

## Brasil en los mecanismos interregionales afro-suramericanos: difusión ideacional e influencia

Martine Colette Mvengou Cruzmerino\*

### Resumen

El diálogo interregional existente entre África y América Latina ha sido marcado por momentos de fuertes interacciones y otros de distanciamiento. A partir del año 2006 se inicia un período de aceleración de estos lazos marcado por la creación del foro Cumbre América del Sur-África (ASA) y por la revitalización de la Zona de Paz y de Seguridad en el Atlántico Sur (ZOPACAS) impulsados por Brasil. Este artículo cuestiona la relevancia estratégica que tuvieron estos foros interregionales afro-suramericanos en la política exterior de Brasil y en su estrategia de inserción internacional durante el período 2006-2013, año de la última Cumbre del ASA en Malabo y a partir del cual se inicia una etapa de desaceleración.

Se argumenta que el dinamismo que conoció el diálogo interregional entre las dos costas del Atlántico Sur ofreció nuevos espacios de acción en los cuales Brasil ejerció un liderazgo promoviendo a la vez sus propios intereses e impulsando una difusión de ideas (*ideational diffusion*) a través de una acción retórica.

**Palabras claves:** Interregionalismo - Cooperación Sur-Sur - Política Exterior - Brasil - África

## Brazil in the Afro-South American interregional mechanisms: ideational diffusion and influence

### Abstract

The interregional dialogue between Africa and South America has been characterized by moments of high interactions and others of distance. Since 2006, a new period of intensification of this South-South dialogue has begun through the creation of ASA Forum (South America and Africa) and the revitalization of the Zone of Peace and Cooperation in the South Atlantic (ZOPACAS) in 2007, promoted by Brazil.

This paper aims to analyze the strategic use and relevance of these interregional Afro-South American fora regarding Brazil's external policy, and its international insertion strategy during the period between 2006 and 2013, year of the last Summit of ASA in Malabo.

It is argued that the dynamism of the interregional dialogue between the two sides of the South Atlantic offers new spaces of action through which Brazil has exercised a leadership to both promote its own interests and to foster an ideational diffusion through its rhetoric action.

**Key words:** Interregionalism - South-South Cooperation - Foreign Policy - Brazil - Africa

Trabajo enviado: 18/10/2017

Trabajo aceptado: 07/12/2017

---

\* Doctoranda en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de Liège (Bélgica); Maestrías en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, especialidades “Seguridad y Defensa” y “Relaciones Internacionales y Diplomacia”, Universidad Jean Moulin (Lyon, Francia); Licenciatura en Derecho especialidad Derecho Europeo, Universidad de Lille (Francia). Investigadora en el Center for International Studies (CEFIR) de la Universidad de Liège (Bélgica). Correo electrónico: [kolettecruz@yahoo.fr](mailto:kolettecruz@yahoo.fr)

## Introducción

El escenario internacional fue marcado al inicio del siglo XXI por varios cambios estructurales y por la aparición de nuevas dinámicas interregionales no-triádicas entre regiones del Sur. Este aumento de tales iniciativas se inscribe en un contexto de creciente poder de los países de economía emergente<sup>1</sup> que pusieron en obra una diplomacia multidireccional tanto a nivel bilateral, regional, interregional como al nivel multilateral (Santander, 2012).

Este aumento de dinámicas interregionales viene a complejizar el esquema tradicional de las instituciones multilaterales haciendo surgir nuevas preguntas. Primero, a nivel empírico, emerge la pregunta sobre la influencia de tales foros sobre la gobernanza global y la redistribución del poder global, pero también sobre las lógicas detrás de estas nuevas interacciones Sur-Sur. En segundo lugar, y a nivel teórico, esas iniciativas interregionales Sur-Sur se enfrentan a un concepto de interregionalismo del cual la literatura fue principalmente dominada por los estudios sobre la Unión Europea, o modelos interregionales triádicos. Aparece entonces una dificultad y sobre todo una necesidad de conceptualizar y estudiar estos nuevos fenómenos que ocurren entre los países del Sur (Telo, Fawcett, Ponjart, 2015; Ruland, 2006; Feraboli, 2017; Olivet, 2005).

Es en esta óptica y con el objetivo de proponer algunas pistas de reflexión, que este trabajo se enfoca sobre una de estas nuevas dinámicas interregionales en el Sur que es el caso del interregionalismo entre África y América del Sur<sup>2</sup>.

A partir de 2006 estas dos regiones comenzaron a intensificar sus lazos diplomáticos y políticos a través de la creación de un foro de cooperación, la Cumbre América del Sur-África (ASA), y de la revitalización de la Zona de Paz y de Cooperación en el Atlántico Sur (ZOPACAS) inicialmente creada en 1986<sup>3</sup>. La aparición de estos foros de cooperación permitió que se iniciara un diálogo inédito, directo y exclusivo entre los países africanos y suramericanos, materializado a través de las diferentes Cumbres ASA y de las reuniones de la ZOPACAS, las cuales convocaban a altas esferas decisoras de los Estados participantes. El nuevo diálogo interregional afro-suramericano dio lugar a la elaboración de un cuadro legal compuesto por varias Declaraciones y por nuevos canales de contacto.

Frente a este dinamismo de interacciones interregionales cabe preguntarse cuál fue el impacto de esas dinámicas Sur-Sur sobre el margen de maniobra de los países africanos y suramericanos. Enfocado sobretudo en el caso de Brasil como actor principal de estos foros, en este trabajo se trata de analizar la relevancia estratégica de estas dinámicas Sur-Sur para el país carioca durante el período 2006-2013, aplicando las nociones de cooperación Sur-Sur, de política exterior e interregionalismo.

Para ello, primero será necesario identificar primeramente la naturaleza de estos nuevos foros interregionales que toman formas en diferentes contextos (Feraboli, 2017). La noción de interregionalismo cubre una realidad heterogénea con diversas formas, pero se refiere a un “proceso de expansión y de profundización de las interacciones políticas, económicas y societales entre regiones internacionales” (Roloff, 2001:20 citado por Ruland, 2010:1271).

---

<sup>1</sup> Esos países fueron designados a través del acrónimo BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

<sup>2</sup> Este trabajo se enfoca principalmente en los casos del ASA y de la ZOPACAS dejando el caso de la Cumbre América del Sur y Países Árabes (ASPA) por la necesidad de analizar las interacciones exclusivamente entre actores africanos y suramericanos sin incluir actores de otras regiones, de manera de poder subrayar las particularidades e incluir el análisis del espacio geográfico del Atlántico Sur. Por otra parte se busca contribuir a la literatura académica que cuenta con muy pocos estudios sobre el caso de ASA, contrariamente al caso del ASPA.

<sup>3</sup> La ZOPACAS tuvo siete reuniones ministeriales: Río de Janeiro (1988), Abuja (1990), Brasilia (1994), Somerset West (1996), Buenos Aires (1998), Luanda (2007) y Montevideo (2013). A partir de estas reuniones se estableció un cuadro legal constituido por las Declaraciones de Buenos Aires 1998, de Luanda 2007 y de Montevideo y por varios planes de acción.

A pesar de que en la academia se estudian principalmente los casos de interregionalismo a partir del modelo europeo (Olivet, 2005) algunos elementos de análisis parecen ser útiles y servir de base para el estudio del caso afro-suramericano. Asimismo, varios autores como Hanggi y Hardacre identificaron algunos criterios para poder analizar este tipo de interregionalismo que son: la membrecía, los objetivos y la estructura (Hardacre, 2009).

Tomando en cuenta estos elementos, vemos que ASA, en término de miembros, reúne a los doce países suramericanos y a los países africanos de manera individual y previó como actor de apoyo a la Unión Africana, incluyendo más tarde a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En el caso de la ZOPACAS también se trata de un foro que agrupa a países suramericanos (Brasil, Argentina, Uruguay) y los países africanos costeros del Atlántico Sur. Estos dos foros se distinguen del interregionalismo triádico al no ser relaciones extra regionales de una entidad regional que actúa como actor único, y por tener una membrecía difusa. Es decir, que en ambos casos no se trata de un diálogo bilateral, “grupo a grupo”, sino más bien de un diálogo de tipo transnacional.

En término de objetivos, el propósito principal detrás de la creación de estos foros era eminentemente político: se trataba de construir nuevos espacios de concertación dentro de los cuales se alcanzarían posiciones compartidas sobre temas de intereses comunes<sup>4</sup>. La ambición era formar un bloque unido capaz de representar aproximadamente el 50 % de los votos en las Naciones Unidas y de actuar hacia una misma dirección. Además, se apuntaba también a impulsar nuevas dinámicas de cooperación Sur-Sur que permitirían un desarrollo y una autonomía de aquellos países. Dentro de estos objetivos geopolíticos se refleja la noción de cooperación Sur-Sur como construcción política entendiéndose como “las acciones entre países periféricos para profundizar sus relaciones de manera a obtener mayores márgenes de autonomía decisional, afrontar problemas comunes y defender intereses compartidos” (Lechini, 2010:63). Siguiendo esta línea interpretativa, el interregionalismo afro-suramericano aparece como “un espacio de estructuración de alianzas para disminuir vulnerabilidades e influir en el establecimiento de las reglas del sistema internacional” (Lechini, 2010:63). Estos objetivos se acercan a la funcionalidad de “*balancing*” que comparten algunos otros procesos interregionales (Ruland, 2006; Hanggi, Roloff, Ruland, 2006; He, 2008).

De este modo, en términos de estructura formal, se señala que los dos foros de cooperación afro-suramericanos no cuentan con estructuras permanentes, se apoyan en sistemas de secretarías rotativas<sup>5</sup>, reuniones ministeriales puntuales y Cumbres presidenciales, como modo de acción y de estructura.

En función de lo expuesto, observamos que estos diferentes criterios habilitan entender el contexto de esos foros, de acercarlos a una tipología, pero no nos permiten realmente captar el impacto o la relevancia del interregionalismo afro-suramericano para los Estados individualmente, como el caso de Brasil. De allí que nuestro trabajo propone entonces, en una primera parte, analizar el interregionalismo como un espacio que brinda nuevas oportunidades estratégicas para Brasil desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales. Luego, en un segundo apartado, el trabajo analiza el interregionalismo afro-suramericano como un espacio en el cual existen dinámicas de influencia y procesos de difusión ideacional dentro de los cuales Brasil ejerce un cierto protagonismo.

---

<sup>4</sup> Las Declaraciones del ASA de Abuja (2006), Margarita (2009) y Malabo (2013) prevén en sus apartados sobre “Cooperación en el ámbito multilateral” el apoyo a la reforma del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas “como proceso sobre todo que garantice una mayor participación de los países en desarrollo de la regiones suramericana y africana”.

<sup>5</sup> Dentro del mecanismo interno estaba previsto una secretaria en Venezuela pero todavía no es funcional y el sistema rotativo siguió presente durante la preparación de la IV Cumbre de la ASA que estaba prevista en Quito en 2016 y que se pospuso *sine die*.

## 1. El interregionalismo afro-sur-americano como nuevo espacio de acción geoestratégica<sup>6</sup> para Brasil

Los foros de diálogo y cooperación ASA y ZOPACAS constituyeron a partir de los años 2006 y 2007, respectivamente, nuevas oportunidades de acción y de socialización para los países africanos y suramericanos, participando en la transformación de la fisonomía del escenario internacional, en el cual Brasil quiso tener un papel preponderante.

En efecto, estas iniciativas surgieron en un contexto internacional particular en donde el poder global aparecía más difuso, dejando atrás la configuración bipolar de la Guerra Fría. En esta nueva arquitectura global emergente se abrieron y se crearon nuevas formas de relacionamiento, nuevas dinámicas impulsadas por los países del Sur que buscaban aumentar su proyección internacional y a la vez incidir en las negociaciones internacionales.

Asimismo, el ámbito multilateral aparece como un escenario de acción colectiva que permite un costo bajo para estas nuevas potencias emergentes y beneficios relevantes. En efecto, en el caso de Brasil, su acción internacional fue caracterizada por su participación en la creación de varios nuevos espacios de diálogo exclusivos entre países emergentes tales como IBSA y BRICS.

Junto a esta estrategia de “*clubs de puissance*” (Santander, 2015), Brasil profundizó su acercamiento hacia el continente africano, siendo uno de los principales objetivos bajo los gobiernos del Presidente Lula Da Silva. En efecto, Brasilia inició en 2003 una política exterior enfatizada en las relaciones Sur-Sur.

Por esa razón este interregionalismo afro-suramericano fue principalmente impulsado por Brasil, que tenía un interés importante: ASA y ZOPACAS aparecían como instrumentos de apoyo para las nuevas prioridades de política exterior y las ambiciones internacionales de Brasilia.

La política exterior de Brasil en su estrategia de diversificación de socios, puso dentro de sus prioridades el acercamiento político y comercial con el continente africano. Fue durante una gira al continente africano que el Presidente Lula y su homólogo nigeriano decidieron crear el foro ASA. ASA vendría de una cierta manera a consolidar la presencia brasileña en África y, siendo el principal socio suramericano, le permitiría a Brasil constituir el puente entre el continente suramericano y el africano (Santander, 2015). Además de fortalecer esta presencia brasileña en el continente africano, tanto ASA como ZOPACAS como bloques internacionales fortificaban la imagen de actor global que Brasil buscaba tener y su voluntad de proyección internacional, para así poder ser reconocido como emergente y obtener mayor credibilidad en la escena internacional.

Paralelamente a su uso como plataforma internacional estos foros interregionales crearon espacios directos de interacción exclusivos para avanzar negociaciones en materia geoestratégica. En el caso de la ZOPACAS, su revitalización a partir del 2007 coincide con los nuevos intereses geoestratégicos de Brasil en la zona del Atlántico Sur, donde fueron descubiertas importantes reservas de hidrocarburos. Con el gobierno de Lula se “produjo una articulación más efectiva entre la política de defensa y la política exterior” (Costa Vaz, 2012:184) y en consecuencia los nuevos intereses en materia de defensa fueron transferidos al ámbito de la acción internacional. Así, la revitalización de la ZOPACAS permitió crear un espacio de encuentros y de discusión focalizada, inéditos entre las fuerzas armadas de los países de la costa atlántica africana y Brasil, Argentina y Uruguay.

Siguiendo con esa idea de uso estratégico de estos espacios interregionales, los foros ASA y ZOPACAS ofrecen una red dentro de la cual Brasil combina acciones y procesos de socialización con los diferentes socios africanos sobre temas específicos. Esa forma de acción a través de esa red o “*maillage institutionnel*” le permitió a Brasil hacer un *forum shopping*, el

---

<sup>6</sup> El concepto de geoestrategia se refiere en este trabajo a un análisis que incluye aspectos de seguridad, de poder y de geopolítica.

cual consiste en escoger dentro de los mecanismos internacionales cuál corresponde mejor o se adapta mejor a su agenda política (Ruland, 2006). Por otra parte, y a pesar de tener agendas difusas interconectadas, esos espacios crearon una socialización que le permitió a Brasil mantener relaciones privilegiadas con ciertos países dentro de los distintos foros.

De este modo, en materia de defensa, por ejemplo, Brasil y su Ministerio de Defensa participaban a la vez en las iniciativas de los BRICS con los ejercicios IBASMAR y en las reuniones de la ZOPACAS, se organizaban talleres y seminarios, se compartía agendas de defensa marítima con los países africanos lusófonos de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) y también se apuntaba a construir una agenda en materia de paz y seguridad dentro de uno de los grupos de trabajo de la ASA. De esta manera, a través de su participación en cada uno de estos foros, Brasilia puso en obra una estrategia de *fórum shopping* que le brindó la posibilidad de mantener un contacto más o menos continuo con varios interlocutores africanos, difundir su visión y defender sus intereses estratégicos en materia de defensa en la zona del Atlántico Sur.

Se aprecia entonces que este espacio interregional afro-suramericano abrió nuevas oportunidades de acciones colectivas e individuales para Brasil, quién, aprovechando el carácter asimétrico dentro de estos foros, implementó una estrategia de influencia fuera de la región suramericana y participó en un proceso de difusión de ideas dentro de estos nuevos espacios de coalición.

## **2. El interregionalismo afro-suramericano como nuevo espacio de influencia brasileño y de difusión ideacional**

De acuerdo a lo expuesto hasta ahora, se sostiene la idea de que ASA y ZOPACAS fueron escenarios en los cuales Brasil se impuso como un actor principal y que consiguió tener a través de este papel central una cierta influencia. Pero junto a esta visión material y estratégica, se propone el argumento de que en estos espacios existieron también dinámicas ideacionales en los cuales Brasil participó y que permiten analizar desde una perspectiva constructivista estos mecanismos interregionales Sur-Sur.

### **a) Papel preponderante e influencia de Brasil**

Como principal impulsor del acercamiento suramericano hacia el continente africano, Brasil asumió un papel preponderante dentro de estos foros. En efecto, en el marco de su política de diversificación de socios económicos, Brasil inició hacia el continente africano un intenso activismo, primero en dirección bilateral y luego en el sentido interregional. Este fuerte activismo interregional se vio reflejado en la propuesta de formación de estos principales foros de diálogo y de cooperación afro-suramericana, o sea ZOPACAS y más recientemente ASA. Efectivamente, la iniciativa de creación de la ZOPACAS en 1986 le correspondió a Brasil, quien gracias a los considerables esfuerzos diplomáticos realizados, pudo recibir el respaldo de los Estados socios para someter a voto durante la sesión de Asamblea General de las Naciones Unidas la declaración constitutiva de la Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur. En el caso de la ASA, la idea de crear una plataforma de diálogo político y de cooperación que reuniría a los Estados de ambos continentes surgió durante el viaje del Presidente Lula a Nigeria en 2005 y fue una iniciativa conjunta con el entonces Primer Mandatario Olusegun Obasanjo.

El fuerte compromiso de Brasil en el proceso inicial de construcción de los espacios interregionales refleja una de las principales características de su política exterior, marcada por una proactividad institucional. Desde entonces, Brasil se ha colocado como uno de los actores centrales participando activamente en la elaboración de las primeras declaraciones que fijan los objetivos, las aspiraciones y las orientaciones de esos foros interregionales. Este papel como precursor, como iniciador, pionero en el acercamiento interregional afro-suramericano heredado de la política de sus predecesores se fue abriendo hacia una intensa actividad, visible por el apoyo logístico que ofreció Brasil a este foro. Así, vemos cómo Brasil es el Estado que ha hospedado el mayor número de reuniones preliminares y Cumbres de los diferentes foros. Tal

apoyo logístico ha consistido en tomar a cargo las Cumbres de la ZOCAPAS en 1988 y 1994, en tomar la iniciativa de varios seminarios y reuniones preparatorias de altos funcionarios de la UNASUR y también talleres y reuniones preparatorias para las Cumbres de ASA, como por ejemplo en 2015, que organizó una reunión que tenía como título “Repensando el ASA: Cooperación para la Paz y el Desarrollo sostenible- una nueva ASA en nuevo escenario” que tuvo lugar en Brasilia del 23 al 25 de marzo y que contó con un gran número de participantes africanos. Este apoyo fue de la mano con el intenso trabajo diplomático destinado a elaborar agendas que reunieran los diferentes enfoques regionales.

Resultado de este proactivismo, Brasil ocupa en la estructura del ASA el papel de coordinador regional del lado suramericano, o sea, de líder encargado de organizar y movilizar a sus vecinos. Este papel central y este liderazgo en estos foros también tienen que ver con la situación interna de asimetría dentro del foro, tanto del lado suramericano como africano. Brasil era en esta época el único actor suramericano capaz de movilizar tantos recursos alrededor de la cuestión interregional. También Brasil era el actor con mayores intereses comerciales y económicos en África.

Pero a pesar de ser el actor con mayores recursos materiales, Brasil no era capaz de asumir solo, sin la participación de sus vecinos, el costo de estas dinámicas interregionales, tanto en ASA como en ZOPACAS. De allí que la estrategia de influencia de Brasilia consistió entonces en liderar estos espacios pero impulsando la acción colectiva dentro de foros que no tuvieran una fuerza *contraignante* demasiado grande. Como consecuencia, el liderazgo de Brasil en estos foros fue analizado como una estrategia de “hegemonía consensual”, en los términos definidos por Burges, pero aplicado fuera de América Latina (Abdenur, Mattheis, Seabra, 2016).

Vemos entonces que el espacio interregional al crear nuevas oportunidades estratégicas para los actores crea también dinámicas de poder e influencia dentro de sí mismo. Junto a estas dinámicas estratégicas estos foros permiten una formación y una circulación de ideas intersubjetivas entre los Estados, las cuales merecen ser analizadas como una nueva potencialidad/característica del fenómeno interregional Sur-Sur.

b) Difusión ideacional a través de una acción discursiva

Según la visión social-constructiva, el interregionalismo se puede entender como una estructura social que tiene una influencia en el comportamiento y los intereses de los actores involucrados (Schunemann, 2006). Para esta perspectiva “las ideas, identidades e intereses son socialmente contruidos y endógenos al proceso de interreacción” (Schunemann, 2006:39). Es más, como lo ha demostrado Gilson, las interacciones interregionales fortalecen la formación de una identidad de la región (Hanggi, Roloff, Ruland, 2006).

Siguiendo esta perspectiva, los foros afro-suramericanos se pueden entender como espacios sociales dentro de los cuales existen interacciones ideacionales que, de una cierta manera, llevan a una estructura ideacional común que puede ser la base a una construcción de identidad común. Esta noción de identidad creada dentro de diálogos interregionales en el *Global South*<sup>7</sup> fue defendida en el caso del Foro ASPA (Ferabolli, 2017).

Esa idea de estructura ideacional común que se forma en los foros del *Global South* proviene del hecho que las mismas dinámicas de cooperación Sur-Sur se construyen sobre un capital simbólico combinando a la vez elementos ideacionales y materiales (Lechini, 2015). En efecto, la cooperación Sur-Sur como construcción política requiere y presupone una base de ideas comunes, representaciones comunes de relación de fuerza (*rapport de force*) entre los actores, lo que sería una “*mindedness*” (Lechini, 2015).

---

<sup>7</sup> Este concepto se refiere a los países del Sur que comparten situaciones de vulnerabilidad y desafíos pero que no forman un grupo homogéneo. Así como se utilizaba la noción de Tercer Mundo durante la Guerra Fría, actualmente se remite a esta clasificación de *Global South* para diferenciar a los países del Sur de los países desarrollados.

Entonces, partiendo de esta perspectiva social constructivista, se observa que Brasil tuvo un papel relevante en esta difusión ideacional afro-suramericana.

En efecto, Brasilia acompañó su proactividad también con una acción retórica que se construyó principalmente a través del discurso que movilizaba el Presidente Lula y también sus colaboradores dentro de los foros de cooperación. Esta idea de difusión ideacional dentro de los foros afro-suramericanos ha sido abordada por varios autores pero con perspectivas distintas. Todos coinciden de alguna manera con el hecho de que dentro de estos espacios interregionales Brasil a través de su discurso intenta construir una identidad colectiva común (Carvalho Pinto, 2015; Ferabolli, 2017). Para algunos, esta estrategia de difusión se articula sobre elementos ideacionales (Carvalho Pinto, 2015), para otros se apoya en una dimensión “exclusión-inclusión” (Abdenur, Mattheis, Seabra, 2016). Analizando el caso de ASPA, Pinto identificó tres etapas por las cuales Brasil organizaba su discurso hacia sus socios árabes: primero movilizaba una dimensión simbólica, a la vez histórica y cultural, después presentaba las propuestas y las creencias o valores de la cooperación Sur-Sur que Brasil vehicula y al final presentaba la evaluación de los beneficios políticos.

Estas tres etapas que define Pinto se encuentran presentes en el discurso de Brasil hacia sus socios africanos, tanto dentro de los espacios interregionales como a nivel bilateral. Asimismo se destaca en la acción retórica brasileña la idea de enfocarse sobre los lazos históricos y culturales que unen a Brasil con los países africanos, dando así una dimensión simbólica a estos lazos Sur-Sur. Tal es el caso, por ejemplo, de la movilización de la idea del legado africano visible en la población afro-descendiente brasileña, que constituye una parte importante ya que Brasil se presenta como el país con mayor población negra fuera de África. También se moviliza en esta retórica la idea de deuda moral hacia África refiriéndose al período de esclavitud. Después de esta etapa viene la idea de una similitud de situaciones de vulnerabilidad que impone una acción colectiva, y también se defiende una visión de la estructura actual de la gobernanza mundial y de su necesaria reforma<sup>8</sup>. Este conjunto de creencias e ideas van a estar presentes también en el discurso del Presidente venezolano Hugo Chávez y van a constituir así una base ideacional relevante y visible en las diferentes Declaraciones de ASA en sus apartados “cooperación en el ámbito multilateral”.

Tomando otra perspectiva, otros autores identifican que dentro de la ZOPACAS, Brasil a través de su acción discursiva construye un “Otro” que es relacionado a las potencias occidentales y que se opone a un “Nosotros” que se refiere a los países del *Global South* dentro de la ZOPACAS (Abdenur, Mattheis, Seabra, 2016). Asimismo, la zona del Atlántico Sur va ser identificada en esta acción retórica como un espacio de soberanía común que implica excluir otros actores “exteriores”. En su discurso en la ocasión de la reunión de la ZOPACAS en 2013, el Ministro de Defensa brasileño Celso Amorin subrayó que si “*Se nós não nos ocuparmos da paz e da segurança no Atlântico Sul, outros irão se ocupar. E não se ocuparão da maneira como nós desejamos*”, señalando a la vez esta necesidad de acción colectiva y el riesgo de la acción por parte de las potencias externas.

Por ello, para varios autores existe una cierta recuperación de esta acción discursiva por Brasil en término de búsqueda de legitimación, de su liderazgo y sus ambiciones de influencia dentro de estos espacios Sur-Sur. La identificación de un “Otro” le permite a Brasil reducir la desconfianza por parte de sus pares.

Pero más allá de analizar el discurso brasileño dentro de las dinámicas Sur-Sur como instrumento de *Real Politik* (Santander, 2015; Abdenur, Mattheis, Seabra, 2016) o de *Soft Power*, aquí lo que se propone es analizar la acción discursiva como un proceso que permite entender las dinámicas internas de estos procesos en el *Global South*. Asimismo, identificar este proceso y entender el papel de Brasil permite también tomar en cuenta otro tipo de difusión que no sea la difusión normativa de la Unión Europea o difusión de tipo unidireccional que

---

<sup>8</sup> Discurso del Presidente Luis Ignacio Lula Da Silva durante la Cumbre de la ASA el 26-27 de septiembre 2009 en la Isla Margarita, Venezuela.

prevalecen en los procesos interregionales de la Unión Europea y las otras regiones (Akong, Kingah, 2015).

### **Reflexiones finales**

El objetivo de este trabajo fue proponer un análisis del fenómeno interregional Sur-Sur focalizado sobre la perspectiva brasileña, presentando estos foros interregionales como nuevos espacios de acción, pero sobretodo de difusión de ideas y de construcción de un imaginario común a través de la acción retórica.

Resulta de lo que acabamos de presentar, que el interregionalismo afro-suramericano ofreció unas ventajas estratégicas considerables para Brasil que pudo así implementar una estrategia de proyección internacional dentro de esos nuevos espacios Sur-Sur. También se destacó a lo largo de este trabajo el papel preponderante de Brasil en la producción y movilización de elementos ideacionales que le permitieron aumentar su legitimidad frente a sus interlocutores y su rol de impulsor y actor central dentro de estos foros.

Sin embargo, el protagonismo y el liderazgo que caracterizó la acción de Brasil dentro de ASA y de ZOPACAS ha conllevado una fuerte dependencia y cristalización alrededor de la política exterior brasileña. Esta dependencia hacia el ciclo político y ciclo económico brasileño aumenta la vulnerabilidad de estos foros y su capacidad para crear márgenes de maniobra perennes para los países del Sur.

Además de este primer elemento, vemos que la estructura misma de ASA y de ZOPACAS caracterizada por una ausencia de institucionalidad y una dimensión fuertemente política, dificulta aún más su propia subsistencia. En efecto, tanto ASA como ZOPACAS fueron creados con el objetivo de promover alianzas estratégicas nuevas entre países del Sur y no como un proceso de esencia comercial. Asimismo este acercamiento político se construyó a partir de un desconocimiento mutuo entre las dos regiones y sobre la base de dinámicas comerciales birregionales muy débiles. Es más, estas dinámicas le otorgaron un escaso papel a las organizaciones regionales priorizando sobre todo las estrategias individuales de los Estados.

Entonces, este conjunto de características hacen que frente a una reconfiguración o evolución de la estructura regional e internacional, o frente a la emergencia de crisis económicas o políticas como las que surgieron en la segunda mitad del siglo XXI, estos foros inicien una fase de desaceleración y de pérdida de interés político.

Asimismo, la crisis económica y política que conoció Brasil y la situación de Venezuela, los principales actores sur suramericanos en ASA, así como el cambio de orientaciones políticas en los países de la región establecen nuevas realidades regionales lo cual lleva a preguntarse que ocurrirá en el futuro inmediato con estas dinámicas interregionales afro-suramericanos.

A partir de 2015, conscientes de la modificación de las realidades regionales e internacionales y de la necesidad de dar un nuevo impulso al foro ASA, los países suramericanos elaboraron una propuesta que propone dotar el ASA de un nuevo mecanismo operacional dando un mayor papel a las dos organizaciones regionales, la UNASUR y la Unión Africana, y definir áreas estratégicas de cooperación<sup>9</sup>. Sin embargo, el papel creciente que se le quiere dar a las organizaciones regionales se enfrenta también con las propias vicisitudes de estas instituciones, tal el caso actual de la UNASUR que muestra la ausencia de Secretario General<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Entrevista con el Secretaria de Asuntos Técnicos y Cooperación Internacional de la UNASUR, Quito julio 2017.

<sup>10</sup> Desde enero 2017 en reemplazo al ex presidente colombiano Ernesto Samper la secretaria de la UNASUR no ha tenido nuevo secretario.



Finalmente, de la misma manera que se habla del fin de un ciclo en lo que se refiere al regionalismo latinoamericano, se puede decir que el interregionalismo afro-suramericano está atravesando una fase de transición en la cual los diferentes actores tanto africanos como suramericanos optarán por la racionalización de estos foros o por nuevos tipos de acción teniendo siempre en cuenta los márgenes de maniobra posibles.

## Bibliografía

- ABDENUR, A.; MATTHEIS, F.; SEABRA, P. (2016). An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic, en *Cambridge Review of International Affairs*, 29 (3)
- AKONG, C.; KINGAH S. (2015). *Is Interregional AU-ASEAN diffusion in the South barren?*, UNU-CRIS Institute on Comparative Regional Integration Studies, Working paper, Brugges. Disponible en <http://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/W-2015-3.pdf>. Consulta: 7 de Julio 2016
- AMORIM, C. (2013). Intervenção do Ministro da Defesa Celso Amorim na VII reunião ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul ( ZOPACAS), Montevideo 15 de enero 2013. Disponible en [http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso\\_ministro/zopacas.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/zopacas.pdf). Consulta: 11 de agosto 2017
- CARVALHO PINTO, V. (2015). Ideational elements of Brazil's Arab strategy: An assessment (2002-2010), en *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies in Asia*, 9, pp. 100-120
- COSTA VAZ, A. (2012). Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza, en *CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, pp. 175-187, abril
- FERABOLLI, S. (2017). Regions that matter: The Arab –South American space, en *Third World Quarterly*, 38 (8), pp. 1767-1781, enero
- HANGGI, H.; ROLOFF, R.; RULAND, J. (2006). *Interregionalism and International Relations*, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York
- HARDACRE, A. (2009). *The rise and fall of interregionalism in EU external relations*, Dordrecht, USA
- HE, K. (2008). Institutional Balancing and International Relation Theory: Economic interdependence and Balancing of Power Strategies in Southeast Asia, en *European Journal of International Relations*, 14 (3), pp. 489-518
- LECHINI, G. (2010). La Cooperación Sur-Sur. Teoría y práctica. Los casos de Argentina y Brasil en África, en *Surmanía*, Universidad Nacional de Colombia, CLACSO, 4, pp. 58-77, septiembre
- LECHINI, G. (2015). La cooperación de los emergentes en el mundo en desarrollo, en PELFINI, A.; FULQUET, G., *Los BRICS en la construcción de la Multipolaridad: Reforma o adaptación?*, CLACSO, Buenos Aires
- LECHINI, G.; MORASSO, C. (2012). Los variados ámbitos de la CSS en el Siglo XXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África, en AYALA MARTÍNEZ, C.; RIVERA DE LA ROSA, J. (coordinadores), *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur latinoamericana*, Instituto Mora/CEDES-BUAP/Conacyt, México D.F/Puebla, México DF, volumen I, ISBN: 978-607-9294-47-2
- OLIVET, C., (2005). *Unraveling Interregionalism theory: A Critical Analysis of the New Interregionalism Relation between Latin America and East Asia*, en VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre ASIA-PACIFICO (REDEALAP), 12 y 13 de octubre 2005, Buenos Aires
- RULAND, J. (2006). Interregionalism: an unfinished agenda, en HANGGI, H.; ROLOFF, R.; RULAND, J., *Interregionalism and International Relations*, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York
- RULAND, J. (2010). Balancers, Multilateral Utilities or Regional Identity Builders? International relations and the study of interregionalism, en *Journal of European Public Policy*, 17, pp. 1271-1283, diciembre

RULAND, J. (2014). International relations and Interregionalism: Reanimating an Obsolescent Research Agenda?, en BAERT, F.; SODERBAUM, F., SCARAMAGLI, T., *Intersecting Interregionalism: Region, Global Governance and the EU*, Springer, London

SANTANDER, S. (2012). *Relations internationales et régionalisme: Entre dynamiques internes et projection mondiales*, Presses Universitaire de Liège, Liège

SANTANDER, S. (2015). *L'Afrique, nouveau terrain de jeu des émergents*, Karthala, France

SCHUNEMANN, J. (2006). *Cooperación interregional y el interregionalismo: una aproximación socialconstructiva*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Working Paper, 5, Madrid

SODERBAUM, F. (2016). *Rethinking regionalism*, Palgrave, London

TELO, M.; FAWCETT, L.; PONJART, F. (2015). *Interregionalism and the European Union: A post-revisionist Approach to Europe's place in a changing world*, Ashgate, United Kingdom