasificado con dicho rotulo?

Dentro de la bibliografía existente, uno de los autores de referencia obligada en el tema es John Ikenberry, el cual en sus escritos distingue entre tres tipos de liderazgo: estructural, institucional y situacional.

En primer lugar, liderazgo estructural hace referencia a la distribución de capacidades materiales que otorga la habilidad a algunos Estados de direccionar y moldear el ordenamiento político vigente (Ikenberry John, 1996: 389). En este punto, pese a que algunos autores consideren que los componentes estructurales del liderazgo brasilero han sido insuficientes (Malamud Andrés. 2011: 19), lo cual hasta el momento parece ser cierto, como ya se ha señalado previamente Brasil es en Sudamérica quien más capacidades concentra en la región y ello le otorga la posibilidad de convertirse en un líder estructural en el corto plazo.

En segunda instancia, la noción de liderazgo institucional refiere a las reglas y practicas que los Estados acuerdan establecer para instituir los principios y procedimientos que guían las relaciones entre ellos (Ikenberry John, 1996: 391). En este sentido, si bien durante los dos gobiernos de Lula Brasil impulsó la creación de organismos como la UNASUR, la cual resultó ser exitosa en la desactivación de conflictos al interior de la región, y el Consejo de Defensa Sudamericano, paralelamente dichas iniciativas se caracterizaron por poseer un bajo grado de institucionalidad. De esta manera es posible analizar que los posibles seguidores de Brasil prefirieron no otorgar amplios niveles de soberanía a organismos supranacionales, tal vez por miedo a que los mismos se convirtiesen en una herramienta de dominación brasilera, mientras que desde el mismo Plan alto se optó por propulsar instituciones cimentadas en reglas y leyes poca claras y ambiguas para de esta manera no perder márgenes de maniobra en una región donde gran parte de las veces actores, tanto estatales como no estatales, actúan de forma imprevisible.

En tercer lugar, el concepto de liderazgo situacional hace alusión a la capacidad de un Estado de actuar en oportunidades específicas para construir y reorientar el orden político vigente (Ikenberry John, 1996: 395). Dado que tal vez este tipo de liderazgo sea el más difícil de analizar, debido a que no existe ninguna medida confiable que permita mensurar si un país actúa como líder en algunas situaciones específicas, sería pertinente analizar cómo ante situaciones críticas o trascendentales que han tenido lugar en Sudamérica en los últimos años, Brasil respondió a dichos desafíos. En cuanto al peligro de la caída de regímenes democráticos en Sudamérica (Bolivia 2008 y Ecuador 2011), Brasilia siempre se presentó como un líder activo en la resolución de dichos conflictos actuando principalmente a través de la UNASUR. Además, si se consideran dos de los hechos más relevantes para la región en relación a su vinculación con los Estados Unidos, el NO al ALCA y la prohibición de la ampliación de bases militares estadounidenses en Colombia decretada por la UNASUR en la Cumbre de Bariloche en 2009, también se puede afirmar que Brasil desempeñó un papel relevante junto a otros países como Argentina y Venezuela. Por un lado el por entonces presidente Lula fue uno

de los mandatarios que se posicionó en contra del Tratado de Libre Comercio y a su vez, respecto a la cuestión de la presencia militar estadounidense en Sudamérica, Brasil no solo se manifestó contrario a la expansión de la misma, sino que paralelamente algunos meses antes había conseguido presentar a la región una alternativa para profundizar la cooperación en el área de defensa, como lo es el Consejo de Defensa Sudamericano. Por lo tanto, si se toma como marco de referencia los hechos más cruciales para América del Sur a lo largo de los últimos años y se evalúa el desempeño brasilero, es factible arribar a la conclusión que aun cuando no lo hizo de forma aislada sino más bien de manera conjunta con otros países, ante momentos críticos el Plan alto supo dar muestras claras de liderazgo.

Ahora bien, que hasta aquí se haya tomado como referencia casi exclusiva el trabajo de John Ikenberry, ello no implica necesariamente que sea el único autor que haya trabajado de manera teórica el concepto de liderazgo. A través del análisis de negociaciones multilaterales, Arild Underland en su obra *"Leadership Theory. Rediscovering the Arts of Management"* presenta dos nuevas categorías que pueden ser útiles para ampliar el debate.

En primer lugar, de acuerdo al intelectual noruego un país con una clara superioridad material podría ser capaz de practicar un liderazgo coercitivo, el cual se ejercería a través del control de importantes eventos y usando a estos mismos para premiar a aquellos que lo siguen o para castigar a cualquiera que se rehúsa a seguir sus lineamientos (Underland Arlid, 1994: 186). Sin embargo, si se utiliza esta categoría para analizar el desempeño brasilero en la región, se cometería un error ya que además de no poseer la habilidad de controlar a sus vecinos (Malamud Andrés, 2011: 12), numerosos autores concuerdan con la idea de que Brasilia ha intentado llevar adelante una estrategia más consensual en la región, lo que los ha llevado a algunos a afirmar que la Política Externa brasilera post Guerra Fría puede ser categorizada como de Hegemonía Consensual (Burgess Sean, 2008: 65).

Como contrapartida, pareciera ser que el otro tipo de liderazgo sugerido por Underland, al cual denomina instrumental, sí se amolda al accionar brasilero en Sudamérica. En palabras del mismo, a través del liderazgo instrumental la dirección imprimida por un actor es aceptada por otros ya sea porque fueron convencidos respecto al diagnóstico que el posible líder presentó y la cura que prescribe o por una difusa creencia en la habilidad del actor de "encontrar el camino" (Underland Arlid, 1994: 187). En este sentido, si se observa que algunas de las alternativas presentadas en estos últimos años por Brasil para ampliar la cooperación entre países y hacer frente a amenazas externas fueron bien recibidas por el resto de los actores de la región y una vez implementadas hasta fueron levantadas como bandera y defendidas en momentos de crisis, puede afirmarse que Brasil supo desempeñar en algunas áreas el rol de líder instrumental. A modo de ejemplo, probablemente al momento de la creación del Consejo de Defensa Sudamericano los países de la región decidieron formar parte de dicho organismo por motivos muy disímiles. Esto se debe a que por un lado las hipótesis de conflicto que manejan los países sudamericanos no se asemejan entre sí y además dado que el presupuesto y aparato militar del cual disponen también son muy desiguales. Sin embargo, aun con las diferencias existentes, Brasil supo expandir y fortalecer la idea de

que sería de suma importancia poseer un organismo que sirva para actuar en conjunto llegado el caso de un conflicto en la región y además que sea una herramienta para compartir información y tecnologías claves en materia de defensa, con el fin último de profundizar la cooperación en dicha área. De esta manera, desde el Plan alto no solo se supo presentar un diagnóstico correcto respecto a la necesidad de crear un organismo que hiciese foco en aspectos militares, sino que al mismo tiempo se “encontró el camino” para suplir dicha necesidad.

Conclusiones

A modo de conclusión, si actualmente existen posturas contrapuestas respecto a la idea de un posible liderazgo brasilero en Sudamérica, ello se debe a que además de llevar a cabo interpretaciones disímiles de una misma coyuntura, los autores previamente citados entienden al concepto de diferentes formas y ello repercute obviamente en las conclusiones a las cuales arriban en sus análisis.

Sin embargo, ha quedado demostrado que si se considera liderazgo como la capacidad de controlar el accionar de los posibles seguidores o más aun como el intento de asumir la representación de Sudamérica frente al mundo, Brasil no puede ser considerado un líder regional. En reiteradas oportunidades algunos de los países medios de América del Sur llevaron adelante acciones que no fueron del agrado de Brasilia y también se opusieron sistemáticamente a las candidaturas de brasileros en organismos internacionales como la OMC y el Banco Mundial. Tal vez el más claro ejemplo de dicho comportamiento sea Argentina, país que decidió no apoyar la candidatura de Brasil para obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo cual demuestra que todavía no todos los países sudamericanos aceptan a Brasil como un representante de la región.

Como contrapartida, si se entiende liderazgo como la habilidad de proyectar una serie de ideas, principios u objetivos en común y que a su vez sean aceptados y consensuados por el resto de los actores de la región, como ya se ha señalado anteriormente desde el Plan alto se ha sabido desempeñar dicho rol. A pesar de que la legitimidad sea algo muy difícil de medir objetivamente y algunos autores entiendan que es tarea imposible (Guzzini Stefano, 2009: 4), es correcto afirmar que Brasil ha ganado aceptación y legitimidad a nivel regional proyectando normas y valores que incluyen las creencias de sus potenciales seguidores en su proyecto regional (Flemes Daniel y Wojczewski Thorsten, 2010: 12). En resumidas cuentas, desde Brasilia se ha sabido propagar la idea de que ante los avances de la globalización y los crecientes problemas que un mundo en crisis acarreará, la región debe dar respuestas en conjunto y la solución para ello es profundizar la cooperación mediante la creación de organismos multilaterales que, aún con bajos niveles de institucionalidad (UNASUR Y Consejo de Defensa Sudamericano), puedan brindar soluciones ante los desafíos externos.

Por lo tanto, si bien la intención de este trabajo ha sido esclarecer algunas cuestiones en relación a la categoría de liderazgo y sobre todas las cosas colaborar con el debate latente en cuanto a la posibilidad de interpretar a Brasil como líder regional de Sudamérica, al mismo tiempo dicha polémica continua abierta debido entre otras cosas a

la dificultad de medir cuestiones tan intangibles como las percepciones de los actores y las reinterpretaciones que los mismos hacen respecto al accionar brasilero.

Por último, en un contexto internacional en crisis es esperable que se desarrollen nuevos trabajos sobre el tema, ya que la atención de gran parte de la comunidad académica está focalizada en cómo los países emergentes, posibles líderes de diversas regiones del mundo, van a dar respuesta a los desafíos que presenta un mundo tan convulsionado. Sin embargo, si previamente no se aclara desde que marco teórico se está trabajando y cuales serán los elementos que definan el término de liderazgo, es probable que se incurra en contradicciones debido a la complejidad de la categoría y el uso indiscriminado de la misma.

Bibliografía

- Amaral, Sergio** (2010), "*Mercosur's crisis*" en (Aleluia José Carlos y Maia Rodrigo) "*Brazilian Foreign Policy: Present and Future*", Washington DC pp. 87-95.
- Battaleme, Juan y Bonsignore, Alejandro** (2010), "*Brasil: Liderazgo en un sistema internacional en transición*", Buenos Aires, FLACSO.
- Burges, Sean** (2008) "*Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War*", SAGE Publications.
- Calderón, Emilse** (2010), "*Brasil y el Consejo de Defensa Sudamericano: ¿liderazgo de la cooperación o gestión pragmática del disenso?*" Buenos Aires, FLACSO.
- Destradi, Sandra** (2008), "*Empire, Hegemony and Leadership: Developing Research Framework for the Study of Regional Powers*", GIGA, Hamburgo, v. 19.
- Espach, Ralph y Tulchin, Joseph** (2010), "*Brazil's Rising Influence and its Implications for Other Latin American Nations*", Washington DC, CNA.
- Flemes, Daniel y Wojczewski, Thorsten** (2010), "*Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa*", GIGA, Hamburgo, v. 121.
- Gomes Saraiva, Miriam** (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, Barcelona, n° 97-98.
- Guzzini, Stefano** (2009), "*On the measure of power and the power of measure in International Relations*", Dis Working Paper, Copenhagen, n° 28.
- Hakim, Peter** (2010), "*O Brasil em ascensão: os desafios e as escolhas de uma potência global emergente*" Revista Política Externa, São Paulo, v. 19.
- Hurrell, Andrew** (2000), "*Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions*", Latin American Program, Woodrow Wilson International Center, Washington DC, n° 244.
- Ikenberry, John** (1996), "*The Future of International Leadership*", Political Science Quarterly, New York, v. 111.
- La Red 21** (05/08/2009), "*José Mujica: Brasil es el hermano mayor de Uruguay*", Montevideo, Uruguay.
- La Tercera** (03/07/2012), "*Uruguay cuestiona el ingreso de Venezuela al Mercosur*", Santiago de Chile, Chile

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

Malamud, Andrés(2011), *“A leader without followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”*, Latin America Politics and Society, Miami, v. 53.

New York Times(09/04/2012), *“Brazil and U.S. Accentuate the Positive”*, New York, Estados Unidos.

Nyko, Diego (2011) *“Integração Regional, Cooperação Financeira e a Atuação do BNDES na América do Sul no Período Recente”*, Tesis de Maestría, Universidad Estadual de Campinas, Instituto de Economía.

Soares de Lima, María Regina y Hirst, Mónica(2006), *“Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”* International Affairs, v. 82.

Spektor, Matias (2010), *“Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região”*, Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n° 53.

Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio (2011), *“O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas”* en *“Brasil e América do Sul: Olhares cruzados”*, Rio de Janeiro, Plataforma Democrática.

Underdal, Arlid (1994), *“Leadership Theory. Rediscovering the Arts of Management”* en (Zartman William) *“International Multilateral Negotiations: Approaches to the Management of Complexity”*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, pp. 178-197.

Vadell, Javier y Lamas, Bárbara(2010), *“The Brazilian Leadership and the Concentric Circles of Integration Process: From South America to Latin America”*, Pittsburgh, Congress of the Latin American Studies.

Valladão, Alfredo(2006) *“Brazil: An Ambiguous Leader”*, GIGA, Hamburgo.

Varas, Augusto (2008), *“Brazil in South America: from indifference to hegemony”*, FRIDE, Madrid.