

## Evaluación de la *gran estrategia* brasileña

*Rodrigo Morales Castillo*

### Introducción

En su libro *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*,<sup>1</sup> George Kennan denominó a Brasil (junto con China, Estados Unidos, India y Rusia) como un *monster country* por sus particularidades territoriales y demográficas, y por su potencial económico y político-militar, lo que conlleva, como corolarios importantes, ambiciones, desafíos y problemas.<sup>2</sup> Esta *monstruosidad* brasileña se expresa en un territorio de escala continental (abarca 47.3% del territorio sudamericano y solamente no comparte frontera con Chile y Ecuador), con una demografía de casi doscientos millones de habitantes (es el quinto país más poblado del mundo, con una edad promedio

---

<sup>1</sup> G. F. Kennan, *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*, Nueva York, WW Norton, 1993.

<sup>2</sup> La simple posesión de estos atributos de poder hace que se constituyan por sí mismos en países relevantes del sistema internacional e imprescindibles en sus respectivos subsistemas regionales. Para un análisis de las especificidades del subsistema sudamericano, véase G. Pope Atkins, "South America in the International Political System", en G. Pope Atkins (ed.), *South America into the 1990s: Evolving International Relationships in a New Era*, Washington, Westview Press, 1990, pp. 1-26.

de 29.3 años) y una economía que en 2010 se convirtió en la séptima más grande del mundo de acuerdo con datos del Banco Mundial. Si bien la dimensión militar es un indicador tradicional del poder de un país, en el caso brasileño es claro que no ha utilizado este instrumento para aumentar su influencia en la escena regional o internacional. A pesar de que en las últimas décadas el músculo militar brasileño ha aumentado, tratando de que corresponda con el peso y el momento que vive el país, éste sigue siendo exiguo en comparación con otras potencias de su talla.<sup>3</sup>

Brasil es consciente de estas dimensiones y estos atributos y potenciales, que han impulsado, desde hace tiempo, sus aspiraciones mundiales y condicionado, también, su perspectiva sobre el mundo. Esas fuerzas profundas o ideas, que están constantemente en el ideario colectivo y que alientan la política exterior brasileña, se ven cristalizadas en un “conjunto de circunstancias y predicados que diferencian su visión y sus intereses, como actor en el sistema mundial, de los que caracterizan a los demás países”,<sup>4</sup> y lo dotan de una identidad internacional única.

Dos objetivos claramente delineados y que se reproducen a través del tiempo bajo la conducción de Itamaraty, el fuerte

---

<sup>3</sup> De acuerdo con datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), en 2009 el gasto militar brasileño fue igual al 1.6% de su PIB, por debajo de Rusia (4.3%), India (2.8%), China (2.2%) y Australia (1.9%), pero por encima de países como Sudáfrica (1.3%) o México (0.5%). Además, las polémicas generadas alrededor de la planta nuclear de Resende y la construcción de un submarino nuclear de manufactura brasileña, aunado a los llamados de importantes figuras políticas y militares (la más trascendental fue la del ex vicepresidente José Alençar Gomes da Silva) de buscar la fabricación de una bomba nuclear que le dé “respetabilidad” al país, se siguen difuminando aun ante el candado que representa el artículo 21 de la Constitución brasileña que establece que “toda actividad nuclear en el territorio nacional será utilizada únicamente para fines pacíficos y mediante la aprobación del Congreso Nacional”. Véase The SIPRI Military Expenditure Database, en <http://www.sipri.org/databases/milex>.

<sup>4</sup> Celso Lafer, *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 25.

Ministerio de Relaciones Exteriores dotado de legitimidad, autoridad y memoria histórica, sintetizan la identidad internacional brasileña. El primero de ellos es la defensa de la soberanía nacional y la constante reafirmación de su autonomía frente al mundo. La primera acepción se asocia a la ocupación efectiva del territorio (principalmente en la defensa de sus recursos naturales) y la consolidación de sus fronteras.<sup>5</sup> La segunda parte de este objetivo se refiere a la condición que le posibilita articular y alcanzar metas políticas y económicas de forma independiente, sobre todo en los asuntos estratégicos ligados a la seguridad nacional. Por ejemplo, la reafirmación y el aumento de la autonomía en materia de desarrollo nacional se da a través de la reducción de los niveles de vulnerabilidad que propinan los ciclos económicos internacionales, tal como se buscó en la etapa del Estado desarrollista.

El segundo objetivo, en armonía con el primero, es hacer de Brasil un polo de poder independiente del sistema internacional; esto es, ascender al primer círculo del poder mundial. La búsqueda de un orden internacional multipolar ha estado en el corazón de sus actuaciones en el exterior desde el establecimiento de la República en 1889. Este objetivo no es una quimera, sino una mezcla de aspiraciones y voluntad, por un lado, y capacidades y potenciales, por el otro, cuya finalidad es el reconocimiento del país sudamericano como un actor con incidencia en la escena internacional. De esta manera, la política exterior

---

<sup>5</sup> En la primera década del siglo xx, José María da Silva Paranhos Junior (barón de Río Branco, gran artífice de la política exterior brasileña actual y considerado un héroe nacional, lo que es algo raro para un canciller latinoamericano), a través de una audaz política exterior, prácticamente finiquitó el problema de las fronteras turbulentas e imprecisas a partir de un entramado de siete tratados: Tratado de Petrópolis (con Bolivia, 1903), Tratado con Perú (1904-1909), Tratado con el Reino Unido y la Guyana (1904), Tratado con Venezuela (1905), Tratado con Holanda y la Guyana Holandesa (1906), Tratado con Colombia (1907) y Tratado con Uruguay (1909).

brasileña se ha formulado con base en estos dos objetivos y, en consecuencia, ha adoptado diferentes estrategias para perseguirlos desde la República.<sup>6</sup> A grandes rasgos, la variedad de estrategias que ha utilizado Brasil se pueden agrupar en dos racionalidades distintas: una lógica de plegamiento o acomodo (*bandwagon*) y otra de equilibrio blando (*soft balancing*). La primera óptica predominó durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, en tanto que la segunda constituye el eje central de la política exterior brasileña desde la década de los setenta.

El relativo aislamiento histórico de Sudamérica, al no caer en la gravitación de los intereses primordiales de los grandes polos de poder y sus consecuentes dinámicas, condicionó la búsqueda de una relación especial con estos actores del sistema internacional. Este modelo de asociación buscaba el reconocimiento de Brasil, por parte de los centros de poder, como la potencia subregional sudamericana, con lo que ganaría autonomía regional y se beneficiaría de la vinculación con la primera esfera del poderío mundial. En una fase inicial, la vinculación estratégica (ese tipo de *free rider*) se dio con Reino Unido, potencia indiscutible del Atlántico, pero el ascenso estadounidense sobre el hemisferio occidental obligó a modificar esta estrategia para engarzarse más estrechamente con el país norteamericano. Así, el Brasil de principios del siglo XX inició nexos privilegiados con Estados Unidos con el objetivo claro de insertarse en el sistema internacional y configurarse como un polo de poder en

---

<sup>6</sup> Hasta la llegada del barón de Río Branco se institucionalizan estos objetivos, dándoles orden, claridad y prospectiva. Para un análisis de la política exterior brasileña anterior a la fundación de la República, véase Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *História da política exterior do Brasil*, 3a. ed., Brasilia, Universidade de Brasília, 2002, donde se delinearán los objetivos del Imperio que, grosso modo, se centran en la integridad territorial, ante las explosivas repúblicas latinoamericanas y la asociación con el imperio británico (aunque el tema de la esclavitud fue una cuña recurrente entre ambos).

América del Sur. Sin embargo, esta relación siempre fue intermitente, con periodos ásperos y de desatención,<sup>7</sup> y momentos de atención significativa de parte del país norteamericano.<sup>8</sup> El agotamiento de la “relación especial” con Estados Unidos (dado el enfriamiento de las relaciones a raíz de la política de derechos humanos de James Carter hacia el régimen militar brasileño) cimbró la diplomacia de Itamaraty y la hizo reflexionar profundamente sobre sus estrategias desplegadas en las últimas décadas.

Aunado a esto, un nuevo mundo se vislumbraba ante los ojos brasileños. Si bien factores estructurales suelen establecer los alcances y límites de las políticas exteriores de los países menos desarrollados, en la década de los setenta, nuevos contextos para la acción (en específico, la manera en la que se van configurando y ordenando las distribuciones de poder en el mundo)<sup>9</sup> hacían posible la reafirmación de la “autonomía a través de la distancia”, lo que implicó que Brasil comenzara a reflexionar sobre la necesidad de un cambio radical de estrategia: no era acompañando a los “grandes” como llegaría a ser un poder preponderante del sistema internacional, sino a través de la construcción de un liderazgo dentro de la periferia mundial.

Este giro de 180 grados en la estrategia, llevó a la política exterior brasileña a cobijarse en un marco racional de equili-

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, el inicio de la Guerra Fría hizo que Estados Unidos desatendiera la relación al menos hasta el triunfo de la Revolución cubana en 1959 y sus posteriores consecuencias sobre la política exterior hemisférica estadounidense.

<sup>8</sup> Por ejemplo, las alianzas informales con “Estados llave” que aseguraban la entrada estadounidense a ciertas regiones. Henry Kissinger, en la década de los setenta, le dio esa denominación a Brasil, un país clave por sus características y peso en Sudamérica.

<sup>9</sup> Véase Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 10, núm. 21, diciembre de 2002, pp. 159-194.

brio blando,<sup>10</sup> lógica bajo la cual la región sudamericana empezó a tomar mayor valor estratégico. La “autonomía a través de la distancia” (1974-1988) se caracterizó por la diversificación de las relaciones diplomáticas y comerciales con el mundo, la fijación de la identidad de Brasil como país del Tercer Mundo y en vías de desarrollo, el uso activo de los regímenes internacionales para fortalecer su posición frente a los poderes dominantes del sistema, la participación activa en organismos internacionales con carácter tercermundista y la reivindicación del diálogo Norte-Sur. Sin embargo, fuera de esta ecuación seguía estando su región geográfica inmediata, cuestión que empieza a redimirse tibiamente con el arribo de los gobiernos democráticos, inicialmente con Itamar Franco, notoriamente con Fernando Henrique Cardoso y activamente con Luiz Inácio Lula da Silva.

Con base en esta omisión, la *gran estrategia* brasileña hizo ajustes importantes en la década de los noventa, empujada, en parte, por los avances del proceso de regionalización de la economía mundial, especialmente, al norte del continente americano con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El fin último fue formular una estrategia integral que alentara un papel cada vez más creciente en el escenario internacional, mediante la proyección de una imagen activa y soberana. Esta estrategia tenía tres ejes principales de acción: la formación de un espacio regional de cooperación bajo el liderazgo brasileño; el tejido de alianzas estratégicas con países emergentes (*parcerias estratégicas*), con los que comparten

---

<sup>10</sup> El equilibrio blando es una estrategia que busca la transformación del orden internacional de forma pacífica. Las asimetrías militares obligan a que la oposición se desarrolle a través de mecanismos más sofisticados como son los elementos económicos, diplomáticos, políticos, ideológicos, culturales e institucionales. Su principal escenario de acción son los regímenes internacionales, que se materializan como los instrumentos predilectos porque ayudan a acrecentar la voz de los Estados menos poderosos.

la visión de un orden internacional anacrónico que no refleja la distribución del poder actual, y la participación activa en organismos internacionales, liderando la periferia mundial y buscando cambiar la gobernanza internacional.

El primer eje, Sudamérica, siempre fue un tema difícil para Brasil. Durante gran parte de su vida independiente, se percibió como un gigante encadenado a un continente donde sus intereses no concurrían o, en el mejor de los casos, como un vecino lejano que priorizaba sus relaciones con los polos de poder del sistema internacional, como se señaló previamente. Esto le llevó a tener relaciones difíciles en el vecindario,<sup>11</sup> en específico con Argentina, con el que encarnizó una rivalidad geopolítica y militar, al menos hasta el regreso de la democracia.

Sin embargo, hoy el valor de la región es clave para los objetivos de Brasil. La esencia de esta política se funda en la necesidad de explotar su espacio natural de influencia por medio de un fuerte proyecto de liderazgo, con el fin de que ésta sirva de plataforma de lanzamiento para consolidar sus aspiraciones como una potencia mundial; “se trata de una decisión importante, pues desde principios del siglo xx Brasil ha buscado que se le reconozca como un actor preponderante en el sistema internacional, sin preocuparse de los cimientos regionales de su proyecto”.<sup>12</sup>

De esta forma, la estrategia actual (un modelo de “autonomía por integración”) tiene como eje primordial la formación

---

<sup>11</sup> Participó en tres de las 13 guerras interestatales sudamericanas (contra Argentina en 1825-1828, contra Uruguay en 1851-1852 y, como parte de la Triple Alianza, contra Paraguay en 1865-1870) y mantuvo conflictos fronterizos con todos los países sudamericanos con excepción de Chile. Véase Juan García Pérez, “Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX”, en *Norba. Revista de Historia*, núm. 18, 2005, pp. 215-241.

<sup>12</sup> Sylvain F. Turcotte, “La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencia”, en *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 4 (194), octubre-diciembre de 2008, p. 786.

de un espacio de cooperación a partir de valores comunes, intereses mutuos y objetivos compartidos, mediante la creación de una reserva acumulada de recursos que acreciente el peso político, diplomático y económico de Sudamérica en el mundo, bajo una “hegemonía consensual” brasileña.<sup>13</sup>

El segundo eje, las *parcerias estratégicas*, es el pilar que más visibilidad le ha dado a Brasil como un actor mundial, y en el que más se denota una estrategia de equilibrio blando. La visión compartida con otras potencias emergentes de que el andamiaje internacional no corresponde con el peso creciente de éstas es lo que ha motivado a entretejer estas alianzas para modificar el orden internacional. Además, en años recientes, las políticas de primacía militar y unilateralismo estadounidense (bajo la administración de George W. Bush) alentaron aún más este tipo de alianzas, con la prospectiva de reformar el sistema internacional y hacerlo transitar hacia un orden multipolar. En forma específica, Brasil ha reforzado su activismo a través de distintos foros, como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), el IBAS (India, Brasil y África del Sur), el G4 (Alemania, Brasil, India y Japón) y el G20 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Rusia, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, República de Corea, Sudáfrica, Turquía y Unión Euro-

---

<sup>13</sup> La diplomacia brasileña es cuidadosa del léxico utilizado y prefiere referir su proyecto bajo términos de liderazgo. Hegemonía tiene una connotación negativa de dominación y coerción (que dentro del estudio de las relaciones internacionales ha sido alentada por el realismo político), algo que hace recordar la historia de Brasil en Sudamérica. Sin embargo, la hegemonía consensual es una denominación más próxima al papel que Brasil busca desempeñar en la región. Ésta se basa en una concepción gramsciana de las relaciones internacionales, en la que la hegemonía se da y se sostiene con el consentimiento de los demás, a partir de la naturaleza compartida de construir y mantener un proyecto común que debe traducirse en vastos beneficios compartidos. Véase Sean W. Burges, “Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”, en *International Relations*, vol. 22, núm. 1, abril de 2008, pp. 65-84.



pea), con el propósito explícito de ampliar la representatividad de los espacios multilaterales.

El tercer eje, el multilateralismo, se guía por el objetivo de transformar los organismos internacionales tradicionales (como el BM y el FMI) en un sentido de mayor democratización de sus agendas y órganos de decisión, fortalecer la posición de Brasil en distintos temas (como en la OMC) y desempeñar un papel internacional más activo en el mundo (como en la operación de mantenimiento de la paz en Haití, Minustah), para hacer de Brasil un actor protagónico a nivel mundial.

La nueva etapa de esta estrategia, que se abre en la era Lula, se diferencia de la anterior, al ser más clara, visible y activa, a partir de una fuerte diplomacia presidencial<sup>14</sup> y de un mayor despliegue de recursos diplomáticos. Esta notoria visibilidad ha hecho que su política exterior esté constantemente ante el escrutinio público. La polémica relación con Irán, el pragmatismo en la relación sinobrasileña y las misiones militares en el exterior son temas que cada vez más penetran en la opinión pública, lo cual, en un país democrático, no es poco significativo.

El fin de la administración de Lula abre un espacio propicio para la reflexión y la evaluación de la estrategia desplegada por Brasil en los últimos años. Bajo la consigna de ¿qué opinan los brasileños sobre el mundo y su política exterior?, en abril de 2011 se realizó el estudio de opinión pública *Brasil y el Mundo*

---

<sup>14</sup> En sus ocho años de gobierno, Lula viajó cuatro veces como presidente electo y 263 como presidente. De éstas, 88 fueron visitas multilaterales y 179 bilaterales. Visitó 83 países y dos territorios (Antártida y Palestina). Por región, 34.6% fue a América del Sur, 21.7% a Europa, 15.6% a África, 10.6% a América Central, 6.1% a Asia, 5.5% a Medio Oriente, 5.0% a América del Norte y 0.5% a la Antártida. Véase Ministério das Relações Exteriores, “Balanço de Política Externa 2003/2010”, en <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>.

2011, el cual forma parte del proyecto académico sobre opinión pública y política exterior *Las Américas y el Mundo*.<sup>15</sup>

*Brasil y el Mundo 2011* es una herramienta única que mide el pulso de la opinión pública brasileña sobre temas de política internacional y política exterior. Usando sus resultados, en la primera sección de este ensayo se hace una radiografía del país: cuál es su perspectiva sobre el mundo, así como su interés, conocimiento y vinculación con el mismo. En la segunda sección se analiza cómo evalúan los brasileños la *gran estrategia* basada en los tres ejes ya mencionados. Por último, se hacen algunas consideraciones finales sobre cómo percibe el brasileño a su país en el mundo, cuáles serían los mandatos de los ciudadanos a Itamaraty y, de manera general, cómo evalúan la política exterior brasileña.

## Brasil y el mundo

Los estudios de opinión pública son fotografías que nos ayudan a capturar el momento que viven las sociedades retratadas, situación por lo demás visible en el caso brasileño.<sup>16</sup> A pesar de lo adverso del panorama mundial, tras la crisis financiera de 2008 y 2009, y sus repercusiones mundiales, las continuas manifestaciones de violencia en Oriente Medio y África septentrional, la escalada de violencia en varios países centroamericanos (incluido México), los estragos climáticos y los problemas humanita-

---

<sup>15</sup> *Las Américas y el Mundo 2010-2011. Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, base de datos, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Departamento de Estudios Internacionales, 2011, en <http://www.mexicoyel mundo.cide.edu>.

<sup>16</sup> De acuerdo con datos de FMI, en 2010 Brasil creció a una tasa de 7.5% y se espera que su tasa de crecimiento para 2011 y 2012 sea de 4.5% y 4.1%, respectivamente. Además, en la década de 2001 a 2010, su tasa de crecimiento promedio fue de 3.6%.

rios vinculados con la escasez y la carestía de alimentos, y la pobreza en general, el Brasil de la segunda década del siglo XXI parece estar encapsulado en una realidad alterna. De acuerdo con los resultados de la encuesta *Brasil y el Mundo 2011*, la mayoría de los brasileños (53%) percibe al mundo mejor hoy que hace 10 años, contra 34% que lo ve peor y 12% igual.<sup>17</sup> Además, ven el futuro con optimismo, pues 53% cree que dentro de una década la situación será mejor, contra 29% que augura un peor escenario y 13% que opina se mantendrá igual.

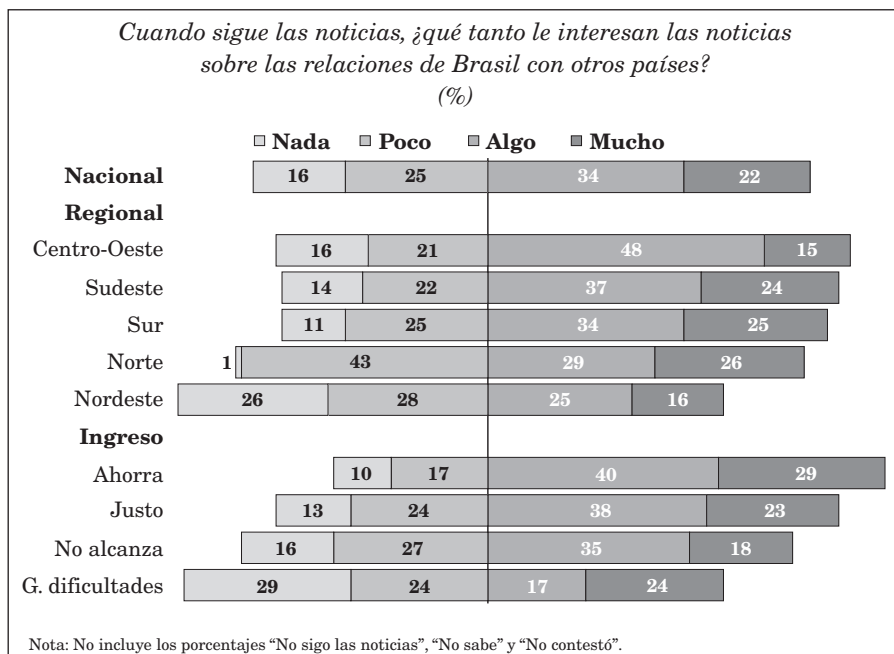
Sin embargo, el optimismo de los brasileños frente al mundo no corresponde con sus niveles de interés y conocimiento por los temas internacionales, ni con la interconexión con el exterior. Solamente 22% dice tener mucho interés por las relaciones de Brasil con otros países y 34% manifiesta algún interés. Por otra parte, existen públicos más atentos y más desatentos por la forma en la que Brasil se relaciona con otros países. Como se observa en la Gráfica 1, los habitantes de las regiones Centro-Oeste (63%), Sudeste (61%) y Sur (59%) muestran niveles de interés mayores al promedio nacional (56%) y al de las regiones Norte (55%) y Nordeste (41%) del país.<sup>18</sup> Así, las diferencias de atención llegan a ser de hasta 22 puntos porcentuales entre regiones. De la misma magnitud también es la brecha observada según el ingreso percibido, que llega a ser de hasta 28 puntos porcentuales. Los encuestados que declaran poder ahorrar (69%) y que les alcanza justo (61%) su ingreso monetario son públicos con un interés mayor por las relaciones de su país, que el promedio nacional y las personas que declaran que no les alcanza (53%) y que tienen grandes dificultades (41%).

---

<sup>17</sup> Este resultado es significativo porque de los cinco países en los que se levantó la encuesta del proyecto regional *Las Américas y el Mundo 2010-2011*, sólo en Brasil la situación del mundo se ve mejor que peor: Colombia 31% vs. 51%, Ecuador 32% vs. 54%, México 20% vs. 68% y Perú 33% vs. 48%.

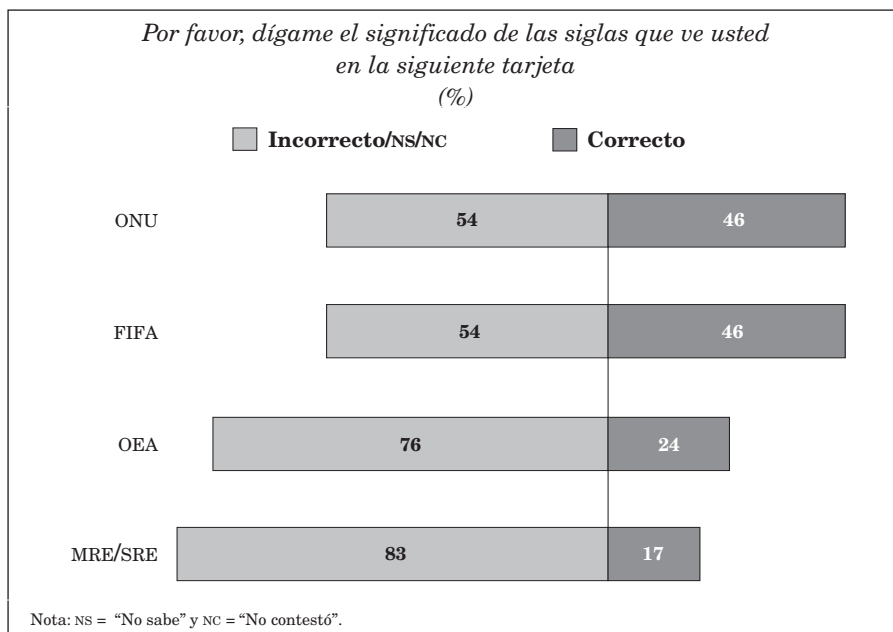
<sup>18</sup> La división territorial realizada comprende los siguientes estados. Región Norte: Amazonas y Pará; Nordeste: Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba,

### Gráfica 1. Interés



Si bien percibimos cierta desatención por las relaciones de Brasil con otros países, lo que sí llega a ser concluyente, por un lado, es el alto grado de desconocimiento sobre organismos internacionales, personalidades internacionales y países y, por el otro, el bajo nivel de interacción con el mundo. Cuando se les pregunta a los brasileños el significado de las siglas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, sólo 17% es capaz de contestar correctamente. Como se muestra en la Gráfica 2, el desconocimiento de las siglas de la OEA también es amplio, pues 76% contesta de manera equivocada o simplemente no sabe o no contesta. Si bien a la ONU y a la FIFA les va relativa-

Pernambuco, Piauí, Río Grande do Norte y Sergipe; Sudeste: Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y São Paulo; Sur: Paraná, Rio Grande do Sul y Santa Catarina, y Centro-Oeste: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul.

**Gráfica 2. Conocimiento de siglas**

mente mejor, existen más personas que desconocen el significado de estas siglas (54% para ambas).

Por otra parte, un conjunto de preguntas de la encuesta busca que el público evalúe una serie de países, organismos internacionales y jefes de Gobierno, en una escala de 0 a 100, en la que 0 significa una opinión muy desfavorable, 100 una muy favorable y 50 una neutra. En Brasil se encontró que un gran porcentaje de los entrevistados no fue capaz de dar su calificación por desconocer el tema. Sumando los porcentajes de personas que no contestan, no saben o dicen no haber oído nunca sobre el país referido, 25%, en promedio, tiene un desconocimiento de los 19 países evaluados por el estudio de opinión pública; Guatemala es el caso más extremo, pues 40% de la población es incapaz de evaluar a ese país, en tanto que Estados Unidos cuenta con el menor nivel de desconocimiento (12%) (véase Tabla).

**Tabla. Porcentajes de desconocimiento**

<b>País</b>	<b>%</b>	<b>País</b>	<b>%</b>	<b>Organismos internacionales</b>	<b>%</b>	<b>Jefes de Gobierno</b>	<b>%</b>
<i>Guatemala</i>	40	<i>Cuba</i>	25	<i>TLCAN</i>	43	<i>Rodríguez Zapatero</i>	82
<i>El Salvador</i>	39	<i>Colombia</i>	24	<i>OEA</i>	37	<i>Álvaro Colom</i>	80
<i>Corea del Sur</i>	32	<i>Chile</i>	22	<i>ONG</i>	32	<i>Felipe Calderón</i>	79
<i>Irán</i>	30	<i>España</i>	21	<i>FMI</i>	28	<i>Alán García</i>	78
<i>Australia</i>	29	<i>Alemania</i>	19	<i>Mercosur</i>	27	<i>Cristina Fernández</i>	68
<i>Canadá</i>	28	<i>China</i>	18			<i>Raúl Castro</i>	66
<i>Perú</i>	28	<i>Japón</i>	17	<i>Empresas multinacionales</i>	19	<i>Evo Morales</i>	61
<i>India</i>	27	<i>Argentina</i>	15			<i>Hugo Chávez</i>	41
<i>Venezuela</i>	26	<i>Estados Unidos</i>	12	<i>ONU</i>	17	<i>Lula</i>	1
<i>México</i>	25						

En cuanto a los organismos internacionales, 29%, en promedio, desconoce las siete instituciones consideradas por la encuesta, principalmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (43%), pero también es llamativo que a 27% le sea imposible calificar al Mercosur, organismo bandera del proyecto regional brasileño. El organismo menos desconocido es la ONU, con sólo 17%. Por último, se encuentran los jefes de Gobierno, rubro en el que los porcentajes de desconocimiento escalan hasta 62%, en promedio, para los nueve líderes valorados. En la cima se encuentra el presidente español con 82% y, obviamente, en el polo opuesto el presidente Lula.

En un mundo más interconectado, en el que los espacios geográficos y virtuales son cada vez más dominados por el de-

sarrollo de las telecomunicaciones y los medios de transporte, es de destacar que un país de la escala de Brasil se encuentre tan abstraído de él. De acuerdo con los resultados de la encuesta, 88% de la población nunca ha salido de Brasil y sólo seis por ciento lo ha hecho, lo que revela el bajísimo nivel de contacto directo con el más allá de la esfera nacional. Esto se traduce en que el promedio general de viajes al exterior entre los encuestados sea de tan sólo 0.17%. Al hacer una observación regional, encontramos una variación interesante entre las regiones Sur y Norte del país. En la primera se dan los niveles más altos de contacto en Brasil, duplicando el porcentaje nacional con 12% que ha salido frente a 81% que no lo ha hecho. Esto contrasta en 17 puntos porcentuales con la región Norte, la más aislada del mundo, en la que 98% de su población nunca ha salido de Brasil.

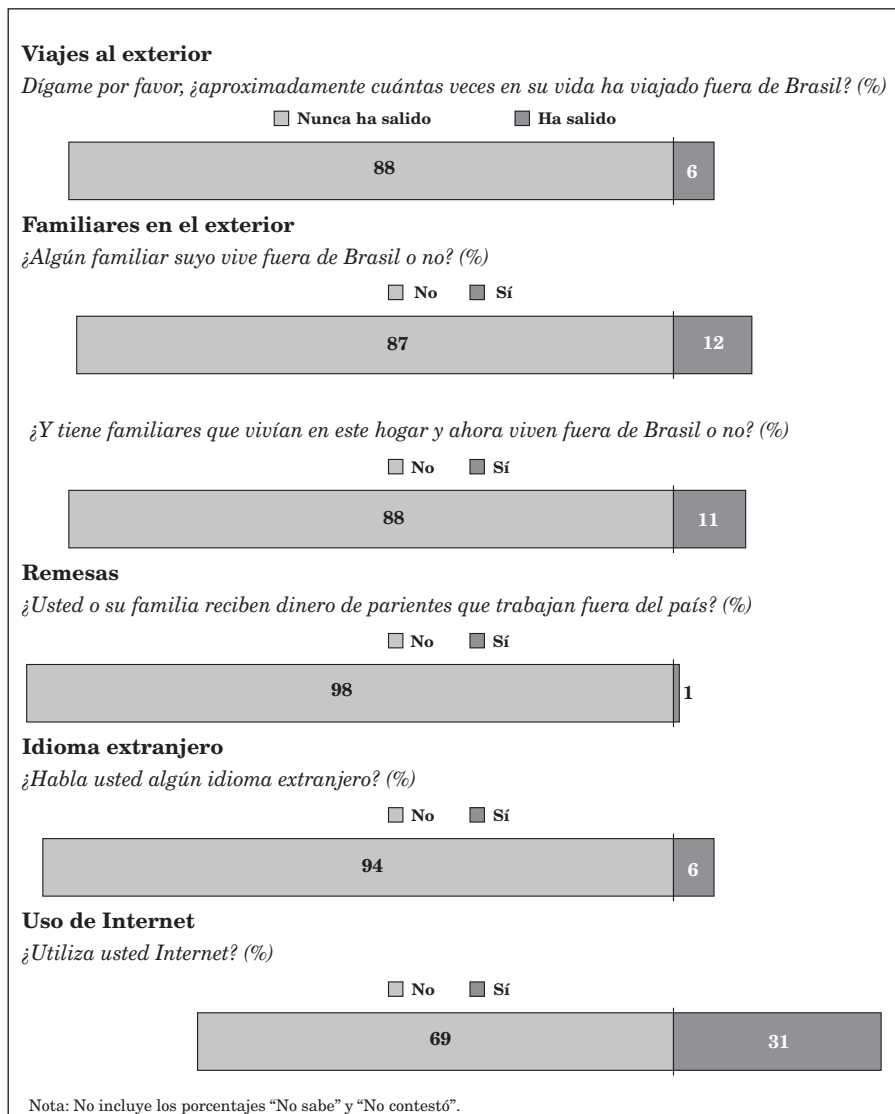
La Gráfica 3 es muy elocuente al respecto. A diferencia de otros países latinoamericanos, cuyo principal canal de conexión con el exterior es la migración, los datos muestran que Brasil se encuentra casi totalmente al margen de los flujos migratorios. Solamente 12% de los encuestados dice tener algún familiar fuera del país,<sup>19</sup> porcentaje que se reduce al 11% cuando se trata de un familiar cercano que vivía en ese hogar. Más significativo aún es el minúsculo flujo de remesas, pues casi la totalidad de las personas que tienen familiares en el exterior no reciben dinero de ellas (98%). Así, la extensión de redes sociales en el exterior por las que fluyen ideas y conocimientos sobre el mundo de manera indirecta (las llamadas remesas sociales) son diminutas en Brasil. Estos hallazgos son inesperados en una sociedad multiétnica y multicultural, que ha recibido flujos mi-

---

<sup>19</sup> Para poder entender la magnitud de este hallazgo sólo hace falta observar al resto de los países evaluados. Ecuador (58%), México (52%), Perú (49%) y Colombia (45%) tienen un porcentaje muy superior de familiares en el exterior.

gratorios considerables de una gran variedad de destinos (europeos, asiáticos, africanos y, recientemente, latinoamericanos).

**Gráfica 3. Interacción con el mundo**





Otras variables de contacto con el exterior vía indirecta que mide la encuesta son hablar una lengua extranjera y el uso del Internet. En el primer caso, sólo seis por ciento de la población habla un idioma extranjero frente al restante 94% que no lo hace. El uso de Internet, la herramienta por excelencia de la era de la globalización, que refleja el alto nivel de interconectividad del mundo, es donde mejores registros obtienen los brasileños, pues tres de cada 10 dicen utilizarlo.

Por último, parece contraintuitivo que a pesar de estos rasgos de desatención, desconocimiento y disociación del mundo hallados en la sociedad brasileña, una gran mayoría de ésta (69%) considera que lo mejor para el futuro de su país es la participación activa en los asuntos internacionales, y que sólo 18% piense que es mejor mantenerse alejado del mundo. Por tanto, en el caso de Brasil, el interés por lo internacional y la preferencia por tener una participación activa en el mundo parece obedecer menos a las necesidades reales de una población en contacto con el mundo y más a las aspiraciones y el carácter nacional de un país que, por sus dimensiones, se concibe a sí mismo como un actor importante.

## **Construyendo América del Sur**

Como se mencionó previamente, en el núcleo de la gran estrategia brasileña está la redefinición de la región sudamericana, según la cual se pasa de un área de conflicto y competencia a un espacio de cooperación e integración. Esto implica la construcción de un proyecto de formación regional liderado por Brasil, que define a América del Sur como una entidad geopolítica distinta a la difusa idea de América Latina,<sup>20</sup> y sobre la cual

---

<sup>20</sup> Para la diplomacia brasileña existen tres Américas con destinos y realidades geopolíticas distintas. La América del Norte, vinculada al dinamismo económico

reivindica un estatus de potencia regional en la que gravitan intereses estratégicos vinculados con lo político, social y económico del país.<sup>21</sup> La característica principal de este proyecto de liderazgo está en la búsqueda de espacios de cooperación y coordinación con sus vecinos. Para esto ha engarzado la edificación de América del Sur con la idea de un proyecto compartido que haga frente a las preocupaciones comunes de los países de la región y que ayude a fortalecer la posición de Sudamérica en el concierto internacional. Se trata de una visión reformista del papel y el lugar de la región en el mundo, orientada contra los escollos que impone el orden económico internacional al desarrollo de los países del sur del continente y los deseos de fortalecer las bases sociales de la democracia y la competitividad económica a través de una mejor inserción internacional anclada en cadenas productivas a nivel nacional.

En este contexto es oportuno analizar las opiniones de los brasileños con respecto al estado de la región y el papel de Brasil en ella. Al igual que la situación mundial, la sociedad brasileña ve la región con gran optimismo: siete de cada 10 personas creen que la situación en América Latina está mejor hoy que hace 10 años,<sup>22</sup> porcentaje que no varía mucho (68%) cuan-

---

estadunidense; la América Central, dependiente de Estados Unidos, y la América del Sur, donde se encuentra el espacio natural de Brasil, cuya dinámica es distinta a las dos anteriores al no gravitar en la órbita estadounidense.

<sup>21</sup> Un indicador de ello es el crecimiento comercial. Las exportaciones hacia Sudamérica pasaron de 10 000 millones de dólares (MDD) en 2003 a 27 000 MDD en 2009 (un aumento de 165.6%) y las importaciones, de 7 600 MDD a 19 000 MDD en el mismo periodo (un aumento de 149%). Además, en 2009, 17.6% de las exportaciones totales y 14.9% de las importaciones totales tuvieron como destino la región. También es importante mencionar que América del Sur es la principal área del mundo en la que se asientan las inversiones brasileñas, pues de 1997 a 2008, las empresas brasileñas invirtieron aproximadamente 9 000 MDD en ella.

<sup>22</sup> Cabe hacer la aclaración que al ser *Las Américas y el Mundo* un proyecto latinoamericano, y con el fin de poder comparar resultados entre los distintos países encuestados, muchas preguntas se homogeneizan. La mayoría de ellas tienen como referencia geográfica a América Latina y no a América del Sur.

do la pregunta se hace de manera prospectiva para la década siguiente. Lo que encierra este resultado es una percepción de la región como un área de prosperidad y oportunidad, pues los porcentajes de pesimismo son mínimos: 13% retrospectiva y 10% prospectivamente. Además, 75% considera que las relaciones de su país con América Latina están mejor hoy que hace una década y 73% espera que aún mejoren más en 10 años.

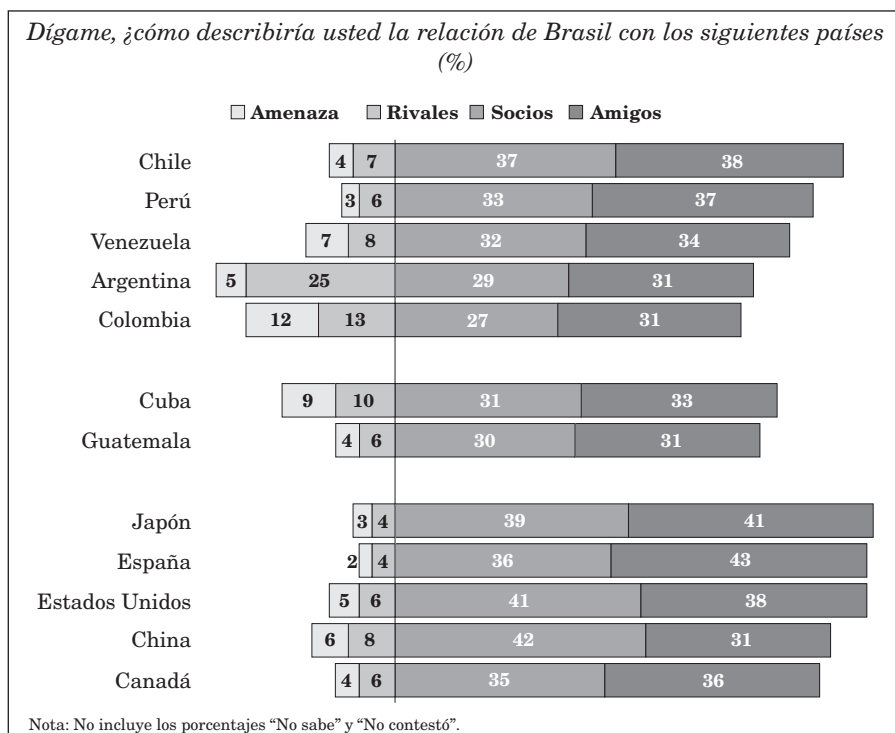
Sin embargo, existen ciertas reservas, o viejos fantasmas, que todavía no se disipan del todo y ponen en duda el estado de bienestar de la región. De acuerdo con los resultados de *Brasil y el Mundo 2011*, 36% de los brasileños cree que es más posible hoy un conflicto armado en la región que hace 10 años, contra 38% que lo ve poco factible y 12% que opina que las posibilidades de conflicto son las mismas. Esto quiere decir que las hipótesis de conflicto, que durante muchos años determinaron las dinámicas y relaciones en la región,<sup>23</sup> no se han borrado del todo del ideario colectivo brasileño, y aún palpita la posibilidad de un estallido. Resulta curioso que en caso de este hipotético conflicto armado, los brasileños creen que debe ser la ONU el actor principal en gestionar la solución al mismo (44%) y no la OEA (ocho por ciento solamente). Incluso antes del organismo latinoamericano, los brasileños consideran que un grupo de países de la región (15%) o Estados Unidos (12%) deberían intervenir para su solución.

---

<sup>23</sup> Véase Jack Child, “The Status of South American Geopolitical Thinking”, en G. Pope Atkins (ed.), *op. cit.*, pp. 53-85. Para un análisis del porqué no hubo constantes conflictos armados en América del Sur, véase Nicolás Terradas, “El misterio de la larga paz sudamericana: una revisión de un ‘nuevo’ viejo debate”, en *Jornadas de Relaciones Internacionales 2009. Las relaciones internacionales hoy: una disciplina en constante movimiento*, Buenos Aires, Flacso-Argentina, 2009, disponible en [http://rrii.flacso.org.ar/web/wp-content/uploads/2010/09/terradas\\_nicolas.pdf](http://rrii.flacso.org.ar/web/wp-content/uploads/2010/09/terradas_nicolas.pdf); y Arie M. Kacowicz, “Explaining Zones of Peace: Democracies as Satisfied Powers”, en *Journal of Peace Research*, vol. 32, núm. 3, agosto de 1995, pp. 265-276.

También, como se muestra en la Gráfica 4, no deja de ser llamativo que los brasileños perciban más como amigos y socios a países extrarregionales que a sus propios vecinos. Es evidente que la intensidad de las interacciones es distinta, lo que lógicamente conlleva a más conflictos durante la gestación de las relaciones con el vecindario, pero el hecho de que 25% de la población vea al mayor socio estratégico de Brasil en la región, Argentina, como un rival, es importante.<sup>24</sup> En Sudamérica, la

**Gráfica 4. Naturaleza de la relación**



<sup>24</sup> Las relaciones con Argentina fueron conflictivas desde los orígenes de ambos países. La guerra que sostuvieron de 1825 a 1828 por el control de lo que hoy es Uruguay marcó gran parte de la naturaleza de la relación que se caracterizó por el distanciamiento y la desconfianza, con puntos de máxima tensión como la

relación con Chile es la mejor evaluada (38% amistad y 37% socios) y las relaciones con Argentina (31% amistad y 29% socios, contra 25% rivales y cinco por ciento amenaza) y Colombia (31% amistad y 27% socios, contra 13% rivales y 12% amenaza) son las peores.

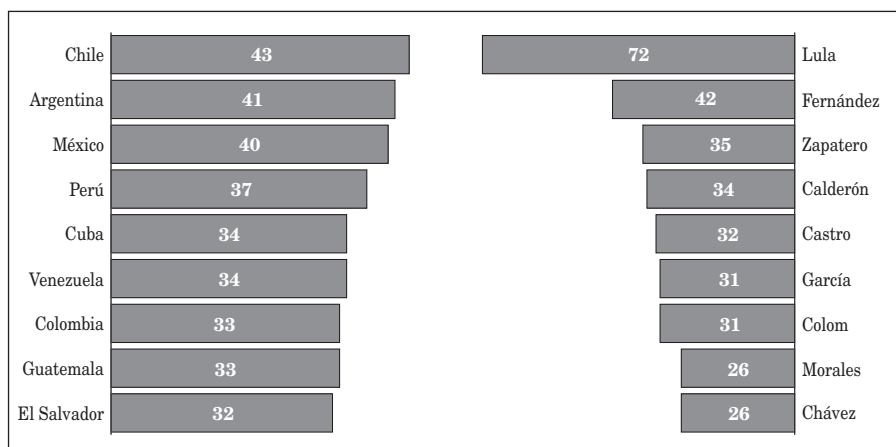
Aunado a esto, cuando se realiza un ejercicio similar de evaluación de países y jefes de Gobierno encontramos cierta sincronía que confirma la persistencia de actitudes relativamente menos favorables hacia los países del vecindario que hacia naciones más distantes geográfica y culturalmente. Como se ve en la Gráfica 5, la calificación promedio que da el público brasileño tanto a países como a jefes de Gobierno de América Latina no supera la mitad de la escala (de 0 a 100) e incluso, como se muestra más adelante, en la Gráfica 8, los países latinoamericanos están por debajo de los demás valorados, con excepción de India, Corea del Sur e Irán. Otra vez, Chile es el mejor evaluado (con 43 puntos promedio), seguido de Argentina y México (41 y 40, respectivamente). El peor evaluado es El Salvador (con 32 puntos promedio) y, dentro de Sudamérica, repite Colombia con 33 puntos, seguido de Venezuela con 34. En cuanto a los jefes de Gobierno, claramente Lula es el líder mejor evaluado (con 72 puntos promedio) y 30 puntos por debajo está Cristina Fernández de Kirchner, con una calificación de 42 puntos. Los mandatarios peor evaluados son Hugo Chávez y Evo Morales (26 puntos promedio cada uno).

---

relación entre los regímenes militares de la década de 1970. La conversión de esta relación no fue sino hasta el regreso de la democracia en los dos países en la década de los ochenta, de la mano de Raúl Alfonsín y José Sarney (con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988 como hito). Este esfuerzo fue profundizado por los presidentes brasileños Fernando Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso y el presidente argentino Carlos Menem, grandes artífices del Mercosur, que elevaron la relación bilateral al de asociación estratégica.

En la construcción de una región, el tema de quién cubre los costos de la integración suele ser el más controvertido, pues no todos están dispuestos a pagarlos. La generación de bienes públicos como estabilidad regional, crecimiento económico o integración física, económica y política de una región suelen ser aspectos ásperos, pues “en términos más crudos, la formación de una región es, por tanto, una relación transaccional que impone *costos reales* al país que aspira a la condición de potencia, costos que pueden ser militares, económicos o de otra naturaleza”.<sup>25</sup>

**Gráfica 5. Evaluación de los países y jefes de Gobierno (puntos promedio)**



Por medio de dos preguntas, el estudio *Brasil y el Mundo 2011* buscó medir la disposición de los brasileños a pagar ciertos costos que implicarían profundizar en la integración regional. La mayoría dice estar dispuesta a que Brasil reduzca sus aranceles para permitir la entrada de productos extranje-

<sup>25</sup> Hal Brands, “Dilemas da grande estrategia brasileira”, en *Política Externa*, vol. 19, núm. 3, diciembre de 2010-febrero de 2011, p. 192. Las cursivas son del autor de este artículo.

ros (63%) frente a 27% que se encuentra en desacuerdo. Esta aceptación a los libres flujos de bienes comerciales no se repite cuando se pregunta si las personas de distintas regiones podrían trabajar en Brasil sin visa de trabajo. En total, tres quintas partes (61%) están en desacuerdo en que ciudadanos de América del Sur pudieran trabajar sin visa en el país, contra 28% que dice estar a favor.<sup>26</sup> Así, se aceptan los flujos materiales, pero no la absorción de mano de obra extranjera. Además, cuando se pregunta cuáles deberían ser los objetivos más importantes de la política exterior brasileña (cuestión que evaluaremos con mayor detalle en las consideraciones finales), únicamente 43% cree que la integración regional es muy importante; ocupa el noveno lugar entre 13 prioridades examinadas (sólo está por encima de ayudar a los países menos desarrollados, llevar la democracia a otros países, fortalecer a la ONU y fortalecer a la OEA).

Estos resultados nos llevan, al menos, a tres conclusiones. En primer lugar, y a pesar de que América del Sur es su espacio natural y contiene un valor estratégico para las aspiraciones de Brasil, la región sigue generando ciertas dudas y desconfianzas para los brasileños, situación que contrasta hacia países extrarregionales, como Japón, Estados Unidos, Alemania, España, China y Canadá. Quizás la mejor hipótesis para estas diferencias de evaluación sea que los brasileños asocian a su país con el club de las potencias y no con su periferia o, en el mejor de los casos, estos resultados representan un tipo de anhelo. En segundo lugar, si bien la transformación en la naturaleza de la relación Brasil-Argentina ha sido la clave de estabilidad en la región y de perfeccionamiento del proyecto sudamericano, los brasileños tienen aún cierta ambivalencia por ese país, y evalúan

---

<sup>26</sup> Para las personas de Asia, Europa, América del Norte y América Central, los desacuerdos son de 68%, 67%, 66% y 65%, respectivamente.

mejor su relación con Chile.<sup>27</sup> En tercer lugar, Brasil no parece estar del todo dispuesto a pagar los costos que implicaría su liderazgo, cuestión que hace menguar el consenso que busca tener. Esto no es menor porque si el actor que ejerce liderazgo, formula, organiza y ejecuta el proyecto regional no está dispuesto a pagar los costos que implica esa empresa compartida (dirigida principalmente a reducir las asimetrías entre sus miembros y fortalecer su cohesión), es probable que el proyecto pierda ímpetu.<sup>28</sup>

A pesar de estos dilemas que se plantean en la construcción del proyecto sudamericano, casi la mitad de los brasileños (49%) cree que su país debe buscar ser líder de la región, contra 32% que piensa que sólo debe coordinarse con otros países, sin pretender ser el líder, y 10% para el cual Brasil debe alejarse de todos los esfuerzos regionales. Además, creen contundentemente que su país ha sido el más influyente en la última década (62%) y uno de los menos conflictivos (cuatro por ciento). Tal es la magnitud de esta opinión, que 52 puntos abajo le sigue Argentina como más influyente (10%), Chile (cuatro por ciento) y México y Venezuela con dos por ciento cada uno. Estos datos son consistentes con la hipótesis de que Brasil se considera como parte del círculo de países con peso internacional más que

---

<sup>27</sup> Este detalle hace rememorar la ley de las fronteras discontinuas, un complejo sistema de alianzas en América del Sur, que unían a Brasil y Chile contra Argentina y Perú durante buena parte de los siglos XIX y XX. El riesgo estaba en que un conflicto bilateral terminara generando una guerra de escala continental (véase J. Child, *op. cit.*). Lo interesante de este hallazgo está en que la historia puede llegar a influir hasta inconscientemente el pensamiento de los países.

<sup>28</sup> Las principales molestias contra Brasil provienen de sus socios del Mercosur. En el caso de Argentina, por las políticas monetarias implementadas en los últimos años. Y, por parte de Paraguay y Uruguay, por la ausencia de mecanismos importantes que rediman las asimetrías económicas generadas (principalmente en las industrias locales). Si bien en 2004 se creó el Fondo para la Convergencia Estructural (Focem), que recauda anualmente 100 millones de dólares (70% lo desembolsa Brasil), de los cuales 80% ha ido a parar, en estos años, a proyectos en Paraguay y Uruguay, siguen siendo insuficientes ante la magnitud del crecimiento económico.



como parte de la periferia del mundo. En concordancia con los datos expuestos hasta aquí, Colombia sigue apareciendo como el país más conflictivo de la región con 17% de menciones, seguido de Venezuela (15%), como se muestra en la Gráfica 6. Otro resultado que reafirma esta autoapreciación de liderazgo en la región tiene que ver con la respuesta a la pregunta de quién debería ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como representante de América Latina. Un contundente 81% cree que Brasil es el que más merece esa membresía permanente para pertenecer al organismo responsable de la seguridad internacional, contra un seis por ciento que piensa que debe ser Argentina y un dos por ciento que México. Así, la autopercepción de ser una potencia regional y liderar una región no solamente se encuentra entre las elites brasileñas.

Por último, un aspecto muy importante en la formación de una región es la creación de organismos regionales que ayuden a la coordinación y la cooperación entre los países para impulsar el proyecto regional. En este sentido, Brasil ha buscado desarrollar organismos que sólo involucren a los países de América del Sur: desde la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)<sup>29</sup> hasta el Consejo de Defensa Sudamericano,<sup>30</sup> pasando, por supuesto, por el Mercosur. Revisar la evaluación del Mercosur es elemental porque, desde mediados de la década de los noventa, este organismo tomó un carácter de orden estratégico y geopolítico, como “núcleo central” de la estrategia brasileña que refuerza su presencia en la región.<sup>31</sup> Si bien, como señalamos en la sección anterior, 27% lo desconoce, quien sí lo conoce lo evalúa con una calificación de 51 puntos promedio. El análisis de este

---

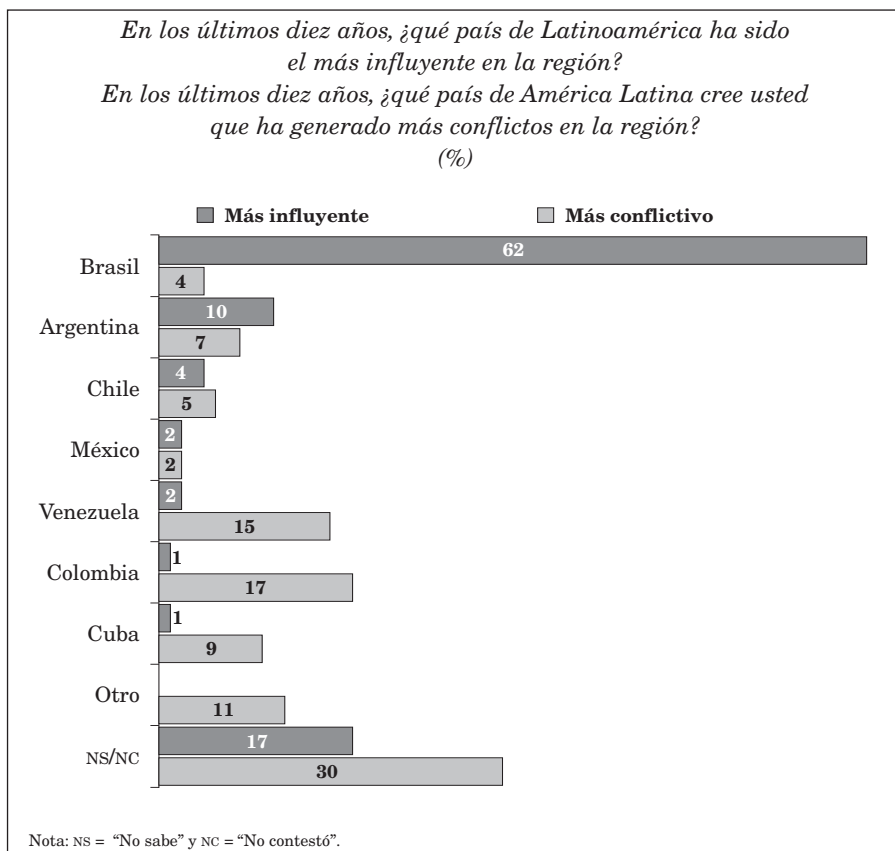
<sup>29</sup> La Unasur es un organismo de carácter político; es la consolidación de un anhelo de la diplomacia brasileña. Su objetivo es consolidar un interés común e identidad propia de los países de América del Sur a través de la integración regional.

<sup>30</sup> Que reúne a todos los ministros de Defensa sudamericanos.

<sup>31</sup> Véase Ministério das Relações Exteriores, *op. cit.*

resultado podría ser ambiguo (¿el vaso está medio lleno o medio vacío?); así y todo, dentro de un panorama más general, la valoración del Mercosur parece ser más positiva que negativa. Hay, en general, de parte de los brasileños, cierta tibieza frente a los organismos multilaterales. Esto es si se observa que no tienden a evaluar por encima de los 60 puntos promedio y que las calificaciones dadas para jefes de Gobierno fue de 37 puntos promedio; para países, de 41 puntos promedio, y para organismos, de 49 puntos promedio.

### Gráfica 6. País más influyente y conflictivo



## Tejiendo *parcerias estratégicas*

Robert Keohane definió a las potencias medias como Estados ubicados en la periferia de la elite global, en una posición de asimetría caracterizada principalmente por la insuficiencia de instrumentos económicos, político-militares y sociales (como la difusión de ideas) para tener una capacidad de proyección mundial por sí mismas.<sup>32</sup> Por esto, en el tablero internacional, las potencias medias necesitan hacer sinergias con otros países a fin de potenciar sus capacidades y con ello poder alcanzar sus aspiraciones mundiales (por ejemplo, reformar la gobernanza internacional). Antes de la actual estrategia, Brasil desarrolló esta política exterior de equilibrio blando, principalmente a través de organismos internacionales. Sin embargo, hoy en día la construcción de coaliciones, a partir de entretejer intereses comunes con varios países emergentes, ha sido una pieza clave de la nueva *gran estrategia* brasileña. Las denominadas *parcerias estratégicas* (socios estratégicos) lo han llevado a asociarse a foros tan diversos como BRICS,<sup>33</sup> IBAS,<sup>34</sup> G20<sup>35</sup> o

---

<sup>32</sup> Robert O. Keohane, "Liliputians's Dilemmas: Small States in International Politics", en *International Organization*, vol. 23, núm. 2, primavera de 1969, pp. 291-310.

<sup>33</sup> Los BRICS reúnen a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Juntos representan 25% del PIB mundial, 25% del territorio del planeta y 45% de la población. Este mecanismo de concertación política tiene como objetivo acompañar una transición pacífica hacia un orden internacional multipolar.

<sup>34</sup> El IBAS se compone de India, Brasil y Sudáfrica. Es un mecanismo de coordinación política Sur-Sur entre tres países emergentes democráticos, multiétnicos y multiculturales.

<sup>35</sup> Reúne a las 20 mayores economías del mundo. El objetivo de Brasil a través de este foro es reformar la arquitectura financiera internacional, posicionando cada vez más a los países emergentes en temas económicos. En 2008 se eleva su condición de foro de coordinación de ministros de Economía al de cumbre presidencial. Producto del G20 es la reforma al Fondo Monetario Internacional en 2008 y el Banco Mundial en 2010. Esta reforma dio mayor peso a los países emergentes en las decisiones de las juntas directivas (Brasil pasó de 1.4% a 1.7% en el FMI y de 2.06% a 2.24% en el BM).

G4,<sup>36</sup> todos orientados a reformar la gobernanza internacional y buscar la construcción de un orden internacional multipolar que represente mejor la actual distribución de poder en el mundo. Pero también lo han llevado a entretelar alianzas con regiones completas (África), con culturas (países árabes) y con países antisistema (Irán).

Como podemos ver, este vértice de la *gran estrategia* brasileña es bastante activo y, por ello, también tan presente en la palestra pública brasileña. Empecemos nuestra evaluación de este pilar a partir de las prioridades regionales de los brasileños. Como podemos observar en la Gráfica 7, los brasileños dan la misma importancia a todas las regiones del mundo, con un sesgo a favor de América Latina. El hallazgo interesante de lo anterior es la visión de conjunto que tienen, en porcentajes casi por igual, sobre la dispersión de sus intereses por el mundo. Asia, la región más dinámica del mundo, tiene un porcentaje (10%) casi similar al de América del Norte (12%), Europa (11%), Medio Oriente (11%) y África (10%). La única excepción es Oceanía (dos por ciento), que es congruente con el poco activismo que la diplomacia brasileña ha desplegado en la región.<sup>37</sup>

Al evaluar varios países extrarregionales (Gráfica 8) encontramos que la mayoría está mejor calificada que los países latinoamericanos;<sup>38</sup> Japón (54 puntos, en promedio) es el mejor posicionado. Estados Unidos (52 puntos), Alemania (50 puntos), España (48 puntos), China (47 puntos), Canadá (47 puntos) y Australia (45 puntos) se encuentran por arriba del promedio (41 puntos) de los 19 países evaluados por la encuesta. Algo

---

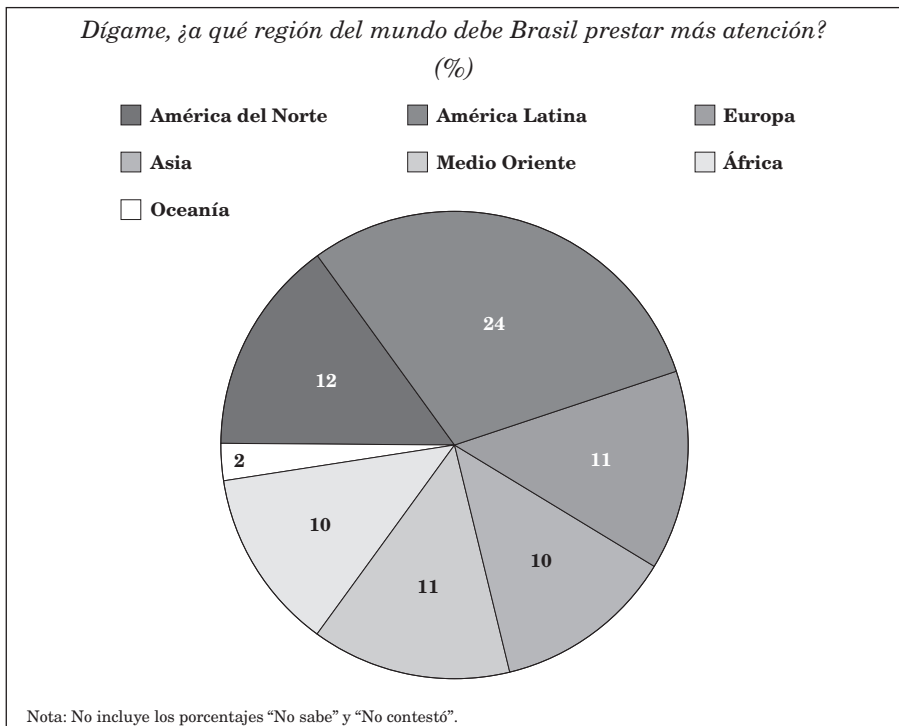
<sup>36</sup> Creado en septiembre de 2004, junta a Brasil, Alemania, Japón e India con la finalidad de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para otorgarle a cada uno un asiento permanente.

<sup>37</sup> Un indicador de esto es que durante los ocho años de gobierno, el presidente Lula nunca realizó una visita a Oceanía. Véase nota 14.

<sup>38</sup> Véase Gráfica 5.

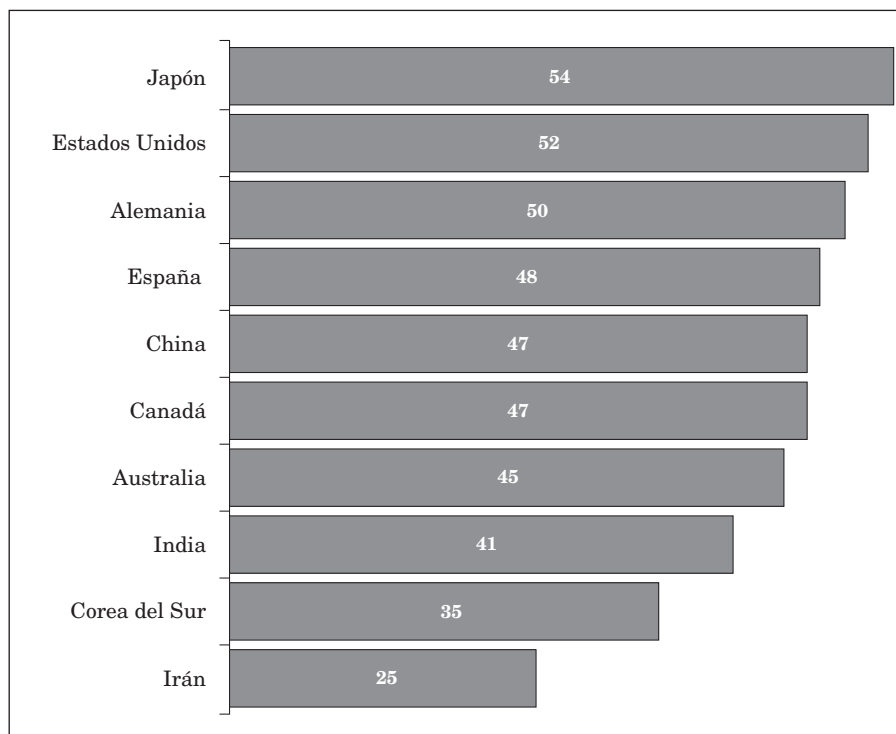
curioso es que India (41 puntos) y Corea del Sur (35 puntos) sean de los peores evaluados, sobre todo porque el primero ha sido un socio estratégico primordial de Brasil en los principales foros de los que es partícipe (BRICS, IBAS, G4 y G20). La distribución de preferencias hacia países muestra que en la opinión pública brasileña no hay un sesgo favorable hacia los países emergentes del sur, sino más bien una mejor valoración de los países desarrollados del norte.

**Gráfica 7. Prioridades regionales**



Lo que no resulta sorprendente es la baja calificación que se otorga a Irán (25 puntos promedio), ya que la relación con el país persa siempre fue uno de los temas más polémicos de

**Gráfica 8. Evaluación de países  
(puntos promedio)**



la política exterior de la administración Lula y uno de los primero ajustes que hizo la presidenta Dilma Rousseff al llegar al poder.<sup>39</sup> Así, la actitud permisiva hacia los planes de desarrollo nuclear de Irán y la naturaleza no democrática de su régimen político por parte de la política exterior brasileña ha sido muy criticada por la opinión pública.<sup>40</sup> Cuando se pregunta qué

<sup>39</sup> Desde el primer día de su mandato (en una entrevista con el diario *The Washington Post*), la presidenta brasileña marcó su distancia con el régimen iraní y en posteriores declaraciones ha criticado el estado de los derechos humanos en aquel país.

<sup>40</sup> Los sucesos que más polémica generaron al interior de Brasil, con respecto a esta relación, se dieron cuando el presidente brasileño avaló la elección presi-

debería hacer Brasil en relación con un país que viola los derechos humanos, la mayoría (39%) opina que debería buscar que un organismo como la ONU lo sancione. Otro porcentaje importante (29%) opina que Brasil no debe involucrarse en los asuntos internos de ese país y 23% juzga prudente romper relaciones diplomáticas. De esta forma, una amplia mayoría (62%) cree que el país debe tomar acciones para defender los derechos humanos, sea vía multilateral o bilateral.

Otras asociaciones controvertidas con países con déficits democráticos han sido las relaciones con Rusia y China. Cuando se pregunta cuál miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas le genera más confianza y cuál más desconfianza, Rusia y China aparecen con una confianza neta (porcentaje de confianza menos el porcentaje de desconfianza) de -19% y menos ocho por ciento, respectivamente.<sup>41</sup> Sin embargo, el papel de China en el mundo lo codifica de acuerdo con su conveniencia:<sup>42</sup> no solamente se encuentra en el quinto puesto de los países evaluados (con 47 puntos promedio), sino también 52% piensa que el crecimiento económico chino es un hecho positivo para el mundo, mientras que 26% lo ve como negativo (11% es indiferente). Además, solamente 30% cree que el surgimiento de China como potencia mundial es una amenaza grave; de hecho, de 12 posibles amenazas es la que se percibe como la menos peligrosa. Es interesante que la

---

dencial iraní de junio de 2009, que ante los ojos de varios observadores internacionales fue fraudulenta. Otro fue la visita del presidente Mahmoud Ahmadinejad a Brasilia en noviembre de 2009.

<sup>41</sup> Los resultados exactos son los siguientes: 13% confía en China, contra 21% que desconfía; para Rusia, dos por ciento que confía, contra 21% que desconfía.

<sup>42</sup> En 2010 China se convirtió en el principal socio comercial de Brasil con un intercambio de 56 400 MDD, con un crecimiento de 52.7% con respecto a 2009. En una panorámica más amplia, en el periodo que va de 2000 a 2010, el intercambio comercial aumentó 24.5 veces, pasando de 2300 MDD a los 56 400 MDD ya mencionados. Además, China es el principal inversionista extranjero en Brasil desde 2010.

sociedad brasileña pueda diferenciar entre regímenes autoritarios y, de acuerdo con sus intereses, juzgarlos, lo cual habla de un importante pragmatismo en las percepciones de la población en sus relaciones internacionales.

Un tema importante de la estrategia es la asociación con África, puesto que se busca el apoyo de este continente para las iniciativas brasileñas en distintos foros y organismos internacionales. La relevancia que cobró la región africana para la diplomacia brasileña en estos años no sólo se nota, como ya vimos, en el grado de importancia que la opinión pública le da (a la par con las demás regiones geográficas), sino también en que 37% de los encuestados considera que para un continente de 53 países, 25 embajadas son insuficientes y deberían aumentarse. Sin embargo, también existe una amplia oposición a desplegar más misiones diplomáticas en ese continente, pues uno de cada dos brasileños cree que no se deben elevar (34% piensa que es suficiente esa cantidad y 16% opina que deberían incluso reducirse). En suma, la opinión pública brasileña se muestra dividida con respecto a qué tantos recursos y capital diplomático debe invertir Brasil en África.

Por último, y aunque no forme parte de las *parcerias estratégicas*, es importante analizar la opinión de los brasileños con respecto a Estados Unidos, al menos por dos cuestiones. Primera, por ser la potencia hemisférica a la que constantemente busca bloquear el acceso a América del Sur (por ejemplo, en su oposición a las bases estadounidenses en Colombia durante el gobierno de Uribe o su crítica a la reactivación de la Cuarta Flota estadounidense) y contra la que se dirige gran parte de su estrategia de equilibrio blando (como la oposición que representa en organismos internacionales como la OMC o la OEA). Segunda, porque este país simboliza la llave para que se le reconozca como un polo de poder internacional (por ejemplo, no hay mayor escollo para ingresar al Consejo de Seguridad de la ONU que Es-



tados Unidos). Sin embargo, esos roces diplomáticos no parecen reflejarse en la opinión pública brasileña. Como pudimos ver en las gráficas 4 y 8, la relación se percibe principalmente como de amistad (38%) y de socios (41%), está sólo por debajo de Japón en opiniones positivas sobre la naturaleza de la relación (41% amistad y 39% socios). Lo mismo ocurre al calificar a estos países; Japón es el mejor valorado con 54 puntos en promedio y Estados Unidos le sigue con 52 puntos, en promedio. Cuando se pregunta sobre los sentimientos que produce este país, la mayoría opina que genera más confianza (41%) y admiración (45%) que desconfianza (34%) o desprecio (19%). No hay, por tanto, en la opinión pública brasileña un sesgo antiestadunidense.

## **Reconfigurando los organismos internacionales**

Los organismos internacionales se consideran los espacios naturales de las potencias medias, lugares donde se acrecienta su voz y donde más se desarrollan las estrategias de equilibrio blando, orientadas principalmente a ganar autonomía frente a los grandes poderes del sistema internacional. Si bien la política exterior brasileña ha utilizado recurrentemente este aspecto de la *gran estrategia*, en la etapa actual ha tenido importantes ajustes. Brasil cree en la necesidad de fortalecer las instituciones internacionales, mediante la reforma de las mismas, para que sean más acordes con la realidad, pues el multipolarismo también debe afectar el modo en el que operan. Ya sea en el aspecto político (ONU o OEA) o económico (FMI o BM), estos organismos, herencias de la Guerra Fría y, por lo mismo, configurados bajo un orden internacional distinto (bipolar), resultan anacrónicos ante el nuevo contexto y las nuevas distribuciones del poder (económico sobre todo) en el mundo. Así, Brasil teme que la arquitectura actual de la gobernanza internacional limite

su potencial y merme sus aspiraciones mundiales, razón por la cual busca estar representado de acuerdo con su peso creciente en la escena internacional, producto de las transformaciones económicas, sociales y políticas que ha sufrido en los últimos años. Esto demanda también de Brasil un papel multilateral más activo como el que desarrolla en Haití desde 2004.<sup>43</sup>

*Brasil y el Mundo 2011* tiene una serie de preguntas orientadas a tomar el pulso de la sociedad brasileña respecto a organismos internacionales y su cultura multilateral. Como podemos apreciar en la Gráfica 9, las instituciones mejor valoradas son la ONU, con 59 puntos promedio; las multinacionales, con 52 puntos promedio, y el Mercosur, con 51 puntos promedio. Les siguen las ONG, con 47 puntos promedio, y la OEA y el TLCAN, con 45 puntos promedio cada uno. Hasta el sótano encontramos al FMI, con 42 puntos promedio, resultado por demás esperado si se tiene en cuenta que gran parte del discurso de la diplomacia brasileña en contra de la arquitectura financiera y las necesidades de reformar las instituciones de la Guerra Fría para hacerlas más representativas se ha dirigido al Banco Mundial y a esa institución.

En el polo opuesto está la ONU (una brecha de 17 puntos a favor la separa del FMI), que no sólo aparece como el organismo mejor valorado, sino que también una de cada dos personas cree que Brasil debe aceptar las decisiones de la ONU aunque no le gusten. En términos concretos, esto es igual a ceder soberanía ante los mandatos del organismo internacional. Además, este grado de legitimidad que tiene el organismo se percibe en la confianza que le dan los brasileños al Consejo de Seguridad para usar la fuerza militar en caso de violación grave de los de-

---

<sup>43</sup> En 2003 Brasil solamente participaba con 79 hombres en las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU. Para 2010, formaba parte de nueve misiones de paz de las Naciones Unidas con 2258 personas que desarrollan labores tanto militares como administrativas. Véase Ministério das Relações Exteriores, *op. cit.*

**Gráfica 9. Evaluación de organismos internacionales  
(puntos promedio)**



rechos humanos, como el genocidio (63% contra 24% que cree que el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas no debe usar la fuerza), e incluso en el caso de un gobierno democrático derrocado (54% contra 26%). Estos datos toman mayor relieve si se recuerda que en marzo de este año, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, Brasil (junto con Rusia, China, Alemania e India, todos socios estratégicos) se abstuvo de votar la resolución 1973 que “autoriza a los Estados miembros a tomar todas las medidas necesarias” para establecer una zona de exclusión aérea sobre Libia y proveer asistencia y protección a la población civil de ese país. Sin embargo, esta valoración tan positiva que los brasileños hacen de la ONU contrasta con el nivel de importancia que dan al fortalecimiento de ésta dentro de la escala de prioridades de la política exterior de su país. Como se puede ver en la Gráfica 11, las Naciones Unidas ocupan el penúltimo lugar de 13 prioridades (con 34% que opinó que su fortalecimiento es un objetivo muy importante para la política exterior de Brasil), sólo por

encima del fortalecimiento de la OEA (24% cree que es muy importante).

Otros dos aspectos en los que se destaca la cultura multilateral de los brasileños se encuentran en la aprobación para que un tribunal internacional pueda juzgar a un brasileño acusado de crímenes contra la humanidad (56% dice estar de acuerdo contra 30% en desacuerdo) y en la conveniencia de que los criminales que se esconden en Brasil o en Estados Unidos para huir de la justicia de algún país, sean extraditados para que se les juzgue en el lugar donde cometieron el crimen que se les imputa (85% dice estar a favor frente a 11% en contra). Otra vez la opinión pública está en discordancia con las decisiones gubernamentales de los últimos años, pues cabe recordar la tensión que generó entre Italia y Brasil la negación de extraditar al ex guerrillero Cesare Battisti, reclamado por la justicia italiana, que lo ha condenado en ausencia a cadena perpetua.

Donde hay una reticencia a ceder soberanía es en la jerarquía de los acuerdos y tratados internacionales firmados por Brasil. De los encuestados, 43% está en contra de que éstos estén por encima de las leyes nacionales, contra 36% que está a favor y 10% para el cual depende de la situación. En todo caso, los datos anteriores revelan que el multilateralismo ha comenzado a echar raíces sociales en Brasil, aunque se observan algunas resistencias nacionalistas a delegar mayor autoridad y capacidad de decisión a los organismos multilaterales.

### **Consideraciones finales sobre por qué y para qué una política exterior activa**

Los resultados de la encuesta *Brasil y el Mundo 2011* son bastante elocuentes y permiten reflexionar tanto al académico como al tomador de decisiones. Muchos de los resultados ex-

puestos en este ensayo (como la relación con Irán, las dudas que genera la región o las decisiones en el marco de las Naciones Unidas) demuestran que la política exterior brasileña, a pesar de estar cada vez más al alcance de la población en general, sigue estando, por momentos, lejana de las preferencias e intereses de la gente. Sin embargo, la política exterior no es una esfera de autonomía en relación con la sociedad; es una política pública y como tal debe estar bajo el escrutinio público, más aún en un régimen democrático.<sup>44</sup> Así, cuando se pidió a los encuestados evaluar varias políticas públicas (Gráfica 10), encontramos que la política exterior está como la segunda mejor evaluada (que siete de cada 10 brasileños estén conformes con la política exterior de Brasil es claramente significativo). Sólo la supera la política económica (79% a favor), que está por encima de la política educativa (67%) y de la política de seguridad pública (66%).

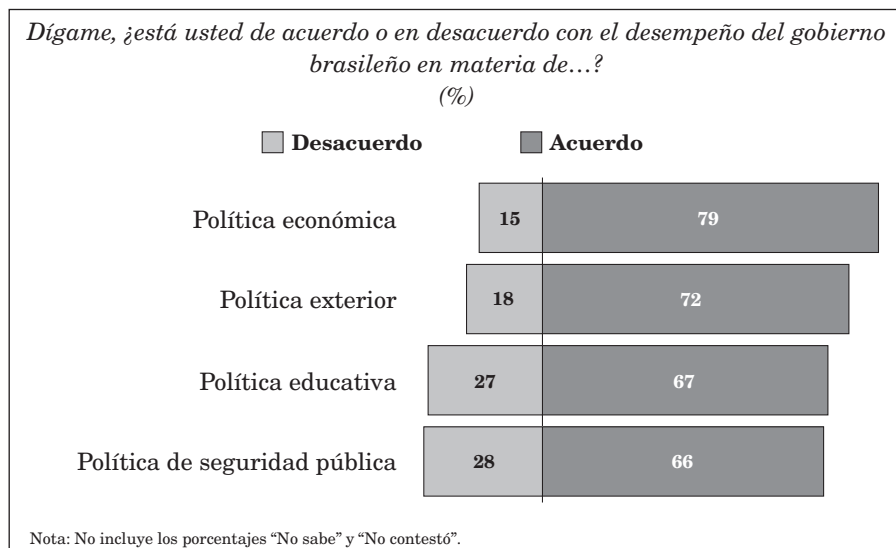
Esta valoración de la política exterior brasileña está en sintonía con la importancia que los brasileños creen que su país tiene hoy y que tendrá en el futuro: 83% de los encuestados cree que Brasil es un país importante a nivel internacional, y 79% piensa que hoy es más importante que hace una década. Lo revelador de este resultado está en que sólo 12% cree que Brasil no es importante y nueve por ciento que es menos importante que una década atrás. Este sentir se reafirma cuando la pregunta se plantea en términos prospectivos: 75% augura que Brasil será más importante en 10 años de lo que es hoy, contra sólo cinco por ciento que intuye lo contrario. La política exte-

---

<sup>44</sup> Para un análisis sobre las variaciones de la política exterior en regímenes autoritarios y democráticos, y el peso de la opinión pública en cada uno de ellos, véase Marcelo Lasagna, "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 32, febrero de 1996, pp. 45-64.

rior, por tanto, es un área en la que Brasil se juega su prestigio y orgullo nacional.

**Gráfica 10. Evaluación de políticas públicas**



Por último, los mandatos a Itamaraty en relación con las prioridades de los brasileños son muy claros e ilustrativos. Como se puede observar en la Gráfica 11, el público pide a la diplomacia brasileña que priorice el cambio climático (67% lo cree un objetivo muy importante) y el combate al narcotráfico y el crimen organizado (66%), aspectos que afectan al ciudadano directamente y que están dentro de sus preocupaciones (las principales amenazas percibidas son el narcotráfico y el crimen organizado, con 78%, y el calentamiento global, con 74%). Con respecto a otros temas, el ímpetu de prioridad baja 13 puntos, ahí se ubica la prevención contra la proliferación de armas nucleares (53%), la protección de los intereses brasileños en otros países (52%) y la protección de las fronteras terrestres y marítimas (51%). En un tercer bloque de importancia están la

promoción de productos brasileños y el combate al terrorismo internacional (48% cada uno), la atracción de inversión extranjera (46%) y la promoción de la integración regional (pilar esencial de la *gran estrategia* brasileña) y la ayuda para mejorar el nivel de vida de otros países (con 43% cada una). Al final se encuentra ayudar a llevar la democracia a otros países (37%), el fortalecimiento de la ONU (34%) y el fortalecimiento de la OEA (24%).

### Gráfica 11. Prioridades de objetivos



Los resultados en sí plantean una gama de dilemas, contradicciones, limitantes y disociaciones entre la sociedad y la política exterior brasileña. Retrata un país desinteresado, desconocedor y desvinculado del mundo, pero que percibe la situación internacional actual mejor y demanda una participación activa en él. Codifica a la región latinoamericana como su espacio natural de influencia y sobre el que reivindica un liderazgo,

aunque le genera enigmas, ambivalencias y aversión a tomar riesgos y asumir costos. Ve sus asociaciones estratégicas con una lente pragmática, y su solidaridad hacia ellas se quiebra con el frío interés nacional. Los deseos por reformar las instituciones internacionales, de acuerdo con el estado del poder en el mundo, coinciden entre la sociedad y la diplomacia, no así algunas políticas implementadas en el ámbito multilateral.

Si bien la política exterior brasileña navega con un destino evidente, ayudada por una *gran estrategia* integral, coherente y bien formulada desde las elites políticas en el poder, es fundamental que cuente con el acuerdo de la población para ser exitosa en el largo plazo. Dependiendo de la forma en la que Brasil resuelva los retos, contradicciones, debilidades y dilemas señalados (por ejemplo, la aversión a asumir los costos que implica su liderazgo en la formación de una región, las realidades geopolíticas distintas de los países emergentes y la inherente incertidumbre que genera la construcción de un nuevo orden internacional), se superará o confirmará la frase acuñada por el general Charles de Gaulle hace ya un tiempo: “Brasil es el país del futuro y lo seguirá siendo siempre”.