

LA CARENCIA DE LIDERAZGOS INTERNACIONALES Y LA POSIBLE EMERGENCIA DE “LULA 3.0” EN EL CONTEXTO GLOBAL

THE LACK OF INTERNATIONAL LEADERSHIP AND THE POSSIBLE APPEARANCE OF “LULA 3.0” IN THE GLOBAL CONTEXT

WALDIMEIRY CORREA DA SILVA*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. LOS REFLEJOS DE LA POLICRISIS INTERNACIONAL EN EL (DES)ORDEN INTERNACIONAL. II. LA POLICRISIS Y SUS EFECTOS EN LA GOBERNANZA GLOBAL. III. LA AUSENCIA DE LIDERAZGOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES. IV. ¿PODRÍA LULA EMERGER COMO LÍDER INTERNACIONAL FRENTE LA CRISIS DE GOBERNANZA INTERNACIONAL? V. CONSIDERACIONES FINALES: PASOS HACIA EL RETORNO DEL LIDERAZGO DE LULA

RESUMEN: El presente estudio pretende responder a la siguiente pregunta de investigación: ante la policrisis que afecta a la gobernanza internacional, ¿podría el presidente Luis Inacio Lula da Silva (Lula) resurgir como líder Internacional? Con este fin, se presenta un marco teórico-conceptual sobre el escenario policrisis que impacta directamente en el orden internacional, el multilateralismo y la gobernanza, para luego analizar la noción e importancia del liderazgo en las Relaciones Internacionales (RR.II.). Lo anterior posibilita llevar a cabo un estudio de caso del inicio del tercer gobierno de Lula (2023-2026/Lula 3.0), para responder si cumple con los requisitos de un liderazgo. Los resultados indican que, pese al capital político internacional, habilidades personales, empeño y capacidad de negociación, Lula 3.0 necesita superar algunos desafíos internos y externos para lograr el liderazgo (nacional, regional e internacional) que obtuvo en sus mandatos anteriores.

ABSTRACT: *This study aims to answer the following research question: In the face of the polycrisis affecting international governance, could President Luis Inacio Lula da Silva (Lula) reemerge as an international leader? For this purpose, a theoretical-conceptual framework on the polycrisis scenario that has a direct impact on the international order, multilateralism and governance is developed, to then analyse the notion and importance of leadership in International Relations (IR). This makes it possible to carry out a case study of the beginning of Lula's third government (2023-2026/Lula 3.0), in order to answer whether he meets the requirements of leadership. The results indicate that, despite his international political capital, personal skills, determination and negotiating capacity, Lula 3.0 needs to overcome some internal and external challenges in order to achieve the (national, regional and international) leadership that he obtained in his previous terms in office.*

PALABRAS CLAVE: Lula, liderazgo, (des)orden internacional, gobernanza, multilateralismo, policrisis.

KEYWORDS: *Lula, leadership, international (dis)order, governance, multilateralism, polycrisis.*

Fecha de recepción del trabajo: 11 de junio de 2024. Fecha de aceptación de la versión final: 16 de mayo de 2025.

* Investigadora distinguida EMERGIA/Profa. Titular del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales/Universidad de Sevilla. wcorrea@us.es Este estudio se enmarca en el Proyecto de “Consolidación Investigadora” financiado por el Ministerio de Innovación, Ciencias y Universidades/ Agencia Estatal de Investigación, Ref.: CNS2023-144884. La investigadora agradece también el apoyo en el marco del contrato de investigación “EMERGIA – Captación al Talento Investigador”, financiado por la J Consejería de Transformación, Innovación y Universidades de la Junta de Andalucía (Ref.: 0092_2020).

INTRODUCCIÓN

En el actual marco de las Relaciones Internacionales (RR.II.) tenemos treinta y tres conflictos armados en activo —los más mediáticos son los derivados de la invasión rusa a Ucrania y la guerra llevada a cabo por Israel en Gaza/Palestina—, diferentes crisis¹ humanitarias, energéticas, sanitarias, medioambientales y graves violaciones a los derechos humanos². A ello se suma el retorno de D. Trump a la presidencia de los Estados Unidos de América (EEUU). Su gobierno percibe la interdependencia internacional no como una oportunidad para la solución colectiva de problemas, sino como un riesgo, promoviendo procesos de desglobalización para ‘reducir riesgos’ en la posición internacional de EE. UU³. Lo anterior, expone un contexto de polícrisis⁴ en el sistema internacional (gráfico 1 y 2) que representa un escenario en el cual múltiples crisis se acumulan y retroalimentan⁵. Provocando mayor volatilidad e incertidumbre, todo ello impacta directamente en el multilateralismo y la gobernanza global.

La polícrisis es entendida como “entrelazamiento causal de crisis en múltiples sistemas naturales y sociales interconectados de manera que puedan degradar irreversiblemente el futuro de la humanidad”⁶. Esta definición, como señala Eric Helleiner⁷, rechaza explicaciones monocausales y reconoce la existencia de “crisis transfronterizas” con “entramados causales complejos de crisis interconectadas”, aunque deja espacio para la agencia humana. Un aspecto fundamental es la interacción de múltiples causas que las generan, lo que obstaculiza su resolución a través de políticas tradicionales centradas en intereses nacionales.⁸ Este enfoque subraya la naturaleza interconectada de los desafíos contemporáneos, donde las crisis no actúan de forma aislada, sino que amplifican sus efectos recíprocamente⁹. En esta línea, las tensiones comunes pueden debilitar simultáneamente múltiples sistemas globales, haciéndolos más susceptibles a las crisis. De esta manera, se aprecian sus efectos dominó, donde una crisis en un sistema

-
- 1 J.A Sanahuja explica que, desde 2008, estas crisis vienen impactando de forma sistemática y provocan una “profunda inestabilidad e incertidumbre” en distintos ámbitos y dimensiones que afectan tanto a la gobernanza global como al propio sistema internacional. Véase FUNDACIÓN CAROLINA/SANAHUJA, J.A. SANAHUJA y STEFANONI, P. (eds.), *América latina: Transiciones ¿hacia dónde?* Informe anual 2022-2023, Fundación Carolina, Madrid, 2022, p. 105.
 - 2 ECP, *Alerta 2023! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. UAB/ECP/Icaria editorial, 2023.
 - 3 HELLEINER, E. Economic Globalization’s Polycrisis, *International Studies Quarterly*, Volume 68, Issue 2, June 2024, p.5.
 - 4 Edgar Morin y Anne Brigitte Kern elaboran este término para hacer referencia a una situación de crisis de alcance planetario, que provoca circunstancias de inestabilidad sistémica y de gran incertidumbre. Véase: MORIN, E. y KERN, A. B., *Homeland Earth: A Manifesto for the New Millennium*, Cresskill, N.J, Hampton Press, 1999, p. 74.
 - 5 MORIN, E. y KERN, A. B., *Homeland Earth*, *op. cit.*, nota 3.
 - 6 LAWRENCE, M., HOMER-DIXON, T., JANZWOOD, S., ROCKSTÖM, J., RENN, O., & DONGES, J. F. (2024). Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement. *Global Sustainability*, 7, e6, 1-16. (p.2) <https://doi.org/10.1017/sus.2024.1>
 - 7 HELLEINER, E. Economic Globalization’s Polycrisis, *op. cit.*, nota 3, p.3.
 - 8 HELLEINER, E. Economic Globalization’s Polycrisis, *op. cit.*, nota 3, p.2 y 3; LAWRENCE, M., HOMER-DIXON, T., JANZWOOD, S., ROCKSTÖM, J., RENN, O., & DONGES, J. F. (2024). Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement, *op. cit.*, nota 5, p.4.
 - 9 HELLEINER, E. Economic Globalization’s Polycrisis, *op. cit.*, nota 3, p.2.

provoca una reacción en cadena de crisis en otros sistemas vinculados causalmente de forma directa. (gráficos 1 y 2) En consecuencia, se identifican las “retroalimentaciones intersistémicas”¹⁰, que muestran cómo las crisis en distintos sistemas se influyen y aumentan entre sí mediante bucles de retroalimentación, intensificando frecuentemente las crisis originales¹¹.

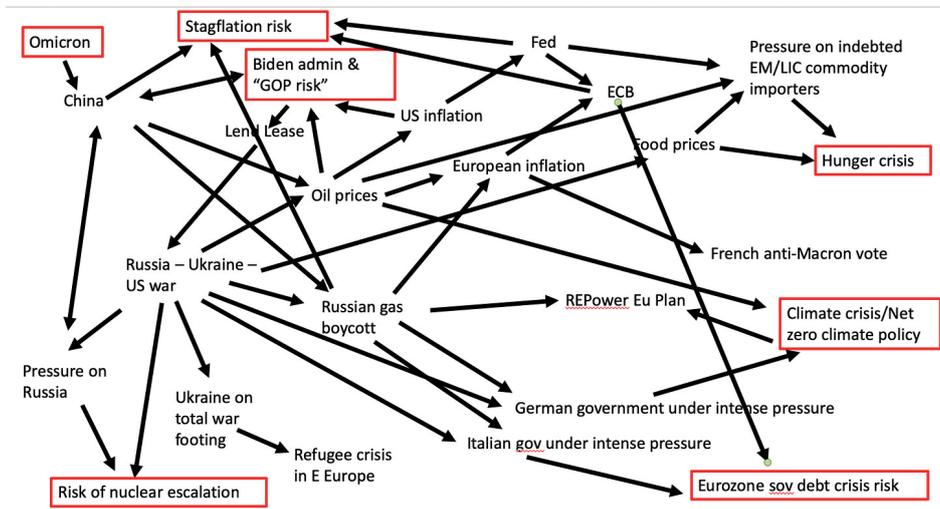
La invasión rusa de Ucrania en 2022 es un ejemplo paradigmático de la acción unilateral que ha exacerbado la policrisis global. La decisión de Putin de invadir un país soberano sin el respaldo de un consenso internacional ha desencadenado una serie de efectos dominó, incluyendo: la crisis energética¹², crisis alimentaria¹³ y crisis geopolítica¹⁴. Se observa una polarización del sistema internacional y debilitamiento del multilateralismo. Otro ejemplo de acción unilateral puede ser la violación continua del Derecho Internacional por parte del gobierno israelí de Benjamin Netanyahu unida a las políticas de asentamientos israelíes en territorios palestinos ocupados que generan fricciones en el contexto de la policrisis. Estas políticas han sido criticadas por la comunidad internacional por considerarlas ilegales y un obstáculo para la paz (UNSC Resolution 2334, 2016¹⁵). Esto agudiza la inestabilidad internacional¹⁶, contribuye al deterioro del multilateralismo¹⁷ y genera una crisis humanitaria persistente en los territorios palestinos.

El énfasis en una policrisis está en las complejas interacciones y los efectos compuestos de estos eventos simultáneos. El aumento de las tensiones geopolíticas, las políticas proteccionistas y las sanciones unilaterales indican una posible disminución de la eficacia del sistema multilateral. La interconexión de los problemas globales exige respuestas multilaterales unificadas, sin embargo, la desconfianza en las instituciones globales y la búsqueda de estrechos intereses nacionales a menudo dificultan una acción colectiva eficaz. En este escenario, la solidaridad global y la cooperación internacional, esenciales para abordar la policrisis, se encuentran fuertemente debilitadas. Por ende, eso fragmenta la respuesta internacional, dificulta organizar una narrativa conjunta o global sobre las causas, efectos o soluciones de una crisis. La ausencia de consenso incide en un incremento de la polarización, obstaculiza obtener compromisos globales y abre la puerta a la tendencia a saltarse el marco multilateral y la formación de “clubes ad hoc”¹⁸. Lo anterior configura una “geopolítica

-
- 10 LAWRENCE, M., et al. Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement, *op. cit.* nota 6, pp.8-12.
 - 11 La policrisis difiere de un riesgo sistémico en que se centra en el entrelazamiento realizado de múltiples crisis en diferentes sistemas, mientras que el riesgo sistémico a menudo se refiere al potencial de colapso dentro de uno o un número limitado de sistemas. Véase: Michael Lawrence, Scott Janzwood, and Thomas Homer-Dixon. *op. cit.* nota 6, p.3. En esta línea el Foro Económico Mundial, realizó un diagnóstico que explica cómo la policrisis puede conducir a riesgos sistémico global. Véase: WEF. *Welcome to the age of the polycrisis: the Global Risks Report 2023*, 18th Edition, p.10. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf.
 - 12 YERGIN, D. *The new map: Energy, climate, and the clash of nations*. Penguin Pres, 2022, p. 45.
 - 13 FAO. *(The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict)*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2022.
 - 14 MEARSHEIMER, J. J. Why the Ukraine crisis is the West’s fault: The liberal delusions that provoked Putin. *Foreign Affairs*, 93(5), 1-12, 2022, pp. 4 y 11.
 - 15 UNSC Resolution 2334 (2016). United Nations Security Council
 - 16 PAPPE, I. *The ethnic cleansing of Palestine*. Yale University Press, 2006, p. 87.
 - 17 SAID, E. W. *The politics of dispossession: The struggle for Palestinian self-determination 1969-1994*. Pantheon Books, 1994, p.132
 - 18 Eric Helleiner explica que cuando una potencia central como EE. UU. se retira de acuerdos multilaterales, otros países recurren a coaliciones informales, debilitando la coordinación y la capacidad de respuesta

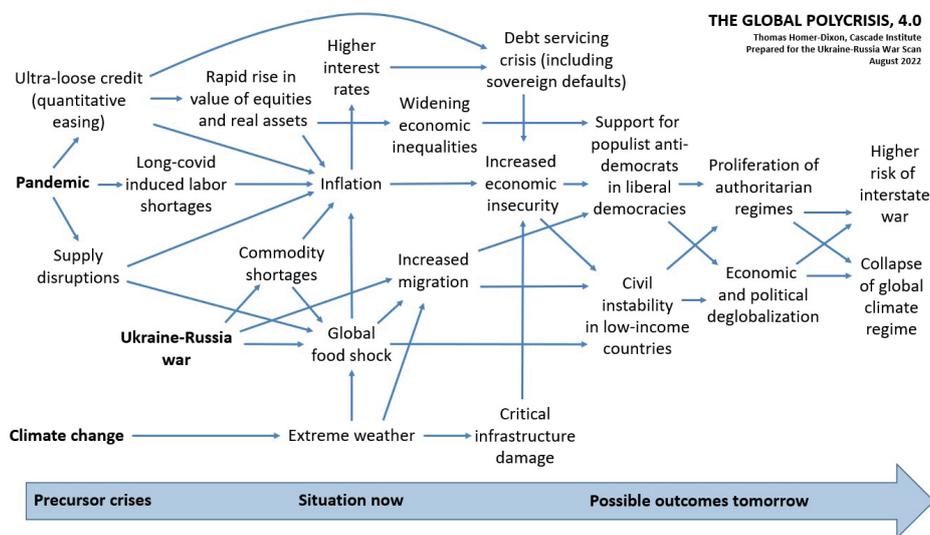
del interregno²¹⁹ que propicia irrumpir diferentes actores que pretenden tanto ocupar espacios, crear agendas y revisar la estructura de poder, como también ofrecer respuestas frente a la anémica reacción de los mecanismos hegemónicos establecidos en el orden liberal.

Gráfico 1: Matriz de la policrisis en el sistema internacional



Fuente: Adan Tooze²⁰

Gráfico 2: Escenario de la policrisis global



Fuente: Cascade Institute²¹,

global. Véase: HELLEINER, E. Economic Globalization's Polycrisis, op. cit., nota 3, p.2.

19 FUNDACIÓN CAROLINA/SANAHUJA, J.A. y STEFANONI, P. (eds.), *América latina: Transiciones ¿hacia dónde? op. cit. Nota 1*, p. 107.

20 TOOZE, A., *Definir la policrisis: de la imagen a la matriz de la crisis*, 26/06/2022.

21 CASCADE INSTITUTE, *Global Polycrisis*, 2024. Disponible en: <https://cascadeinstitute.org/wp-content/uploads/2024/01/global-polycrisis-the-causal-mechanisms-of-crisis-entanglement.pdf>

Los gráficos 1 y 2 exponen las fisuras provocadas por la policrisis en el orden internacional, lo que implica discernir el tipo de orden internacional que se requiere en este escenario convulso, marcado también por la pandemia del COVID-19. Esta tesis demuestra la importancia de reforzar los foros multilaterales, fomentar diálogos constructivos y colaborativos para llevar a cabo una respuesta colectiva ante amenazas globales. De ahí la importancia del liderazgo para la estructuración del orden internacional. Se parte de la premisa de que la ausencia de liderazgo internacional es un rasgo de la crisis sistémica de las RRII; para ello tenemos que comprobar primero si hay relación entre la crisis del multilateralismo y la del liderazgo.

Este estudio se estructura en tres secciones: i) se explica el marco conceptual y analítico del impacto de la policrisis en el actual (des)orden internacional y su efecto negativo sobre el multilateralismo y la cooperación internacional; ii) se examina el significado y alcance del liderazgo en las RRII, su contribución para la gobernanza y el orden internacional; iii) se realiza un estudio de caso del tercer gobierno de Lula (Lula 3.0), a partir de la proyección de su liderazgo político²² para verificar los desafíos y oportunidades para la emergencia de Lula como líder global.

I. LOS REFLEJOS DE LA POLICRISIS INTERNACIONAL EN EL (DES) ORDEN INTERNACIONAL

Los signos de agotamiento del orden internacional liberal fueron intensificados y explicitados con la pandemia COVID-19 y sus secuelas. A ello se unen los actuales cambios geopolíticos derivados de la invasión rusa a Ucrania (marzo/2022) y la guerra de Israel en Gaza (octubre/2023). Estas crisis, amenazas y riesgos globales poseen tanto un efecto catalizador²³, al acelerar tendencias geopolíticas y económicas ya existentes, como un debilitamiento del multilateralismo y fracaso de la cooperación internacional²⁴. Además del efecto reflector en diferentes zonas geográficas del Sur Global²⁵.

La policrisis ha puesto en jaque la gobernanza, el multilateralismo y el liderazgo internacional²⁶. La ausencia de cooperación²⁷ ha acentuado la crisis del orden internacional²⁸, ya que

22 LUCARELLI, S., “The EU’s Leadership in the Global Governance: Perceptions from the Others”; Safty, A. (Ed.), *Leadership and Global Governance The International Leadership Series*, Universal Publishers, USA, 2002.

23 BARNETT, M., “COVID-19 and the Sacrificial International Order”, *International Organization*, 74, Supplement 2020, pp. 1-20.

24 BASRUR, R. y KLIEM, F., “Covid19 and international cooperation: IR paradigms at odds”, *SN Soc Sci*, 2021, pp. 1-7.

25 FUNDACIÓN CAROLINA/SANAHUJA, J.A. y STEFANONI, P. (eds.), *América latina: Transiciones ¿hacia dónde? Informe anual 2022-2023*, Fundación Carolina, Madrid, 2022. Y BARNETT, M., “COVID-19 and the Sacrificial International Order”, *International Organization*, 74, Supplement 2020, pp. 1-20.

26 JONES, E., “Elusive Power, Essential Leadership”, *Survival*, vol. 51, n.º 3, June–July 2009, pp. 243–252; HELLEINER, E. *Economic Globalization’s Polycrisis*, op. cit., nota 3, p.6.

27 BUSBY, J.W., “Understanding the Anemic Global Response to COVID-19”, *J Health Polit Policy Law*, 45, 6, 2020, pp. 1013–1021.

28 NEWMAN, E.; THAKUR, R. and TIRMAN, J. (Ed.), *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*, United Nation University Press, Tokio, New York and Paris. 2006.

se observa no solo una debilitación de importantes Organizaciones Internacionales (OO.II.), sino también la ausencia de respuestas individualizadas y no consensuadas desde los grandes liderazgos internacionales²⁹. A este respecto, se indican los tres principales polos de liderazgo: la Unión Europea (UE), Estados Unidos (EE.UU.) y China.

La UE, que desde 2008 venía enfrentando los efectos de la policrisis global³⁰, intenta mantener su posición internacional con una solución comunitaria que garantice su supervivencia y estatus internacional³¹. La pandemia tuvo lugar cuando la UE se encontraba en un periodo de doble transición, de las instituciones y del paradigma liberal. A posteriori, la invasión rusa a Ucrania obligó a la UE a reforzar su seguridad, en el ámbito de la OTAN, y actuó de forma solidaria con Ucrania. En este sentido, desde el principio expresó su condena a la agresión rusa, luego adoptó medidas de sanciones a Moscú a la vez que ha ofrecido apoyo económico y militar a Ucrania³². Asimismo, ha intentado establecer mecanismos para la paz. En el conflicto Israel-Gaza/Palestina³³, se han limitado a condenar la violencia y pedir un cese al fuego y respeto al derecho internacional para establecer límites a la acción ofensiva de Israel, defendiendo una solución justa y duradera.³⁴ Sin embargo, se ha criticado su doble rasero³⁵ en relación a la gestión de ambos conflictos. Otro ejemplo, tanto en el marco global y particularmente en la UE, es el ascenso de la extrema derecha, el cual es tanto un síntoma como una causa de la policrisis. Sus narrativas nacionalistas, populistas y xenófobas explotan las divisiones sociales y la desconfianza en las instituciones, exacerbadas por las múltiples crisis³⁶. Las políticas de la extrema derecha, como el proteccionismo, el aislacionismo y la negación del cambio climático, socavan la cooperación multilateral y dificultan la acción colectiva para abordar los desafíos globales³⁷.

29 El sistema internacional incentiva simultáneamente a los Estados a cooperar y enfrentar amenazas comunes, pero también alienta a los países a cuidarse a sí mismos, potencialmente a expensas de otros. Véase BUSBY, J.W., “Understanding the Anemic Global Response to COVID-19”, *J Health Polit Policy Law*, 45, 6, 2020, p 1013.

30 Para entender la policrisis enfrentada por la UE desde 2008, véase MELLADO PRADO, P., “La integración europea: historia de una policrisis”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 32, 2018, pp. 19–35.

31 Esta solución comunitaria, según algunos analistas internacionales, ha pecado de pasividad. Véase: GARDINI, G. L. (Coord.), *El mundo antes y después del Covid-19 Reflexiones intelectuales sobre política, diplomacia y relaciones internacionales*, Instituto Europeo de Estudio Internacionales, Salamanca-Estocolmo, 2020, pp. 1-6.

32 La posición de la UE frente a la invasión rusa a Ucrania ha sido desde el principio de condena, luego ha adoptado medidas sancionadoras hacia Moscú a la vez que ha ofrecido apoyo económico y militar a Kiev. Asimismo, ha intentado establecer mecanismos para la paz. Véase: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/>

33 No obstante, hay que recordar que la posición de la UE en los conflictos de Gaza/Israel y la invasión rusa a Ucrania no es necesariamente una paradoja, pero sí refleja las complejidades y desafíos de la política internacional. En este sentido, la UE busca un equilibrio entre sus valores fundamentales (como la paz, la justicia y los derechos humanos) y las realidades geopolíticas; lo que inevitablemente conduce a respuestas diferenciadas en situaciones diversas. Véase: https://www.eeas.europa.eu/eeas/lo-que-defiende-la-union-en-gaza-y-en-el-conflicto-israeli-palestino_es

34 Véase https://www.eeas.europa.eu/eeas/lo-que-defiende-la-union-en-gaza-y-en-el-conflicto-israeli-palestino_es

35 Véase <https://euroefe.euractiv.es/section/defensa-y-seguridad/linksdossier/la-ue-intenta-mantener-la-union-sobre-ucrania-y-gaza-y-niega-las-criticas-de-doble-rasero/>

36 MUDDE, C. *The far right today*. Polity Press, 2019, p.45.

37 EATWELL, R. *National populism: The revolt against liberal democracy*. Penguin UK, 2018.

En el caso de la pandemia, EE.UU.³⁸ no solo se mantuvo al margen, sino que también perjudicó al principal mecanismo de gobernanza global en salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS), y a su principal rival político-económico; en esta línea, también optó por la estrategia de nacionalizar al virus (“virus-chino”³⁹). En relación con la seguridad global, EE.UU. ha liderado el apoyo militar y estratégico desde la OTAN y defendido la posición ucraniana en los diferentes foros multilaterales. En cuanto a la guerra de Israel contra Gaza-Palestina, siguiendo su tradición diplomática, ha apoyado militar y políticamente a Israel, pese al coste político interno. En este contexto, la llegada de D. Trump a la presidencia de EE.UU. tiene importantes implicaciones para la gestión de la polícrisis y la gobernanza global⁴⁰. El gobierno de Trump, bajo el lema “*America First*”, choca con los marcos cooperativos necesarios para enfrentar la polícrisis⁴¹. Su administración percibe la interdependencia internacional no como una oportunidad para la solución colectiva de problemas, sino como un riesgo, promoviendo procesos de desglobalización para ‘reducir riesgos’ en la posición internacional de EE. UU.⁴². Esto tiene consecuencias graves ya que las instituciones de gobernanza global requieren el apoyo de grandes potencias como EE. UU. para funcionar eficazmente. Esta fragmentación exacerbó las tensiones geopolíticas, creando un entorno propicio para conflictos como la invasión rusa de Ucrania, donde el debilitamiento de las normas internacionales permitió acciones unilaterales⁴³. Cuando la competencia para resolver problemas disminuye y los responsables políticos ven las interconexiones como amenazas, “las instituciones de gobernanza global operan en un espacio de oportunidades cada vez más reducido”⁴⁴ (Helleiner, 2024).

La República Popular de China desplegó una estrategia hegemónica con el interés de ocupar la vacante dejada por EE. UU.⁴⁵. Durante el COVID-19 realizó su “diplomacia de las mascarillas”⁴⁶, encarnando también los valores históricamente proclamados por Occidente como la

-
- 38 Sobre la ausencia del liderazgo estadounidense véase CRIVELLI MINUTTI, E; CEJUDO MEJORADA, T., “El liderazgo ausente de los Estados Unidos en el siglo XXI.”, *Revista de Filosofía ‘Odós X*, 12, 2022, pp. 109-127.
- 39 Expresión utilizada por el expresidente de EE.UU. Donald Trump para hacer referencia al COVID-19. Una expresión que está cargada de significante y significado, que ha avivado la ya tensa relación sinoestadounidense.
- 40 Cómo señala J. Ikenberry, la elección de Donald Trump en 2016 marcó un punto de inflexión en el orden global, caracterizado por el unilateralismo y el nacionalismo. Sus políticas, como la retirada del Acuerdo de París, la guerra comercial con China y el debilitamiento de instituciones multilaterales, contribuyeron a la fragmentación del sistema internacional. IKENBERRY, G. J. “The plot against American foreign policy: Can the liberal order survive?” *Foreign Affairs*, 97(3), 2018, pp.70-82 (p. 78).
- 41 Asimismo, el escepticismo de Trump hacia la ciencia y su negación del cambio climático retrasaron la acción climática global, agravando la crisis. Véase: KLEIN, N. *On fire: The (burning) case for a green new deal*. Simon and Schuster, 2019, p. 112.
- 42 HELLEINER, E. *Economic Globalization’s Polycrisis*, op. cit., nota 3, p.4-5.
- 43 MEARSHEIMER, J. J. *Why the Ukraine crisis is the West’s fault*, op. nota 14, p.5.
- 44 HELLEINER, E. *Economic Globalization’s Polycrisis*, op. cit., nota 3, p.4-5.
- 45 Desde 2010, el presidente Xi Jinping viene invirtiendo importantes recursos en demostrar su liderazgo internacional, así como la expansión del poder y la influencia china en todo el mundo. Véase PEI, M., “China in Xi’s ‘New Era’: A Play for Global Leadership”, *Journal of Democracy*, vol. 29, no. 2, 2018, pp. 37-51. Véase también *China Leadership Monitor*: <https://www.prclleader.org/>
- 46 Brian Wong (2020) explica que “al enviar suministros médicos a países europeos, China busca impulsar su imagen como líder mundial responsable”. WONG, B. *China’s Mask Diplomacy*. The Diplomat,

paz, la solidaridad y la cooperación. Además, ha participado activamente en los diferentes foros internacionales, manteniendo su posición de neutralidad internacional. No obstante, en el conflicto ruso-ucraniano, es evidente que su apoyo estratégico a Rusia busca la estabilidad regional y la seguridad de Eurasia⁴⁷. En la guerra de Israel contra Gaza-Palestina, su posición ha sido la de seguir su tradicional posición de invocar a la diplomacia y al cese de las hostilidades, salvaguardando un perfil bajo⁴⁸. Por otro lado, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), entendido este como un proyecto de infraestructura masivo impulsado por Pekín, busca mejorar la conectividad y la cooperación económica a través de Eurasia, África y América Latina. Si bien ofrece oportunidades de desarrollo, también ha generado preocupaciones geopolíticas sobre la influencia china y la sostenibilidad de la deuda de los países participantes⁴⁹. En el contexto de la policrisis, donde las tensiones geopolíticas ya son elevadas, la BRI puede ser percibida como una herramienta para expandir la influencia china en detrimento de otros actores, exacerbando las fricciones interestatales⁵⁰. En el actual contexto, la forma en que China ejerce su influencia y su disposición a cooperar en el marco de las instituciones globales son fundamentales para la eficacia de la gobernanza global en la gestión de crisis interconectadas⁵¹. Todo ello sin olvidar del contexto actual, donde la competencia tecnológica se entrelaza con preocupaciones de seguridad nacional y derechos humanos, las políticas tecnológicas de China influyen en la gobernanza global de la tecnología y plantean desafíos para la cooperación internacional en este ámbito⁵².

Lo expuesto evidencia los riesgos asociados a la gradual competición estratégica entre países⁵³ y el paulatino abandono del multilateralismo para soluciones que afecten a los bienes públicos y la gobernanza global⁵⁴. En este escenario de (des)orden, se observa que casi todas las organi-

March 25, 2020. Disponible en <https://thediplomat.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/>. En la misma línea argumental véase: MOLTER, V. “Mask diplomacy: Chinese Narratives in the COVID Era”. Freeman Spogli Institute for International Studies. June 16, 2020. Disponible en <https://fsi.stanford.edu/news/covid-mask-diplomacy>.

47 LI, Mingjiang. The Belt and Road Initiative: geo-economics and Indo-Pacific security competition, *International Affairs*, Volume 96, Issue 1, 2020, p. 169–187.

48 Véase <https://cnnespanol.cnn.com/2023/11/10/china-vision-gran-alcance-reconfigurar-mundo-trax/> y <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-63267592>. Con respecto a las limitaciones del liderazgo Chino véase <https://revistaidees.cat/es/las-limitaciones-internas-en-la-ambicion-de-liderazgo-mundial-de-china/>.

49 LI, Mingjiang. “The Belt and Road Initiative”, *op. cit.* nota 47, p.45.

50 SWAINE, M. D. “Chinese views of and responses to the Belt and Road Initiative”, *China Leadership Monitor*, 59, 2019, 1-24.

51 SHAMBAUGH, D. *China’s leaders: From Mao to Xi*. Polity Press, 2020.

52 FUKUYAMA, F., MCFAUL, M., & ব্যবস্থা, স. *Digital democracy: A new era of autocracy and democracy*. Johns Hopkins University Press, 2021.

53 Graham Allison (2017) explica que la rivalidad sinoestadounidense difiere de las competiciones anteriores por el liderazgo internacional, por entrar de lleno también en el terreno de la disputa tecnológica, geoestratégica y geopolítica. ALLISON, G. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap?* Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

54 DUNFORD, M. y BING, Q., “Global reset: COVID-19, systemic rivalry and the global order.”, *Research in Globalization*, 2, 2020; GILL, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

zaciones internacionales (OO.II.) vienen ofreciendo una respuesta anémica⁵⁵ que brilla por la ausencia de acción preventiva, cooperativa y prospectiva frente a la policrisis. Estos elementos hacen tambalear el orden internacional liberal. En este contexto, es importante reflexionar sobre el paradigma de orden que demanda y necesita la sociedad internacional. La respuesta la viene demandando el propio panorama internacional que ha demostrado la importancia de reforzar los foros multilaterales, de fomentar diálogos constructivos y colaborativos.

En suma, en este escenario globalizado, interdependiente y conectado, lo que afecta a uno afecta a todos. De ahí que, sin duda, necesitemos un orden multilateral⁵⁶, que posicione la figura del Estado y que disponga de una estructura política, económica y de seguridad multidimensional que esté capacitada para hacer frente tanto a los retos y amenazas globales como a la defensa de los bienes comunes globales. Para ello, es fundamental que este orden multilateral se asiente en la solidaridad, sostenibilidad, la confianza y la cooperación internacional⁵⁷.

De lo anterior se desprende que, frente a una policrisis, la cuestión del liderazgo se vuelve necesaria⁵⁸ para abordar las complejidades e incertidumbres inherentes a tales escenarios⁵⁹. Por un lado, permite anticipar desafíos, formular respuestas estratégicas e implementar soluciones antes de que las crisis se agraven. Michael Lawrence y otros, advierten que la gobernanza del riesgo de policrisis es en gran medida inexistente porque las instituciones nacionales e internacionales tienden a gestionar los riesgos como casos aislados⁶⁰. Este enfoque aislado puede conducir a intervenciones ineficaces, donde las acciones tomadas para abordar una crisis empeoran inadvertidamente otra debido a la falta de comprensión de las complejas conexiones⁶¹. Por otro lado, permite realizar coaliciones flexibles y adaptativas que son más ágiles y sensibles al contexto, exigiendo una colaboración intersectorial. Por tanto, es importante delimitar el significado y alcance del liderazgo en las RRII⁶², como herramienta que ofrece una solución racional y sensata⁶³.

Más allá del liderazgo activo, otros mecanismos son relevantes para gestionar una policrisis. Los marcos de “gobernanza adaptativa”⁶⁴, caracterizados por la toma de decisiones descentra-

55 JOHNSON, T., “Ordinary Patterns in an Extraordinary Crisis: How International Relations Makes Sense of the COVID-19 Pandemic”, *International Organization*, 74(S1), E148-E168, 2020.

56 NEWMAN, E.; THAKUR, R. and TIRMAN, J. (Ed.), *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*, United Nation University Press, Tokio, New York and Paris. 2006.

57 DREZNER, D., “The Song Remains the Same: International Relations After COVID-19”, *International Organization*, 74(S1), 2020, pp. 18-35.

58 GILL, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

59 *Effective Leadership in Times of Crisis and Change*. October 29, 2024/by Phillip Disponible en: <https://theleadershipsphere.com.au/insights/effective-leadership-in-times-of-crisis-and-change/>

60 LAWRENCE, M., HOMER-DIXON, T., JANZWOOD, S., ROCKSTÖM, J., RENN, O., & DONGES, J. F. “Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement”, *op. cit.*, nota 5, p.3.

61 LAWRENCE, M., HOMER-DIXON, T., JANZWOOD, S., ROCKSTÖM, J., RENN, O., & DONGES, J. F. “Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement”, *op. cit.*, nota 5, p.8-10.

62 HELMS, L., “Global political leadership in the twenty-first century: problems and prospects”, *Contemporary Politics*, 20, 3, 2014, pp. 261-277.

63 LEBOW, R.L., *Forbidden Fruit: Counterfactuals and International Relations*, Princeton University Press, 2010.

64 DAY, A. *The Forever Crisis: Adaptive Global Governance for an Era of Accelerating Complexity*. London and New York: Routledge, 2025 (https://iefworld.org/Dahl_forever); <https://oxfordre.com/climatescience/view/10.1093/acrefore/9780190228620.001.0001/acrefore-9780190228620-e-601>.

lizada, la participación de las partes interesadas y el aprendizaje continuo, ofrecen un enfoque prometedor para abordar las complejidades de los desafíos interconectados.⁶⁵ Estos marcos enfatizan la flexibilidad, la experimentación y la integración de diversas fuentes de conocimiento para responder eficazmente a las condiciones cambiantes.

II. LA POLICRISIS Y SUS EFECTOS EN LA GOBERNANZA GLOBAL

La gobernanza es distinguida como programa político que está compuesto de, al menos, tres perspectivas: los hechos fácticos que ocurren o la llamada “visión del mundo”⁶⁶, el enfoque de análisis de esa realidad⁶⁷ y el desarrollo de un proyecto político para abordar dicha realidad⁶⁸. De esta forma, para lograr de modo efectivo un entorno de provisión de bienes públicos globales, es necesario promover una gobernanza fundamentada en el desarrollo inclusivo y sostenible, la justicia social y la seguridad humana; estos elementos (o medidas de gobernanza) a su vez contribuyen a cumplir un objetivo multidimensional más amplio: crear un mundo más próspero y pacífico⁶⁹.

El actual modelo de gobernanza difunde valores liberales de igualdad, libertad, democracia y derechos humanos, con lógicas neoliberales que priman un criterio de eficiencia y gestión⁷⁰. Su desarrollo implica mecanismos públicos y privados⁷¹. Además, incluyen ideas que justifican o legitiman el poder⁷², la influencia política y las instituciones reproductoras de patrones de conducta asociados al orden internacional liberal y su marco institucional⁷³. Este modelo de gobernanza⁷⁴ entra en el marco de la “crisis orgánica global”⁷⁵ o “crisis de globalización”⁷⁶,

-
- 65 BRUNNER, R., & LYNCH, A. “Adaptive Governance”, *Oxford Research Encyclopedia of Climate Science*, 2017.
- 66 ROSENAU, J.N., “Governance in a New Global Order”, en HELD, D. y MCGREW Anthony, A. (eds.), *Governing Globalization*, Nueva York, Blackwell Publishers, 2007, pp. 70-86.
- 67 DINGWERTH, K y PHILIPP P., “Global Governance as a Perspective on World Politics”, *Global Governance*, vol.12, n.2, 2006, pp. 185-203.
- 68 BA, A.D. y HOFFMANN, M.J., *Contending Perspectives on Global Governance. Coherence, Contestation and World Order*, Londres/Nueva York, Routledge, 2005.
- 69 BARNETT, M. y DUVALL, R. (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- 70 BA, A.D. y HOFFMANN, M.J., *Contending Perspectives on Global Governance. Coherence, Contestation and World Order*, Londres/Nueva York, Routledge, 2005.
- 71 GILL, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- 72 BARNETT, M. y DUVALL, R. (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- 73 GILL, S.R., “Gobernanza Global: “Cómo Era, Es y Debería Ser. Una Reflexión Crítica”, *Foro Internacional*, LX, 2020, 4:242, p.1268.
- 74 También entendidos por S. Gill como “nuevo constitucionalismo” al dar forma a las reformas económicas y las políticas en una dirección liberal, con vistas a mantener la hegemonía y el poder de determinados actores. Véase: GILL, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 1.
- 75 GILL, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 1.
- 76 FUNDACIÓN CAROLINA/SANAHUJA, J.A. y STEFANONI, P. (eds.), *América latina: Transiciones ¿hacia dónde? Informe anual 2022-2023*, Fundación Carolina, Madrid, 2022, p. 43.

que también evidencia tanto la crisis de liderazgo, como que sus “condiciones básicas de existencia están cada vez más mediadas por el sistema de mercado capitalista mundial y por los acuerdos de gobernanza neoliberal”⁷⁷, que han ofrecido una respuesta anémica en los contextos de polícrisis que enfrenta el sistema internacional.

Desde una aproximación crítica, Querenjazu invita a pensar en una nueva forma de gobernanza global de modo que “debe por lo menos permitir espacios de reconocimiento de esa complejidad de coexistencia con mundos alternativos, reconociendo y resaltando su carácter político”⁷⁸. Parafraseando a S. Gill, podemos hacernos la siguiente pregunta: “¿Qué nos dicen las crisis globales sobre la naturaleza de la representación política y la legitimidad y eficacia de las instituciones nacionales, regionales y globales en situaciones de crisis?”⁷⁹. La respuesta que ha dado el actual modelo de gobernanza global no ha ofrecido una solución eficaz, legítima y coherente a las múltiples crisis⁸⁰.

Cómo se expuso en la introducción, la polícrisis global impacta de forma significativa sobre la gobernanza global. Fundamentada en estructuras tradicionales, a menudo diseñadas para abordar riesgos individuales de forma aislada, están demostrando ser inadecuadas para gestionar la complejidad e interconexión de una polícrisis⁸¹. De forma especial, los efectos de la polícrisis sobre la gobernanza pueden ser observados en al menos tres situaciones. En primera instancia, las instituciones de gobernanza global, creadas originalmente para abordar desafíos discretos, se ven cada vez más sobrepasadas por la magnitud y la interconexión de los fenómenos de polícrisis⁸². Por ejemplo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene dificultades para abordar conflictos alimentados por factores superpuestos como la escasez de recursos, la migración y la inestabilidad inducida por el clima. Esta sobrecarga conduce a una pérdida de confianza y a una menor disposición de los Estados para comprometerse con soluciones multilaterales, debilitando aún más estas instituciones.

En segundo lugar, se observa, como los Estados están recurriendo cada vez más a la formación de grupos específicos y coaliciones *ad hoc* para abordar problemas inmediatos, eludiendo a

77 GILL, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 5.

78 QUEREJAZU, A. “Comprendiendo y cuestionando la gobernanza global”. *Colombia Internacional*, [S. l.], v. 1, n. 102, p. 63–86, 2020, p. 79. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2924>.

79 GILL, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 8.

80 J.A Sanahuja argumenta que “Esta renuencia a delegar autoridad y asignar recursos a organismos internacionales por parte de los Estados es propia de un sistema internacional aún basado en una concepción “westfaliana” tradicional de la soberanía.” Véase: FUNDACIÓN CAROLINA/SANAHUJA, J.A. y STEFANONI, P. (eds.), *América latina: Transiciones ¿hacia dónde? Informe anual 2022-2023*, Fundación Carolina, Madrid, 2022, p. 36.

81 HELLEINER, E. “Economic Globalization’s Polycrisis”, *op. cit.*, nota 3, p.4-5; LAWRENCE, M., HOMER-DIXON, T., JANZWOOD, S., ROCKSTÖM, J., RENN, O., & DONGES, J. F. “Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement”, *op. cit.*, nota 5, p.4-5.

82 GARRETT, G. “Global markets and national politics: Collisions and compromises”, *International Organization*, 54(2), 2000, pp.315-345. (318).

las organizaciones internacionales establecidas⁸³. Esta tendencia fragmenta el panorama de la gobernanza global y reduce la eficacia de las grandes organizaciones multipropósito. Por último, la acumulación de políticas superpuestas y a veces contradictorias, lo que se denomina “sedimentación de políticas”⁸⁴, genera un entorno regulatorio enmarañado que dificulta respuestas ágiles y coordinadas ante amenazas emergentes. El significado central de la sedimentación radica en la comprensión de que las políticas no son entidades aisladas y efímeras, sino que se incrustan en el tejido de la gobernanza, generando niveles de compromisos, rutinas organizativas y expectativas sociales. Estos grados pueden interactuar entre sí, reforzándose mutuamente o generando tensiones y contradicciones que complican la acción gubernamental⁸⁵. La sedimentación contribuye a la creciente complejidad y fragmentación de la gobernanza global⁸⁶. A medida que diferentes actores (Estados, organizaciones internacionales, ONGs o empresas) desarrollan políticas en distintos niveles y sectores, se generan solapamientos, contradicciones y vacíos de gobernanza⁸⁷.

III. LA AUSENCIA DE LIDERAZGOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, la policrisis, unida a la crisis del sistema internacional, impacta tanto en el orden como en la gobernanza global⁸⁸. En medio de este escenario ya complejo y contingente también se ha evidenciado, por un lado, la falta de coordinación entre los diferentes actores, y por otro, se ha demandado respuestas colectivas, coordinación y cooperación. De igual modo, se evidenció la carencia y necesidad de liderazgo internacional. A estos efectos, se entiende el liderazgo como una relación de poder⁸⁹ concebida como un proceso relacional constituido de tres elementos: la persona que ejerce

83 NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press, p. 97.

84 La “sedimentación de políticas” es un concepto que describe el proceso acumulativo mediante el cual las políticas, una vez implementadas, tienden a persistir y estratificarse a lo largo del tiempo, influyendo en las decisiones y estructuras de gobernanza futuras. Véase: PIERSON, P. “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”, *American Political Science Review*, 94(2), 2000, pp.251-267.

85 SABATIER, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. “Policy change and learning: An advocacy coalition approach” *Westview Press*, 1993.

86 La sedimentación de políticas en países poderosos puede tener efectos desproporcionados a nivel global. Normas y prácticas que se originan en economías avanzadas, por ejemplo, pueden convertirse en estándares de facto a nivel internacional, incluso si no reflejan las necesidades o prioridades de los países en desarrollo. Esto puede perpetuar inequidades y asimetrías de poder en la gobernanza global. Véase: WADE, R. H. “What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’”, *Review of International Political Economy*, 10(4), 2003, pp.621-644.

87 SLAUGHTER, A. M. *A new world order*. Princeton University Press. 2004, p. 193.

88 FUNDACIÓN CAROLINA/SANAHUJA, J.A. y STEFANONI, P. (eds.), *América latina: Transiciones ¿hacia dónde?* Informe anual 2022-2023, Fundación Carolina, Madrid, 2022.

89 Asimismo, Stefan Schirm explica la relación entre poder y liderazgo y advierte que no siempre el poder conduce al liderazgo. Véase: SCHIRM, S.A., “Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance”, *European Journal of International Relations*, 16, 2, 2010, pp. 197–221, p. 199.

el liderazgo⁹⁰, el público/seguidores y el contexto⁹¹. Se trata de una interacción dinámica y una relación continua en la cual se debe tener en cuenta tres conceptos clave: cambios en la distribución de los recursos de poder relativo, proyectos de liderazgo y seguimiento⁹².

Lo expuesto evidencia el liderazgo como un concepto analítico⁹³, que se refiere tanto a las estrategias⁹⁴ como al papel integrador de liderazgo en una determinada estructura social⁹⁵. Se trata pues de un proceso que involucra la influencia internacional de los actores para guiar una estructura y facilitar las actividades y relaciones en un grupo de actores⁹⁶. En esta línea, el liderazgo influye en las personas para que contribuyan a las metas del grupo y coordina también la búsqueda de estas metas compartidas⁹⁷ u objetivos comunes⁹⁸. Esta concepción de liderazgo implica cuatro condiciones necesarias para su existencia: es relacional (no hay liderazgo sin sus seguidores), es asimétrico (una relación vertical), posee un dominio específico (y superior en el desarrollo de sus funciones) y es instrumental, conduce a los seguidores a algo⁹⁹.

De acuerdo con J. Nye no existe liderazgo sin legitimidad y poder¹⁰⁰. De ahí, que el autor recoja las nociones de *Hard Power*, *Soft Power* y *Smart Power*¹⁰¹ para esclarecer los instrumentos posibles utilizados en diferentes contextos del ejercicio del liderazgo. Argumenta que el liderazgo esclarecido se debe pautar por la inteligencia contextual¹⁰² para comprender el entorno,

-
- 90 Entre las habilidades de los líderes, J. Nye incluye la inteligencia emocional y el manejo del poder duro. Véase: NYE, J.S., *Las cualidades del líder*, Barcelona, Paidós, 2011, p. 12.
- 91 NYE, J.S., *Las cualidades del líder*, Barcelona, Paidós, 2011,
- 92 VU, T.M., “International Leadership as a Process: The case of China in Southeast Asia”, *RBPI*, Vol.60, N. 1, 2017, pp.1-21.
- 93 SCHIRM, S.A., “Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance”, *European Journal of International Relations*, 16, 2, 2010, pp. 197–221,
- 94 NABERS, D., “Power, leadership and hegemony in international politics: The Case of East Asia”, *Review of International Studies*, vol. 12, N.1, 2010, pp. 110-114.
- 95 DESTRADE, S., “Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership”, *Review of International Studies*, 36, 2010, pp. 903-930.
- 96 NORTHOUSE, P.G., *Leadership: Theory and research*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1997.
- 97 HOLLANDER, E. P., “Leadership, Followership, Self, and Others”, *The Leadership Quarterly*, Vol. 3, núm. 1, 1992, pp. 43-54.
- 98 GOETHALS, G. R., SORENSON, G. J., y BURNS, J. M., *Encyclopedia of Leadership*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2004.
- 99 AHLQUIST, J.S. y MARGARET, L., “Leadership: What It Means, What It Does, and What We Want to Know About It”, *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2011, núm.14, pp.1–24.
- 100 Nye clasifica diferentes tipos de liderazgo: 1. Oportuno, que sería el que influye con sus actos en el curso posterior de los acontecimientos; 2. Hacedor, pues no sólo se encuentra con una bifurcación en el camino de la historia, sino que contribuye a crearla; 3. Transformacional, si cambian el curso de la historia, plantean nuevas preguntas y nuevos temas y otorgan poder a sus seguidores; 4. Situacional, que varía en función de las circunstancias del grupo; 5. Transaccional, cuando “motivan a sus seguidores apelando a sus intereses particulares”. Véase: NYE, J.S., *Las cualidades del líder*, Barcelona, Paidós, 2011, pp. 21-22, 29, 75-76.
- 101 J. Nye argumenta que ninguna de estas formas de poder es mejor que la otra, sino que son complementarias; solo se distinguen en el modo que se adecuan a las circunstancias. La ausencia de una debilita la potencia de otra. Para Nye, la expresión ideal de poder es el *Smart Power*, entendido este como equilibrio de los instrumentos coercitivos y persuasivos. Véase: NYE, J.S., *Las cualidades del líder*, Barcelona, Paidós, 2011, p. 53 y 56.
- 102 Nye aduce que la inteligencia contextual consiste en comprender la cultura de la sociedad en que está inmerso; la distribución de los recursos de poder; las necesidades de los seguidores; la urgencia temporal; y

explorar las tendencias y ajustar el estilo al contexto y a las necesidades. Por ello, el liderazgo entendido como un proceso es por lo tanto situacional¹⁰³. A partir de estas variables se pueden comprender las dinámicas de la movilización de recursos internos y la coordinación de fuerzas necesarias para romper la inacción en las RRII¹⁰⁴.

3.1. La variedad de paradigmas del liderazgo internacional

El liderazgo se puede analizar, al menos, a través de cinco modelos interactivos¹⁰⁵. Estos son: el modelo jerárquico, funcional (o de comportamiento)¹⁰⁶, relacional, discursivo y crítico. El primer modelo, también llamado liderazgo estructural, está relacionado con el enfoque realista (y sus diferentes variantes) que sitúa el liderazgo internacional en una compleja estructura de poder en el sistema internacional. Esta orientación realista entiende que el liderazgo se define por la capacidad¹⁰⁷ y la hegemonía¹⁰⁸ que posibilita controlar y gobernar el sistema¹⁰⁹. Dicho modelo se refiere esencialmente al liderazgo estatal de un sistema global o regional sobre la base de sus capacidades estructurales superiores y su capacidad para proporcionar bienes públicos, como estabilidad, orden o paz. Además, es una forma de liderazgo hegemónico que representa la posición de predominio de un actor dentro del sistema internacional¹¹⁰. Sus defensores lo consideran efectivo y sostenible, siempre que los Estados reconozcan la visión de un líder del orden internacional y la internalicen como propia¹¹¹.

El segundo modelo vincula el liderazgo con una variedad de funciones específicas en los asuntos internacionales; por lo tanto, este liderazgo “impulsa la acción” o asume la responsabilidad en la solución de las problemáticas internacionales, interviniendo tanto en la agenda internacional, como mediando en controversias, y posee una “ciudadanía distintiva”¹¹². Esta percepción se asocia a la Teoría de la Estabilidad Hegemónica que defiende el liderazgo que asegura

los flujos de información. El alcance de una apreciación correcta de las circunstancias, el cálculo decisorio del líder lo conducirá a la elección más oportuna. Véase: NYE, J.S., *Las cualidades del líder*, Barcelona, Paidós, 2011, p. 61 y 98-102.

103 GRINT, K., *The arts of Leadership*, Oxford, Oxford university Press, 2000.

104 NYE, J.S., *Las cualidades del líder*, Barcelona, Paidós, 2011.

105 Oran Young explica el concepto de liderazgo en la negociación institucional internacional examinando tres formas de liderazgo: estructural, empresarial e intelectual. Véase: YOUNG, O., “Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society”, *International Organization*, N. 45, 1991, pp. 281-308, p. 287.

106 VU, T.M., “International Leadership as a Process: The case of China in Southeast Asia”, *RBPI*, Vol.60, N. 1, 2017, pp.1-21.

107 WALTZ, K.N., *Theory of International Politics*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Cia., 1979.

108 MEARSHEIMER, J., *The Tragedy of Great Power Politics*, N.Y/London, W.W. Norton & Company, 2001.

109 GILPIN, R., *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

110 HELMS, L., “Global political leadership in the twenty-first century: problems and prospects”, *Contemporary Politics*, 20, (3), 2014, pp. 261-277.

111 NABERS, D., “Power, leadership and hegemony in international politics: The Case of East Asia”, *Review of International Studies*, vol. 12, N.1, 2010, pp. 110-114.

112 VU, T.M., “International Leadership as a Process: The case of China in Southeast Asia”, *RBPI*, Vol.60, N. 1, 2017, pp.1-21, p. 4.

el orden, pues su ausencia conduciría a la anarquía internacional¹¹³. Las interpretaciones más recientes del modelo funcional asumen que el multilateralismo requiere un liderazgo para su buen funcionamiento¹¹⁴. Este contexto de la interdependencia compleja asocia el liderazgo a la movilización de recursos necesarios para la defensa de los bienes públicos que sirven a los intereses comunes de la sociedad internacional. Este modelo de liderazgo comportamental parte de un enfoque constructivista y coincide con el “liderazgo compartido”¹¹⁵ en la construcción social resultante de las interacciones entre actores de un colectivo con influencia internacional sobre la estructura o instituciones¹¹⁶. No deconstruye la jerarquía, sino que se centra en los procesos que producen liderazgo; por tanto, el énfasis se pone en la interacción y la influencia colectiva.

El tercer modelo entiende el liderazgo como proceso relacional, en el que la posición de cada actor está determinada por el orden reconocido por los demás¹¹⁷, “complementa el concepto de liderazgo compartido, donde el liderazgo y los contextos son construcciones sociales interrelacionadas creadas a través de interacciones continuas”¹¹⁸. Este enfoque, también de ontología constructivista, distingue el liderazgo de la hegemonía¹¹⁹ y explica que el liderazgo actúa y dirige la consecución de objetivos comunes y es observado como tal por la sociedad internacional.

El cuarto, el liderazgo discursivo¹²⁰, se genera a través de interacciones que producen coaliciones políticas para la acción, de ahí que se considere como “un proyecto discursivo, que se basa en entendimientos intersubjetivos para que la acción colectiva sea posible”¹²¹. Este modelo conduce a la idea de que el liderazgo está determinado tanto por la influencia del líder y su legitimidad, como por las creencias de los Estados y los valores y normas compartidos. En este contexto, el liderazgo está condicionado por las estructuras y procesos; el ambiente en el que

113 KINDLEBERGER, C., *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1973.

114 KEOHANE, R., *International Institutions and State Power – Essays In International Relations Theory*, New York, Routledge, 2010.

115 El liderazgo compartido “refleja una situación en la que los miembros del equipo (múltiples actores) participan en el liderazgo y se caracteriza por la toma de decisiones en colaboración y la responsabilidad compartida por los resultados”. Véase: HOCH, J., “Shared Leadership and Innovation: The Role of Vertical Leadership and Employee Integrity”, *Journal of Business and Psychology*, 28, 2, 2013, pp.159-174, p. 161.

116 COX, J. F., PEARCE, C. L., y PERRY, M. L., “Toward A Model Of Shared Leadership And Distributed Influence In The Innovation Process: How Shared leadership can enhance new product development team dynamics and effectiveness”, en PEARCE, C. L. y CONGER, J. A. (Eds.), *Shared leadership: Reframing the hows and whys of leadership*, Thousand Oaks, CA, Sage, 2003, pp. 48–76.

117 DESTRADE, S., “Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership”, *Review of International Studies*, 36, 2010, pp. 903-930.

118 UHL-BIEN, M., “Relational Leadership Theory: Exploring the Social Processes of Leadership and Organizing”, en WERHANE P. y PAINTER-MORLAND, M. (Eds.), *Leadership, Gender, and Organization, Issues in Business Ethics*, vol. 27, Dordrecht, Springer, 2011, p. 668.

119 CLARK, I., *Hegemony in International Society*, New York, Oxford University Press, 2011.

120 NABERS, D., “Leadership and Discursive Hegemony in International Politics”. *Paper prepared for the 1st Regional Powers Network Conference*, Hamburg, 15-16/09/2008.

121 NABERS, D., “Leadership and Discursive Hegemony in International Politics”. *Paper prepared for the 1st Regional Powers Network Conference*, Hamburg, 15-16/09/2008, p. 13.

el liderazgo se desenvuelve es tanto material, como ideacional. Además, las ideas y normas moldean los intereses materiales¹²².

El quinto modelo, el liderazgo crítico, está relacionado al enfoque crítico y evidencia el carácter asimétrico e interesado de las relaciones entre líder y seguidores. En este entorno, el liderazgo está asociado a la “élite orgánica internacional”, cuya función es forjar un consenso a partir de la coordinación, organización y seguimiento de las metas compartidas¹²³. Esto significa que el liderazgo se basa en fundamentos éticos y morales liberales, tienen la función de mantener el orden internacional y los intereses de los líderes hacia la dirección futura de la sociedad. De ahí que se afirme que el liderazgo y los mecanismos de gobernanza global estén asentados en modelos de desigualdad sistémica que niegan la libertad y el potencial de los que estén al margen de estas estructuras hegemónicas. Eso implica una forma de “hipocresía organizada”¹²⁴ que niega la igualdad material al no ofrecer medios para el desarrollo y la seguridad humana de todos los seres, en todos los territorios¹²⁵. Este enfoque aspira a “explicar la naturaleza de nuestra situación global y ofrecer paradigmas alternativos de progreso y liderazgo”¹²⁶. Por último, el liderazgo crítico entiende que la actual gobernanza global está fundamentada en “foros de liderazgo privados”¹²⁷, con instituciones que funcionan según los intereses hegemónicos ya que han sido planificadas para mantener la primacía del mercado mundial y el descrédito de proyectos sociales alternativos de liderazgo, gobierno y gobernanza.

A partir de estos modelos se observa que el liderazgo puede tener diferentes dimensiones e interpretaciones, pero en suma significa un proceso relacional donde los actores, con sus recursos (y “*smart power*”), se movilizan e influyen a través de canales multidimensionales (o de gobernanza) a un grupo de otros actores (seguidores) para lograr un objetivo común¹²⁸. Ello permite abordar el liderazgo como una construcción social que se produce, reproduce y a veces transforma la estructura del sistema internacional¹²⁹ y que puede ser alterada¹³⁰.

122 WENDT, A., “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1, 2005.

123 GILL, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 13.

124 KRASNER, S. D., *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 66.

125 GILL, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

126 GILL, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 15.

127 GILL, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 16.

128 SCHIRM, S.A., “Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance”, *European Journal of International Relations*, 16, 2, 2010, pp. 197–221 y VU, T.M., “International Leadership as a Process: The case of China in Southeast Asia”, *RBPI*, Vol.60, N. 1, 2017, pp.1-21.

129 WENDT, A., “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1, 2005.

130 BA, A., “Who’s socializing whom? Complex engagement in Sino-ASEAN relations”, *The Pacific Review*, Vol.2, 2006, pp. 157-179, p. 168.

3.2. Trascendencia del liderazgo internacional

A partir de lo expuesto se entiende el liderazgo internacional como dirección, alineación y compromiso. Esta definición supone que los miembros del colectivo tienen un entendimiento compartido del objetivo y un acuerdo amplio sobre el valor de ese objetivo. Por ello, se considera que el liderazgo es importante para afrontar problemas globales o que afectan a los "bienes públicos", ya que puede guiar o dirigir hacia acciones de interés colectivo¹³¹. En esta línea, el liderazgo ofrece esfuerzos de movilización que se fundamentan en la atracción hacia el objetivo en sí y en estrategias específicas de persuasión implementadas por los seguidores¹³². Un "liderazgo inclusivo"¹³³, que posibilite alcanzar metas compartidas en una situación específica (por ejemplo, cómo afrontar la polícrisis global). Está determinado tanto por la capacidad de identificar y aprovechar las oportunidades existentes para actuar, como por la percepción de legitimidad que tengan los seguidores de las acciones y objetivos del líder¹³⁴. Es inclusivo porque se asienta en la acción coordinada desde interacción, comunicación y negociación para alcanzar los objetivos compartidos.

IV. ¿PODRÍA LULA EMERGER COMO LÍDER INTERNACIONAL FRENTE LA CRISIS DE GOBERNANZA INTERNACIONAL?

Las secciones anteriores han puesto de manifiesto que los escenarios complejos demandan respuestas colectivas y liderazgos activos y colaborativos para la coordinación y superación de las crisis. En este contexto retorna Lula 3.0, determinado a recuperar el liderazgo del Sur global a través del regreso de su estrategia de multilateralismo pragmático y su papel de puente entre el Norte y el Sur Global. Sin embargo, tanto la coyuntura como los actores, procesos y estructuras del sistema internacional son muy distintos a los de hace dos décadas. Esta sección analiza los desafíos y oportunidades a las que Lula se enfrenta para volver a asumir un rol de liderazgo internacional.

En sus dos primeros mandatos (2003-2010), Lula logró desarrollar varios hitos que contribuyeron a reforzar la cooperación internacional, la gobernanza y el multilateralismo. Hechos que le hicieron alcanzar una posición de liderazgo internacional fundamentada en cuatro pilares: el primero supuso la creación en 2010 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)¹³⁵, cuyo objetivo fue el de promover la cooperación y la integración entre los países de esta región.

131 NABERS, D., "Leadership and Discursive Hegemony in International Politics". *Paper prepared for the 1st Regional Powers Network Conference*, Hamburg, 15-16/09/2008.

132 HELMS, L., "Global political leadership in the twenty-first century: problems and prospects", *Contemporary Politics*, 20, 3, 2014, pp. 261-277.

133 BRADFORD, C. I. y LIMA, W., *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Brookings Institution Press, 2011, pp. 5-9

134 HELMS, L., "Global political leadership in the twenty-first century: problems and prospects", *Contemporary Politics*, 20, 3, 2014, pp. 261-277.

135 La CELAC es un importante mecanismo de diálogo y concertación política que reúne a 33 países de América Latina y el Caribe. Disponible en <https://celacinternational.org>

El segundo se fundamentó en el apoyo y financiación de proyectos de infraestructura regionales a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que contribuyó tanto al crecimiento económico como al fortalecimiento de los vínculos comerciales entre Brasil y sus vecinos regionales¹³⁶. El BNDES desarrolló un papel crucial en la promoción de los intereses económicos y en la proyección internacional brasileña. En esta línea, se destacan cuatro puntos: 1. La internacionalización de las empresas brasileñas que permitió, por un lado, la expansión de las relaciones económico-empresariales de Brasil y su presencia global y, por otro, contribuyó al fortalecimiento de la economía brasileña y su proyección como actor regional relevante¹³⁷; 2. La financiación de proyectos regionales, especialmente el desarrollo de infraestructuras en Sudamérica. Este enfoque produjo un efecto doble, beneficiando a los países vecinos y fortaleciendo los lazos regionales y la cooperación; 3. La inserción internacional con autonomía; 4. Agente de la Política externa brasileña (PEB) que buscaba una posición más activa e influyente en el escenario global¹³⁸ (Stuenkel, 2023; Segal, 2023; Bugiato, 2017).

Su tercer pilar fue la ejecución de un programa social “hambre cero”¹³⁹ que favoreció la reducción de la pobreza en Brasil. Este programa de inclusión, fundamentado en el enfoque de inclusión social y distribución de la renta, resonó tanto en Latinoamérica como en otras zonas geográficas y fue tomado como modelo internacional de combate al hambre y la pobreza¹⁴⁰.

El cuarto se desarrolló mediante la proyección de la imagen de Lula como líder carismático y empático con habilidad para conectar tanto con las masas como con otros liderazgos internacionales. Su estilo de liderazgo, marcado por una postura activa, de proyección internacional y de defensa de temas sociales¹⁴¹, inspiró a muchos en la región y lo convirtió en un referente para otros líderes progresistas¹⁴². Al finalizar su mandato era considerado un líder internacio-

136 BUGIATO, C., “A importância do BNDES na política externa do governo Lula”, *Cadernos do desenvolvimento*, 12, 21, 2017, pp. 54–64.

137 DETLEF, N.; SCHENONI, L. L. “To lead or not to lead: regional powers and regional leadership”. *International Politics*. 61, 2024, pp.40–59.

138 STUENKEL, O., “What Lula Means for Latin America. Con Lula, Brasil puede asumir el liderazgo regional. ¿Lo hará?”, *Americas Quarterly*. 25/04/2023, SEGAL, S. “Lula’s Opportunity to Lead the Region”. *Americas Quarterly*. 23/04/2023.

139 DA SILVA, J.G, DEL GROSSI, M.E. y FRANÇA, C.G. (eds.). *Fome Zero (Programa Hambre Cero). La experiencia brasileña*, Ministerios del Desarrollo Agrario/Brasil, Brasilia, 2012.

140 El programa “hambre cero” tuvo un impacto socioeconómico y político muy importante para Brasil y contribuyó a elevar la posición de Lula como líder global en la lucha contra el hambre y la pobreza. El reconocimiento internacional vino a través de la “Medalla Agrícola da FAO (2005)”; del “Premio por la Paz Felix Houphouët-Boigny de la UNESCO (2009)”; Campeón Global de la Lucha Contra el hambre del Programa Mundial de Alimentación (2010); Premio Mundial da Alimentación (2011). El éxito del programa “hambre cero” inspiró a otras organizaciones a adoptar estrategias similares y proyectó su influencia global sobre esta temática. Véase FRAUNDORFER, M., “Fome zero para o mundo – a Difusão global brasileira do Programa fome zero.”, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.2, n.4, Jul-Dez. 2013, pp. 97-122.

141 CEBRAP/Novos estudos CEBRAP. *Dossiê Governo Lula*. Número 87, julho de 2010.

142 El embajador Celso Amorim, en su discurso de nombramiento como Ministro de Exterior de Lula (2003-2010), nombró la política exterior brasileña como una “política exterior activa y altiva”. Esta expresión sintetiza el proyecto de la nueva postura exterior brasileña que se caracterizó por una actitud audaz y una voluntad de tomar la iniciativa en asuntos internacionales, sin miedo a expresar una agenda propia y

nal con altas tasas de popularidad interna, regional e internacional (Latinobarometro, 2011)¹⁴³ Estos dos mandatos anteriores confirman que Lula transitó entre tres modelos de liderazgo: el funcional, el relacional y el crítico.

En su tercer mandato (enero/2023), Lula ha intentado recuperar su “capital político” de antaño y así reivindicar su liderazgo internacional. Su discurso en la Asamblea General de la ONU de 2023 proyectó una visión ambiciosa y reafirmó su interés en asumir un papel de liderazgo compartido en la arquitectura internacional: “Brasil se está reencontrando consigo mismo, con la región, con el mundo y con el multilateralismo (...) Nuestro país está de vuelta para dar nuestra debida contribución, para enfrentar los principales desafíos del mundo”¹⁴⁴. Sin embargo, como se ha explicado en secciones anteriores, los escenarios de polícrisis actuales, hacen el mundo más complejo y las dinámicas internas, regionales e internacionales han cambiado bastante. Por consiguiente, para lograr su pretendido liderazgo, Lula 3.0, tendrá primero que superar diferentes desafíos internos y externos.

4.1. La presión y tensión de los desafíos internos del gobierno Lula 3.0

Las elecciones presidenciales de 2022¹⁴⁵ expusieron que Lula tendría que sortear obstáculos complejos, entre los cuales se destacan: recomponer la unidad nacional, retomar la protección del medio ambiente, de la recuperación económica y la gestión de los gastos públicos y otra vez combatir el hambre y promover la inclusión social.

La polarización política promovida por Jair Bolsonaro (2019-2022) y por “el bolsonarismo radical” reveló la dificultad de convivencia entre los grupos muy radicalizados, incluso violentos, que no respetan las reglas tradicionales de la democracia. Tras la toma de posesión, el 08 de enero de 2023, tuvo lugar el “asalto a las instituciones brasileñas”¹⁴⁶ por parte de seguidores radicales de Bolsonaro en la plaza de los Tres Poderes, Brasilia, (Palacio presidencial, el Con-

resistiendo propuestas desfavorables para los intereses nacionales. La explicación completa ofrecida por el embajador Celso Amorim está disponible en <https://www.iri.puc-rio.br/evento/aula-inaugural-memorias-da-politica-externa-ativa-e-altiva-com-celso-amorim/>

En la actualidad Amorim es asesor especial de la Presidencia de la Republica para la agenda internacional.

143 LATINOBAREMETRO Opinión Pública Latinoamericana. 2011. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

144 Discurso del presidente Lula, durante la inauguración de la 78.ª Asamblea General de la ONU, en Nueva York, 19/09/2023. Disponible en <https://www.gov.br/planalto/es/seguir-al-gobierno/discursos-y-pronunciamientos/discurso-del-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-en-la-inauguracion-de-la-78a-asamblea-general-de-la-onu>

145 Tras una campaña electoral muy crispada, que acentuó la polarización de la sociedad brasileña, Lula obtuvo el 50,84% de los votos, mientras que Bolsonaro recibió el 49,16%. Un resultado muy ajustado que fue puesto en duda por su adversario ultraderechista y sus simpatizantes. Disponible en <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/divulgacao-dos-resultados-das-eleicoes-2022>

146 “En rechazo a la derrota de su candidato en las elecciones de octubre de 2022, estos partidarios de Jair Bolsonaro atacaron los edificios de la Presidencia, el Congreso y el Tribunal Supremo, pidiendo una intervención militar.” La investigación del Supremo señala al expresidente Bolsonaro (y sus aliados militares y del sector económico) como autor intelectual de los hechos. El informe final sobre las investigaciones se puede consultar en la Comisión Parlamentaria de Investigación, creada para exigir responsabilidades

greso y la Suprema Corte Federal). Este episodio, que emuló el asalto al capitolio (EE.UU., 2021) fue un reflejo de la crispación social que ha dominado la vida política brasileña durante la última década, desde la destitución de la presidenta Dilma Rousseff en 2016.

El segundo desafío interno de Lula será lograr reducir de nuevo el hambre que afecta al 15,5% de la población del país (33 millones de personas), lo que se considera como inseguridad alimenticia grave (FAO¹⁴⁷). Se trata de un desafío ingente, teniendo en cuenta que en su primer mandato la cifra era de 9,5%. Para volver a alcanzar la meta del “hambre cero”, el tercer gobierno de Lula ha estructurado el “*Plano Brasil sem fome*”¹⁴⁸, que se organiza en tres ejes¹⁴⁹: “acceso a la renta mínima, reducción de la pobreza y promoción de ciudadanía; seguridad alimenticia y nutricional (alimentación saludable de la producción al consumo); movilización para la lucha contra el hambre”. Es una tarea muy compleja debido al contexto de crecimiento económico actual (final del ciclo de las *commodities*)¹⁵⁰.

El tercer desafío se relaciona con el anterior ya que, para promover políticas sociales, el gobierno tendrá que cambiar los límites fiscales establecidos desde 2016 por el gobierno Temer. Además, el crecimiento económico del país está estancado (0,2–1,2%). En esta línea, se aprobó la “Nueva estructura fiscal de gastos (NAF)”¹⁵¹ que flexibiliza el mecanismo de control de gastos por un régimen fiscal sostenible que busca un equilibrio entre recaudación y gastos. Teniendo en cuenta que el actual congreso brasileño es de mayoría conservadora, el frente bolsonarista tiene 99 de los 513 diputados¹⁵², es una señal del retorno de la articulación política que marcó los gobiernos anteriores de Lula. Queda claro que no se podrá sobrepasar el gasto fiscal, por lo tanto, se tendrán que dinamizar otras alternativas al crecimiento económico¹⁵³.

Otro desafío interno es la urgencia en reducir la deforestación del Amazonia¹⁵⁴, en 2023 se redujo un 22% (Fortin, Heine y Ominami, 2023). Para lograr este objetivo, el gobierno Lula

sobre los hechos de ataque a la democracia brasileña. Disponible en https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2023/10/17/relatorio-cpmi-versao-consolidada_231017_100010.pdf

147 Véase FAO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*. WFP/FAO, 2023.

148 Este plan es la respuesta gubernamental para retirar a Brasil del mapa del hambre en el mundo. Está conformado por 80 acciones y programas, planificados a través de más de 100 metas que involucra los 24 Ministerios. Véase <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>

149 Véase <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/07/fome-no-brasil-piorou-nos-ultimos-tres-anos-mostra-relatorio-da-fao>

150 Entre 2003-2010 el crecimiento económico brasileño fue entre 3,6% y 7,57%. Véase <https://datos.bancomundial.org/indicador>.

151 Texto-base aprobado el 25/05/2023 por el Congreso de Diputados. Véase <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/novo-arcabouco-fiscal/index.html>

152 La composición del Congreso de Diputados en Brasil es de 513 diputados. En la actualidad se encuentra representada por 12 partidos políticos. El partido de Lula, PT, tiene la segunda representación con 80 diputados.

153 De acuerdo con Osvaldo López: “Brasil enfrenta el desafío de consolidar un modelo de alto y sostenido crecimiento económico mientras aborda disparidades sociales y otros desafíos. Para lograrlo, se requieren reformas en áreas como el sistema tributario, las pensiones, la apertura comercial, la inversión en infraestructura y las reformas financieras.” Véase LÓPEZ, Osvaldo. *Brasil: El desafío de aumentar la productividad de la economía*. <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2022/08/brasil-el-desafio-de-aumentar-la-productividad-de-la-economia/>

154 El presidente Lula anunció que Brasil acogerá la 30.ª Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático (COP30), en noviembre de 2025, en Belém (PA).

estableció cuatro metas: i) lucha contra la deforestación a partir del seguimiento y vigilancia y combate a actividades ilegales como la minería, extracción irregular de madera, ocupación agropecuaria indebida y la invasión de tierras indígenas; ii) inversión y fiscalización con la revitalización y fortalecimiento de los órganos internos responsables de la protección ambiental; iii) sostenibilidad y desarrollo económico. El gobierno pretende combatir el uso predatorio de los recursos naturales y estimular actividades económicas con menor impacto medioambiental; iv) cumplir los compromisos internacionales asumidos en el marco de la Conferencia de París (2015), activando la transición energética y la conservación de los biomas brasileños¹⁵⁵.

4.2. La diversidad y complejidad del contexto regional latinoamericano

El contexto regional latinoamericano, que también es fundamental para la proyección internacional de Lula, ha cambiado bastante tras las dos crisis económicas, una pandemia y los conflictos en curso y es mucho más complejo ahora¹⁵⁶. Teniendo presente la importancia regional, durante la VII Cumbre CELAC¹⁵⁷, Lula informó que el BNDES volvería a su política de financiación a la infraestructura. Sin embargo, como se observa en la figura 3, los giros a la derecha y la “nueva izquierda” latinoamericana no propician un alineamiento natural y sin críticas, como el caso de Chile (Gabriel Boric/2022-2026) y de Colombia (Gustavo Petro/2022-2026), pese a las afinidades de agendas e intereses compartidos.

En el caso del presidente colombiano, aunque coinciden en el compromiso medioambiental y apuesta por las energías renovables, durante la Cumbre Amazónica¹⁵⁸ se evidenció la confrontación en cuanto a la explotación o no de hidrocarburos en áreas selváticas. Mientras Petro tiene el objetivo de renunciar a la extracción de combustibles fósiles, Lula manifestó su interés en una posible explotación de crudo en la desembocadura del río Amazonas. En 2023, Brasil se convirtió en el primer país petrolero de América Latina y el noveno a nivel mundial, lo que le ha posibilitado su ingreso como observador en la Organización de los países exportadores de petróleo y aliados (OPEP+).

De otro lado, las tensiones con el presidente chileno se deben a que, durante la Cumbre de presidentes sudamericanos en Brasilia, el 30/05/2023¹⁵⁹, en la que sólo faltó la presencia de la presidenta de Perú (Dina Boluarte), Lula declaró que se ha creado una “narrativa” sobre la falta de democracia en Venezuela, lo cual difiere con la posición crítica de Boric sobre el

155 <https://www.gov.br/planalto/es/ultimas-noticias/2023/05/en-reunion-bilateral-con-el-presidente-de-indonesia-lula-resalta-la-importancia-de-proteger-los-bosques-tropicales-del-planeta>. Durante la COP 27, amplió el debate también con el presidente de la República Democrática del Congo.

156 Véase: BURGESS, S. “Thinking through Brazil’s strategic leadership gap. In: HANNES, E.; FLEMES, D. (Ed) *Regional Powers and Contested Leadership*. Palgrave Macmillan, London, 2018, pp.63-84. BURGESS, S.W. “Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question”. *International Politics*, 52 (2), 2015, pp. 193-207; KENKEL, K. M.; CUNLIFFE, P. “Brazil as a Rising Power: Intervention Norms and the Contestation of Global Order”. Routledge, NY, 2016.

157 28/01/2023: CELAC <http://s017.sela.org/celac/cumbres/vii-cumbre-celac-argentina-2023/>

158 IV Reunión de Jefes de Estado de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), o Cumbre Amazónica, en la ciudad brasileña de Belém do Pará, 8 y 9 de agosto de 2013.

159 Comunicado De Brasilia: <https://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=41>

deterioro de la democracia venezolana¹⁶⁰, abogando siempre por una izquierda democrática y autocrítica que defienda los derechos humanos de manera inquebrantable, independientemente del gobierno de turno. Sin embargo, Lula ha subrayado la necesidad de comicios “altamente democráticos” para que Venezuela recupere su espacio internacional y se libere de las sanciones económicas impuestas por EE.UU.

Figura 3: Mapa político latinoamericano



Fuente: Visión 360, 23/11/2023¹⁶¹

Por tanto, se observa como el regionalismo está fragmentado y su revitalización pasa también por sortear las tensiones en diferentes organizaciones regionales, como son la CELAC y MERCOSUR y la reconstrucción de la UNASUR. A ello se añade el gran desafío que supone el incremento de regímenes autoritarios en la región, que normalizan discursos antidemocráticos, militaristas, ultranacionalistas y con violaciones sistemáticas a los derechos humanos en sus países (Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Ecuador, Argentina y Haití).

160 BBC News Mundo, 31 mayo 2023: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65762357>

161 Disponible en: <https://www.vision360.bo/noticias/2024/12/31/17631-el-complejo-mapa-politico-de-america-latina-con-una-izquierda-dominante>

4.3. Oportunidades: “O mundo tem saudades do Brasil”¹⁶².

La experiencia, capacidad de negociación y carisma¹⁶³, unida a la fortaleza de la diplomacia brasileña, facilitan que Lula siga con capital político y reconocimiento internacional (representante regional), que le hacen el político latinoamericano de mayor visibilidad de su generación¹⁶⁴. Además, materialmente Brasil tiene un peso natural por ser la mayor economía latinoamericana (novena mundial), gracias también a su posición geográfica privilegiada, lejos de todos los grandes puntos de tensión geopolítica. De ahí la diplomacia presidencial desplegada por Lula en el primer año de mandato, con más de 25 viajes oficiales (Tabla 1), liderando acciones en los ámbitos regionales (Mercosur, CELAC, UNASUR) e internacionales (BRICS, presidencia del G20, COP30 y revisión del Consejo de Seguridad de la ONU). Fortaleciendo su diplomacia “altiva y activa” (Amorin, 2023)¹⁶⁵ que le permite ser coherente con la doctrina del no alineamiento¹⁶⁶; es el único país miembro de los BRICS y del G20.

Tabla 1: Proyección internacional brasileña – diplomacia presidencial (2023)

Fecha	Agenda/Lugar	Motivo
21/1/2023	Argentina – VII Cumbre de la CELAC/Reuniones bilaterales con Cuba, Barbados, FAO y Consejo Europeo	Lula reafirma la importancia de los lazos con América Latina, importancia de la cooperación internacional, combate al hambre y “nueva gobernanza global”
25/01/2023	Uruguay	Revitalización del Mercosur y reuniones bilaterales
10/02/2023	EE.UU –Invitación del presidente Joe Biden	Debate sobre defensa de la democracia y el medio ambiente.

162 Discurso de Lula durante a COP27: <https://www.youtube.com/watch?v=GmeggJVJVuM>

163 John D. French utiliza el término “astucia” (Cunning), al realizar una biografía contextualizada de Lula, pues considera como “el arte subalterna para enfrentar las dificultades” (p.278), es central para lograr su proyecto de vida, pero también una estrategia de supervivencia para afrontar las adversidades. En palabras del autor: “A astúcia era utilizada de forma onipresente no mundo de Lula para moldar relações tanto verticais quanto horizontais. Como uma arma para os fracos, ela seria empregada defensivamente e até ofensivamente, para muitos fins, e com consequências boas e ruins. Como um véu, um disfarce ou uma camuflagem, a astúcia ocultava motivações verdadeiras e sentimentos que abrangiam desde ressentimento de classe até individualismo egoísta e antissocial.” (p.283) Véase: FRENCH, J.D.(2022). *Lula e a política da astúcia: de metalúrgico a presidente do Brasil*. Expressão Popular/Fundação Perseu Abramo: Sao Paulo. (Trad. Lia Machado Fortes).

164 STUENKEL, O., “What Lula Means for Latin America. Con Lula, Brasil puede asumir el liderazgo regional. ¿Lo hará?”, *Americas Quarterly*. 25/04/2023.

165 AMORIN, C. “Discurso do Embaixador Celso Amorim na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2011”. BRASIL/Ministério das Relações Exteriores. Publicado em 02/01/2011. Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-embaixador-celso-amorim-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2011

166 FORTIN, C, HEINE J. y OMINAMI, C., *Latin American Foreign Policies in the New World Order. The Active Non-Alignment Option*, Anthem Press, 2023.

Fecha	Agenda/Lugar	Motivo
14/4/2023	Revitalización de la Cooperación Brasil-China Toma de posesión de Dilma Rousseff en la presidencia del NDB (Banco de los BRICS)	Inversiones del orden de BRL 50 mil millones. Fueron firmados 15 acuerdos, destacándose las áreas de facilitación del comercio y cooperación tecnocientífica, en temas como agricultura, investigación espacial y energía.
16/04/2023	Emiratos Árabes	Inversiones comerciales –BRL 12 mil millones en energías renovables.
22/4/2023	Portugal	Firma de 13 acuerdos en materia de equivalencia en educación primaria y secundaria
26/04	Madrid, España	Firma de 2 memorandos y una carta de intenciones en las áreas de: educación, trabajo, ciencia, tecnología e innovación.
18/05/2023	Invitación a participar en la Cumbre del G7 – Reunión bilateral con Japón – Reunión con presidente de Indonesia	Refuerza la defensa de la paz y del multilateralismo. “Hacia un mundo pacífico, estable y próspero”. – Japón anuncia exención de visados para brasileños/as. – Agenda comercial, política y ambiental, destacándose la articulación de un grupo de países poseedores de grandes selvas tropicales, para la defensa de posiciones conjuntas en la protección de los biomas.
30/5/2023	Cumbre de presidentes sudamericanos en Brasilia	En esta ocasión, también se celebró el regreso de Brasil a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), de la que vuelve a formar parte después de cuatro años.
21/6/2023	Italia y Vaticano. Encuentro con el Papa Francisco en el Vaticano	Encuentro reservado en el que se defiende la protección ambiental y social y en la promoción de la paz. Encuentro bilateral con la presidenta Georgia Meloni
22/6/2023	Francia Foro “Power our Planet” Encuentro bilateral con Emmanuel Macron	“Power Our Planet” –evento que reúne liderazgos internacionales y referencias culturales, en defensa de un “nuevo pacto financiero global” para enfrentar el desafío climático.
4/7/2023	62. ^a Cumbre de jefes de Estado – Brasil asume la presidencia temporal del Mercosur	Lula pide unión y compromiso entre los jefes de estados para enfrentar los desafíos regionales.

Fecha	Agenda/Lugar	Motivo
18/7/2023	Bélgica –III Cumbre Unión Europea (UE)-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Los presidentes de Brasil, Argentina, Colombia y Francia lideraron una iniciativa que trajo a la mesa de negociaciones al gobierno y la oposición de Venezuela, para entendimientos que conduzcan a la organización de elecciones justas, transparentes e inclusivas en el país.
9/8/2023	Colombia –Cumbre de la Amazonia.	Reúne líderes de los países de la región que firman la “Declaración de Belém”, que resalta los compromisos y prioridades conjuntas en la protección y desarrollo sostenible de la Amazonía.
22/8/2023	Sudáfrica–Johannesburgo 15. ^a Cumbre de jefes de Estado de los BRICS.	BRICS y África: alianzas para el crecimiento mutuamente acelerado, el desarrollo sostenible y el multilateralismo inclusivo”. Se destaca la decisión conjunta de ampliar el bloque, con la adhesión de nuevos países miembros.
24/8/2023	14. ^a Conferencia de jefes de Estado y Gobierno de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).	Reactivar el diálogo cultural con los países de la CPLP
14/04/2023	Paraguay – ceremonia de Investidura.	Investidura del presidente Santiago Peña Reunión con el expresidente Fernando Lugo
28/8/2023	Acuerdo entre Brasil-Argentina	Cooperación entre el Banco de Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) podrá poner a disposición USD 600 millones para garantizar el flujo de las exportaciones brasileñas a Argentina.
30/8/2023	Designación de Brasil para asumir la presidencia del G20	Se desarrolla del 1/12/23 al 30/11/24 y se centra en los temas de la inclusión, la sostenibilidad y la reforma de la gobernanza global. Se prevé más de 200 reuniones
15-16/09/2023	Cuba Cumbre del G-77 + China	Declaración final que pide la “urgente reforma integral de la arquitectura financiera internacional y de un enfoque más inclusivo y coordinado de la gobernanza financiera mundial”, “rechazo de los monopolios tecnológicos”

Fecha	Agenda/Lugar	Motivo
19/9/2023	Discurso en 78. ^a Asamblea General de las Naciones Unidas, NY/EE. UU	Discurso de apertura en el cual reafirma la necesidad de una unión global contra la desigualdad y el hambre, la adopción de medidas urgentes contra el cambio climático y la reforma de instituciones de gobernanza global.
20/9/2023	Iniciativa bilateral con EE.UU	La iniciativa que defiende el trabajo digno y combate a la precarización del trabajo en los dos países y a escala global.
11/10/2023	New York/ONU –Brasil solicita una reunión al Consejo de Seguridad de la ONU para abordar la guerra entre Israel y Gaza/Palestina	La propuesta de paz brasileña recibió un amplio apoyo, pero fue rechazada debido al veto de Estados Unidos.
28/11/2023	Arabia Saudí Reunión bilateral Lula/Bin Salman	Prevé la inversión de USD 10 mil millones en proyectos en los ámbitos de las energías limpias, el hidrógeno verde, la defensa, la ciencia y la tecnología, la agropecuaria y las infraestructuras relacionadas con el nuevo Programa de Aceleración del Crecimiento (Novo PAC).
30/11/2023	Doha/Qatar Reunión bilateral Lula/Bin Hamad al Zani	Foro Económico Brasil-Catar: Oportunidades y Negocios
3/12/2023	Berlin/Alemania Alianza estratégica Brasil-Alemania.	Firma de acuerdos en áreas como la energía, la industria y la transición ecológica. Declaración conjunta sobre cooperación tecnológica para la promoción de la integridad de la información y la lucha contra la desinformación (noticias falsas).
30/11 al 12/12/2023	Dubái/ Emirados Árabes Unidos COP 28	Establece objetivos globales para la transformación de sistemas energéticos hacia la neutralidad climática para 2050.

Fuente: Elaboración propia¹⁶⁷

Sumado al renovado activísimo presidencial, su equipo ministerial también está desarrollando una labor ingente para demostrar que “Brasil está de vuelta”, comprometidos con las cuestiones ambientales, humanitarias, de seguridad y paz internacionales, revisión de la arquitectura

167 Todas las informaciones fueron consultadas en el portal de la Secretaría de Comunicación Social. Disponible en <https://www.gov.br/secom/es/2023-fue-un-ano-orientado-a-la-reconstruccion-de-la-politica-exterior-brasilena>

económica internacional¹⁶⁸. Los viajes vuelven a posicionar a Brasil como potencia emergente y demuestran la importancia del regionalismo, la cooperación Sur-Sur con Asia, África, países árabes y BRICS+ y del compromiso con el multilateralismo (G-7, G20, OMC, ONU y posible entrada en la OCDE).

Si por un lado los resultados tangibles de su diplomacia presidencial propician el retorno brasileño a importantes mecanismos de gobernanza; incluso con capacidad para fijar agenda internacional (COP30/2025 y G-20/2024). Por otro lado, Lula también debe evitar costes políticos innecesarios que dañan la imagen política y su potencial liderazgo. En este sentido, la comparación de los crímenes de guerra, que está ejecutando Israel en Gaza, con el Holocausto¹⁶⁹ es históricamente tergiversada, un fracaso diplomático, ofensiva a las víctimas y no contribuye a solucionar el conflicto. Se puede condenar la barbarie y la no proporcionalidad de la respuesta israelí, sin un coste diplomático-político tan elevado. También el alineamiento a Putin o Maduro, sin condenas a la invasión rusa a Ucrania, o la ausencia de procesos democráticos transparentes en Venezuela generan un coste político interno y externo.

Lo anterior expone la estrategia de liderazgo del gobierno 3.0 de Lula, en la que Brasil busca aumentar su influencia global mediante alianzas, participación en foros, poder blando y aprovechamiento de su influencia regional y global, tal y como se evidenció con su rol en las negociaciones climáticas de Copenhague. Este enfoque reconoce las múltiples dimensiones del poder internacional en el siglo XXI, más allá de la coerción en tres aspectos. El primero, la capacidad de mediación y establecimiento de agenda. Brasil ha utilizado plataformas como el G20 y los BRICS para impulsar temas críticos para el Sur Global, como son: las reformas a la arquitectura financiera internacional para triplicar préstamos sostenibles a países en desarrollo; la *Alianza Global contra el Hambre*¹⁷⁰ e *Iniciativa sobre Bioeconomía del G20 (GIB)*¹⁷¹; propuestas innovadoras, como el impuesto a las grandes fortunas para financiar políticas climáticas y sociales, consensuado durante su presidencia del G20 en 2024¹⁷². Esa capacidad de agenda y “geopolítica de los débiles”¹⁷³.

168 En esta línea véase los discursos de Lula durante la reunión del G20, de la 78.ª AGNU y de los XV BRICS. Reforzado durante el [Discurso del presidente](#) por la ocasión de la “37.ª Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, en Adís Abeba, Etiopía, el 17 de febrero de 2024”.

169 <https://edition.cnn.com/videos/spanish/2024/02/18/lula-da-silva-comentarios-guerra-israel-gaza.cnn>

170 Discurso del presidente Luiz Inácio Lula da Silva en el lanzamiento de la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza, en Río de Janeiro, el 18 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/es/seguir-al-gobierno/discursos-y-pronunciamentos/2024/11/discurso-del-presidente-lula-en-el-lanzamiento-de-la-alianza-global-contra-el-hambre-y-la-pobreza>

171 En 2024, Brasil organizó reuniones de ministros de finanzas y relaciones exteriores para incorporar las perspectivas de los países en desarrollo e invitó a 19 países de África, Asia y América Latina a las discusiones ministeriales del G20. La Iniciativa sobre Bioeconomía del G20 (GIB) estableció los 10 principios de Alto Nivel sobre Bioeconomía. Los temas claves incluyeron la financiación climática, el acceso a la tecnología verde, la seguridad alimentaria, el desarrollo liderado por las mujeres y las reformas a los bancos multilaterales de desarrollo para triplicar los préstamos sostenibles para las naciones más pobres. Disponible en: <https://g20.gov.br/es/noticias/el-g20-alcanza-un-consenso-y-establece-principios-de-alto-nivel-sobre-bioeconomia>

172 KOENIG, N. & KUMP, I. “Brazil: Lula Land”. *Munich Security Report 2025*, pp. 103-104. Disponible en: <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2025/brazil/>

173 La “geopolítica de los débiles” se refiere a las acciones estratégicas y las decisiones de política exterior de Estados que se consideran menos poderosos en el sistema internacional. Examina cómo estos Estados navegan

El segundo, referente a la autonomía estratégica y al pragmatismo que se observa en la diversificación de alianzas (BRICS, G20, OCDE y CPLP) y no alineamiento activo¹⁷⁴. Cómo explica Fernanda Magnotta: “Al elegir el pragmatismo, Brasil mantiene la autonomía entre las grandes potencias, aprovecha las relaciones para el desarrollo y se adapta a las dinámicas de poder cambiantes mientras evita las rígidas restricciones que caracterizaban sus enfoques de política exterior ideológica pasada.”¹⁷⁵ Por último, Brasil también realiza la maniobra estratégica al mantener una asociación privilegiada tanto con China (con la que coopera con inversiones en infraestructura y energía), establecimiento de acuerdos tecnológicos con la UE (además de encabezar la propuesta de revisión de la “Alianza Mercosur-UE” y realizar críticas al proteccionismo verde europeo)¹⁷⁶ y evitar la confrontación directa con EE.UU.¹⁷⁷ (coopera con los acuerdos en Amazonia – fondos REDD+).

A margen de los desafíos, Brasil proyecta su capacidad de liderazgo en el contexto de la policrisis mediante su habilidad para construir consensos heterogéneos, como lo demostró en la Cumbre Social del G20 de 2024. Sin embargo, su autonomía está limitada por factores estructurales: la asimetría del sistema internacional¹⁷⁸, sus contradicciones políticas internas y su propia dependencia de modelos extractivistas. Como advierte Koenig y Krump¹⁷⁹, el éxito de su estrategia dependerá de “mantener equilibrios entre presiones domésticas y un contexto geopolítico cada vez más fracturado”.

V. CONSIDERACIONES FINALES: PASOS HACIA EL RETORNO DEL LIDERAZGO DE LULA

Lo expuesto permite concluir que la policrisis ha evidenciado al menos cinco escenarios: 1.º Un modelo de liderazgo neoliberal que opera para favorecer a los estratos más favorecidos de población y que consolida las estructuras dominantes de poder¹⁸⁰; 2.º La carencia de un liderazgo global fundamentado en intereses y soluciones compartidas, dispuesto a proporcionar

y ejercen influencia dentro de un escenario global dominado por actores más fuertes. En lugar de centrarse únicamente en las acciones de las grandes potencias, este concepto analiza los desafíos y oportunidades únicos que enfrentan los estados más débiles al perseguir sus intereses nacionales y su seguridad. Emerge como un concepto gradual y evolutivo dentro de las RRII. Surge de la necesidad de analizar y comprender las estrategias y la agencia de aquellos estados que no se encuentran en la cima de la jerarquía de poder internacional.

174 KOENIG, N. & KUMP, I. “Brazil: Lula Land”, *op. cit.*, nota 172.

175 MAGNOTTA, F. I. “The Power and the Pragmatism”. *The Ideas Letter*. 11/04/2024. Disponible en: <https://www.theideasletter.org/essay/the-power-and-the-pragmatism/> Cómo expone la autora: “El momento actual exige una nueva comprensión de la autonomía: “autonomía a través de la complejidad”, un enfoque que reconoce la naturaleza multifacética de las relaciones de poder y busca maximizar la libertad del país a través del compromiso simultáneo con múltiples actores y agendas

176 Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/brazil-europes-bridge-to-the-global-south/>

177 El embajador Mauro Vieira explica que Brasil ve los BRICS no como “club antioccidental”, sino como “plataforma para reformar el multilateralismo desde dentro”. Este enfoque le permite actuar como *agente de doble vía*: criticar la dominación occidental mientras evita alinearse con el eje Rusia-China. Disponible en: <https://brics.br/en/news/brics-is-an-extremely-important-manifestation-of-multilateralism-argues-brazilian-foreign-minister-mauro-vieira>

178 HELLEINER, “Economic Globalization’s Polycrisis”, *op. cit.* nota 3.

179 KOENIG, N. & KUMP, I. “Brazil: Lula Land”, *op. cit.*, nota 172, p. 108.

180 GILL, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

bienes públicos globales; 3.º Una sociedad internacional debilitada que tiene escasa capacidad de respuesta; con sistemas de salud, seguridad y cooperación frágiles o fragilizados; 4.º El deterioro de la cooperación internacional¹⁸¹; 5.º Ineficiencia del modelo de gobernanza para mantener la paz y la seguridad global.

El liderazgo se entiende como un concepto analítico¹⁸², que cumple una función integradora en determinada estructura social¹⁸³, orientado a la solución racional y sensata¹⁸⁴, con influencia internacional para guiar y facilitar la cooperación¹⁸⁵, fundamentado en relaciones de poder¹⁸⁶ y, por lo tanto, es un proceso situacional¹⁸⁷. Se puede llegar a tres conclusiones sobre el posible retorno del liderazgo de Lula (2023-2026). La primera, pese a los desafíos internos y regionales, Lula cumple con estos criterios, como confirman sus acciones internas, política exterior y diplomacia presidencial desplegada en su primer año de mandato. La segunda, que considera el cumplimiento de las cinco condiciones para la existencia y el ejercicio del liderazgo¹⁸⁸, sistematizados en la Tabla 2. En este caso, podemos ver que Lula sí los cumple.

Tabla 2: Lula frente a las condiciones del liderazgo internacional

Condiciones para el liderazgo	Lula 3.0
Relacional	El líder (Lula), público (tanto interno como internacional) y contexto. La sesión 5.1 y 5.2 expusieron los desafíos y oportunidades del actual contexto internacional. Pero también, el desafío interno de superar la polarización que ha intentado ensuciar la legitimidad democrática. Internacionalmente, viene logrando cautivar el público y buscar establecer su posición.
Asimétrico	Asentado en una relación vertical. Tanto interna como internacionalmente busca superar el modelo hegemónico de poder y así posibilitar actualizar un modelo de gobernanza inclusiva y compartida. De ahí que, en sus discursos, en los diferentes foros internacionales, presente una posición revisionista del orden internacional.

181 TURZI, M., “The Age of Pressure Politics?”, *Global Policy*, 2020.

182 SCHIRM, S.A., “Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance”, *European Journal of International Relations*, 16, 2, 2010, pp. 197–221.

183 DESTRADE, S., “Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership”, *Review of International Studies*, 36, 2010, pp. 903-930.

184 LEBOW, R.L., *Forbidden Fruit: Counterfactuals and International Relations*, Princeton University Press, 2010.

185 NORTHOUSE, P.G., *Leadership: Theory and research*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1997.

186 NYE, J.S., *Las cualidades del líder*, Barcelona, Paidós, 2011.

187 GRINT, K., *The arts of Leadership*, Oxford, Oxford university Press, 2000.

188 AHLQUIST, J.S. y MARGARET, L., “Leadership: What It Means, What It Does, and What We Want to Know About It”, *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2011, núm.14, pp.1–24.

Condiciones para el liderazgo	Lula 3.0
Posee un dominio específico	<p>Superior en el desarrollo de sus funciones para atraer socios a las negociaciones para la defensa de bienes públicos, pero también expandir su influencia. Capacidad negociadora: interna, con la oposición política y sociedad civil; internacional, participando activamente en el marco de las instituciones multilaterales de forma propositiva.</p> <p>El Gobierno de Lula sitúa de nuevo a Brasil al lado de los países emergentes, adoptando una política hacia Asia Pacífico que cambia la jerarquía de prioridades externas a favor de China y otros países BRICS. Todo ello, sin descuidar las buenas relaciones tanto con la UE, como con EE.UU.</p>
Instrumental	<p>Está orientado a re-situar Brasil como una potencia regional comprometidos con las cuestiones ambientales, humanitarias, de seguridad y paz internacionales, revisión de la arquitectura económica internacional. Para ello, reivindica su presencia y relevancia internacional.</p>
Conduce los seguidores a algo	<p>Internamente: Eliminar el hambre, combatir la desigualdad, desarrollo sostenible (económico, social y ambiental) e injusticia social, defensa de la democracia y los derechos humanos, búsqueda de crecimiento económico y la reforma de la gobernanza global.</p> <p>Externamente: Recuperar el multilateralismo activo. Acción exterior orientada y comprometida a superar los grandes desafíos internacionales. Fundamentado en la cooperación, democracia y defensa de los derechos humanos.</p>

Fuente: Elaboración propia

La tercera conclusión conduce a verificar qué tipo de liderazgo ejerce Lula. Para ello, es necesario considerar los cinco modelos de liderazgo¹⁸⁹ presentados en la sección 4: jerárquico, funcional/comportamental, relacional, discursivo y crítico. En este sentido, se observa que Lula transita entre los cuatro últimos: despliega un liderazgo funcional cuando impulsa la acción, como en el caso de la CELAC, UNASUR y BRICS. Asume responsabilidad e interviene en la agenda internacional (COP30, G.20/2024) para la defensa de los bienes públicos globales. Su liderazgo relacional se caracteriza por el reconocimiento internacional de otros pares¹⁹⁰, posibilitando la construcción de nuevas realidades sociales y que se dirige a la consecución de objetivos comunes. Además, ejerce un liderazgo discursivo debido a la proyección de su discurso, que influye entre agentes y estructuras, tal y como exponen sus intervenciones en los diferentes foros internacionales. Finalmente, practica un liderazgo crítico al exponer la

189 YOUNG, O., "Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society", *International Organization*, N. 45, 1991, pp. 281-308, p. 287; VU, T.M., "International Leadership as a Process: The case of China in Southeast Asia", *RBPI*, Vol.60, N. 1, 2017, pp.1-21 y NYE, J.S., *Las cualidades del líder*, Barcelona, Paidós, 2011.

190 UHL-BIEN, M., "Relational Leadership Theory: Exploring the Social Processes of Leadership and Organizing", en WERHANE P. y PAINTER-MORLAND, M. (Eds.), *Leadership, Gender, and Organization, Issues in Business Ethics*, vol. 27, Dordrecht, Springer, 2011.

naturaleza asimétrica del sistema internacional y proponer la revisión de mecanismos de gobernanza, como demuestra su participación tanto en los BRICS como en el G-20, además de haber pedido la revisión de la estructura del Consejo de Seguridad de la ONU.

Lula presenta un tipo de liderazgo compartido e inclusivo¹⁹¹. Este se propone al alcance de metas compartidas, negociadas y coordinadas. Determinado tanto por la capacidad de identificar y aprovechar las oportunidades para actuar, como por la percepción de legitimidad que tengan los seguidores de las acciones y objetivos del líder¹⁹². Para finalizar se considera que el alcance del liderazgo internacional Lula será proporcional a la superación de sus desafíos internos y externos (sección 5). De este modo, contribuye a reforzar el multilateralismo, las soluciones compartidas y a tender puentes a soluciones complejas en medio a la turbulencia geopolítica del momento.

Bajo el liderazgo de Lula 3.0, Brasil ha demostrado una renovada capacidad para ejercer influencia en el escenario internacional, especialmente en temas sociales, ambientales y de reforma de la gobernanza global. La presidencia brasileña del G20 en 2024 y la próxima presidencia del BRICS en 2025 han sido plataformas clave para proyectar este liderazgo. Durante la cumbre del G20 en Río, Brasil impulsó iniciativas como la “Alianza global contra el hambre y la pobreza” y defendió reformas estructurales en organismos como el FMI y el Banco Mundial para dar mayor voz a los países en desarrollo¹⁹³. Además, la organización de la COP30 en la Amazonía refuerza el papel de Brasil como referente en la agenda climática global.

La PEB de Lula 3.0 se estructura en el principio de “autonomía pragmática”¹⁹⁴, que busca equilibrar las pretensiones de liderazgo con la necesidad de mantener relaciones abiertas con todos los polos de poder. Brasil ha evitado alineamientos automáticos, resistiendo presiones tanto de EE. UU. como de China, y ha optado por una estrategia de “no alineamiento activo” que le permite actuar como mediador y puente entre Occidente y el Sur Global¹⁹⁵. Esta autonomía se ve reforzada por la posición geográfica segura y la limitada dependencia militar y económica respecto a las grandes potencias, permitiendo a Brasil aprovechar la competencia entre EE. UU. y China para obtener beneficios estratégicos¹⁹⁶.

No obstante, la autonomía de Brasil no es absoluta. Las tensiones con Occidente, especialmente por su acercamiento a China y los BRICS, y los desafíos internos, como la polarización política y las crisis regionales (Venezuela, Argentina), limitan su margen de maniobra y su capacidad de incidir de forma más incisiva en la política internacional.

191 BRADFORD, C. I. y LIMA, W., *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Brookings Institution Press, 2011, pp. 5-9-

192 HELMS, L., “Global political leadership in the twenty-first century: problems and prospects”, *Contemporary Politics*, 20, 3, 2014, pp. 261-277.

193 Disponible en: <https://www.gov.br/planaltoPublicado/es/ultimas-noticias/2025/01/lula-destaca-el-momento-especial-que-vive-brasil-en-la-geopolitica-con-el-brics-y-la-cop>

194 RODRIGUES, G.M.A. “¿Autonomía Pragmática? La Nueva Política Exterior De Lula”, *Análisis Carolina* 7/2023ES, p.8.

195 Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/brazil-europes-bridge-to-the-global-south/>

196 RODRIGUES, G.M.A. “¿Autonomía Pragmática?”, *op. cit.* nota 194.

