

A rota planejada: diretrizes gerais da política externa brasileira**La ruta trazada: lineamientos generales de la política exterior brasileña¹****The planned route: general guidelines of the Brazilian foreign policy****Cristóbal Reig Salinas²****Resumo**

O artigo tenta dar uma visão geral da política externa brasileira por meio de seus objetivos, princípios e conceitos, destacando a importância da diplomacia. Também explora a política regional do Brasil e sua relação bilateral com os Estados Unidos até o período do pós Guerra Fria no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Palavras-chave: Brasil, Política Externa, Diplomacia.

Resumen

El artículo intenta dar una visión panorámica de la política exterior brasileña a través de sus objetivos, principios y conceptos, junto con destacar la importancia de su diplomacia. Se explora también la política regional de Brasil y su relación bilateral con Estados Unidos, abarcando hasta el período de post-guerra fría, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

Palabras Clave: Brasil, Política Exterior, Diplomacia.

Abstract

The article aims to give an overview of the Brazilian foreign policy through its objectives, principles and, concepts, along with highlighting the importance of diplomacy. It also explores the regional policy of Brazil and its bilateral relationship with the United States, until the period of post-Cold War under President Fernando Henrique Cardoso.

Keywords: Brazil, Foreign Policy, Diplomacy.

¹ El siguiente artículo se realiza en el marco de la Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales “POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL PERÍODO DE POST-GUERRA FRÍA: Liderazgo e Integración Regional durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso”. Santiago, Chile. Octubre 2011.

² Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Licenciado en Comunicación Social, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Email: crisreig@gmail.com

Características principales

El ex Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil (1992, 2001-2003) Celso Lafer, define a la Política Exterior como un tipo especial de política pública, más cualitativa que cuantitativa, cuya preparación exige un análisis caso a caso respecto a las demandas nacionales y las oportunidades ofrecidas por lo que denomina momento internacional. Este proceso puede asumir las características de una lucha intra burocrática, debido a las distintas visiones existentes y que, en una sociedad democrática, se deben incorporar a la agenda³

En este sentido, Russell⁴ considera necesario distinguir analíticamente entre estructura y proceso en la toma de decisiones de política exterior. La estructura decisoria está compuesta por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen tanto la capacidad

de comprometer los recursos de la sociedad, como de evitar que la decisión que adopten sea fácilmente revertida.

En este proceso de toma de decisión participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior. Cabe agregar, para el contexto latinoamericano, que los procesos de modernización y democratización durante el período de Post-Guerra Fría han complejizado los sistemas de toma de decisiones.

En suma, los altos niveles de centralización y de concentración del poder adjudicados tradicionalmente a los presidencialismos latinoamericanos no han impedido la emergencia de batallas burocráticas entre entidades rivales que mantienen sus propios valores y percepciones. Por cierto, la autoridad más alta, esto es, el Presidente de la República, tiene la palabra final en muchas de estas batallas, pero no todo los asuntos son decididos a ese nivel y él o ella pueden limitarse a un papel de árbitro⁵.

La decisión, entonces, siempre es tomada por los actores gubernamentales domésticos de la estructura decisoria que

³Ministério Das Relações Exteriores (MRE). *A Inserção Internacional do Brasil: A gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília, MRE, 1993.

⁴ Russell, Roberto (Ed.) *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas*. En su: *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, P. 255-274

⁵ Van Klaveren, Alberto. Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo para Armar. En: *Estudios Internacionales*. Año 25, N° 98: 169-216. Abril-junio 1992. P.180 s.

operan como “unidad última de decisión”⁶ –que en el caso de la política exterior brasileña los podríamos identificar con la figura del Presidente y la Cancillería – por lo que otros actores que participan en el proceso decisorio lo hacen ejerciendo influencia a través de distintos mecanismos, ya que no pueden actuar como decisores, pues no tienen la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad ni de evitar que la decisión sea fácilmente revertida.

No obstante, este grado de influencia que pueden ejercer los actores que no componen la estructura decisoria varía dependiendo del país, el tema y el contexto general, afectando en distintas proporciones a la unidad última de decisión⁷. Entre los elementos del contexto interno que logran generar influencia sobre esta unidad, cabe destacar el componente ideológico, definido como pautas que otorgan un grado de coherencia a los valores de un

régimen social, y que no debieran confundirse con los intereses y objetivos del país al momento de formular una política exterior⁸

De este modo, lo que hace la ideología es básicamente influir en el proceso de selección de estos objetivos de política exterior y, una vez fijados, la eficiencia internacional del país estará determinada por la planificación y realización de estos objetivos, concebidos en términos operativos antes que ideológicos.

Objetivos y Principios que guían la Política Exterior

A partir de lo anterior, resulta útil examinar los objetivos y principios que cimentan la política exterior brasileña a partir de su constitución como República. Según Cerro⁹ a través del tiempo se constituyeron un conjunto de principios de conducta exterior que traspasaron las inflexiones y cambios de la política; por lo que identificar y

⁶ Definición tomada por Russell de Hermann, M.; Hermann C. y Hagan, J.; “How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior” en Hermann, Charles F., Kegley, Charles W. JR. y Rosenau, James N. (edits.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen & Unwin, 1987, P. 309

⁷ Russell, Roberto (Ed.) *Política Exterior...* Óp. Cit. P. 1

⁸ Jaguaribe, Helio. El Brasil y la América Latina. En: *Estudios Internacionales*. Año VIII, N° 29: 106-136. Enero-marzo 1975. P. 110

⁹ Cerro, Amado Luiz (Ed.) *Relações Internacionais do Brasil*. En su: *O Desafio Internacional: A Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994, P. 9-58.

describir este acumulado histórico abre el camino para el estudio de las tendencias de la política exterior.

Un principio de importante tradición en la política exterior de Brasil es la no confrontación. Esto implica valorizar de sobremanera la autodeterminación y no intervención y, por consiguiente, la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas a las controversias internacionales, como también la condena al uso de la fuerza para la obtención de resultados.

*O pacifismo brasileiro é uma opção filosófica que conta com o apoio de fatores socioculturais, tais como a satisfação com o território e a abundância de recursos naturais, a heterogeneidade cultural, a tolerância social, a tranqüilidade diante dos vizinhos. Não conta, entretanto, com o apoio das teorias de relações internacionais que prevaleceram nos centros de poder e da história das relações internacionais contemporâneas*¹⁰.

Cabe destacar, sin embargo, que esta satisfacción con el territorio, subrayada por el autor, viene precedida por una conquista (mayormente pacífica) de éste y una temprana consolidación de las

fronteras territoriales a principios del siglo XX. La valoración del territorio por parte de las élites brasileñas ha sido una constante sobre la cual existe gran consenso y no se ha planteado la cesión o pérdida de territorios, ni siquiera como vía para mantener aquellos considerados prioritarios¹¹

Otro importante principio de la política exterior brasileña es el llamado juridicismo: El respeto a los tratados y convenciones como si fueran manifestaciones de la voluntad nacional o multilateral. Mientras que un tercer principio de la política exterior es el realismo que, con el tiempo, derivó en pragmatismo.

Este pragmatismo, aliado a los dos elementos anteriores – la no confrontación y el respeto a los tratados – produjeron una modificación en la idea de construir una potencia como vía para obtener beneficios externos, junto con despolitizar y desideologizar la conducta exterior.

¹⁰ *Ibíd*em

¹¹ Pérez Llana, Carlos. ¿Potencias intermedias o países mayores? La política exterior de Argentina, Brasil y México. En: *Estudios internacionales*. Año VIII, N°29. Enero-marzo 1975.

Lo anterior, a su vez, tuvo como consecuencia la búsqueda de otras vías para reforzar el poder nacional y la orientación de la diplomacia, marcada por una baja densidad política y una alta densidad económica en su política exterior¹². Esta búsqueda de otras vías no involucra un debilitamiento en esta intención de alcanzar el status de potencia, sino que suponen una forma particular de lograrlo.

Por su tamaño, Brasil es considerado un país continental; y junto con Rusia, China, India y los EE.UU. caen en la categoría de *monster country*¹³. Esta clasificación toma en cuenta no sólo las características geográficas y demográficas, sino también los datos políticos y económicos, además de la magnitud de los problemas y desafíos que enfrentan. Ciertamente existen muchos aspectos que lo diferencian de estos países, pero uno fundamental¹⁴ es

que al estar localizado en América del Sur, Brasil no está – y nunca lo ha estado a lo largo de toda su historia – en el centro de las tensiones internacionales en la esfera estratégico-militar¹⁵.

De esta manera, el comportamiento internacional de Brasil se puede distinguir – en palabras del Embajador Gelson Fonseca Jr. – por una moderación constructiva que se expresa en su habilidad para temprar la agenda de política exterior, reduciendo los conflictos y dificultades¹⁶. La continuidad y persistencia en el tiempo de este tipo de comportamiento diplomático se le atribuye, en gran parte, al legado de José Maria da Silva Paranhos, más conocido como el Barón de Río Branco, Ministro de Relaciones Exteriores desde 1902 a 1912.

Su legado incluye también, la consolidación y delimitación de 430.600 km² de frontera (además de la compra del territorio de Acre, con 403.000 km²) Sin embargo, estos éxitos no los alcanzó en solitario: “Rio Branco não teria

¹² Cervo, Amado Luiz (Ed.) *Relações Internacionais...* Op. Cit. P. 2

¹³ Tomado por Lafer de Kennan, George F. *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*, New York, Norton, 1993, P. 143.

¹⁴ Lafer, Celso. *Dilemmas and Challenges in Brazil's Foreign Policy*. En: DA SILVA, Alberto Carvalho (et al.). *Brazil: Dilemmas and Challenges*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

¹⁵ Es por esto que, según Lafer, Brasil “is not a very frightening monster country”.

¹⁶ Tomado por Lafer de Fonseca Jr., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998, P. 356

alcançado suas vitórias sem os trabalhos e os estudos de seus antecessores, como o visconde de Rio Branco, Joaquim Caetano de Silva e Paulino Soares de Souza, por exemplo. Não foi obra de um regime ou de partidos; pertence à Nação, aos seus Secretários do Exterior, aos diplomatas, aos historiadores, aos geógrafos e aos pioneiros das demarcações”¹⁷.

Aunque estos principios varían dependiendo del período histórico y el tipo de gobierno, Guilhon¹⁸ los resume en cinco: 1.- resolución pacífica de los conflictos; 2.- respeto a la autodeterminación de los pueblos; 3.- no intervención en los asuntos internos de otros países; 4.- respeto a las normas del Derecho Internacional; 5.- multilateralismo de su política exterior. El autor reconoce que si bien estos principios permanentes de la política exterior le otorgan respeto y credibilidad al país frente a la comunidad internacional, no difieren de la retórica

¹⁷ Honório Rodrigues, José. *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro, 1966. P. 25

¹⁸ Guilhon Alburquerque, José Augusto. Brazil: From dependency to Globalization. En: MORA, Frank O.; Hey, Jeanne A. K. (Eds.). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham, MD; Rowman and Littlefield Publishers, 2003.

presente en la política internacional y que Brasil, como la mayoría de los países, no siempre los ha seguido en su totalidad.

Es por esto, afirma, que para lograr una mayor comprensión de las prácticas diplomáticas de Brasil, resulta más apropiado examinar sus objetivos:

“(...)for the entire Cold War and post-Cold War period, Brazilian foreign policy goals have been essentially three: 1. to secure an international environment favorable to Brazilian economic development; 2. to avoid any semblance of submissive compliance to the United States and, more generally, to any of the U.S. major allies; and 3. to avoid or, at least, to delay any further integration into the U.S. economy”¹⁹.

El primero de estos objetivos contiene a su vez tres metas específicas. La más importante es conseguir apoyos para el desarrollo económico del país, lo que se puede apreciar en los constantes intentos de la diplomacia brasileña de liderar la adopción de programas multilaterales de inversión, apuntados a la industrialización y crecimiento económico de los países subdesarrollados.

¹⁹ *Ibidem*.

Otra meta es lograr excepciones para los compromisos internacionales del país, sobre todo en lo concerniente al libre comercio y la deuda externa; en tanto la tercera meta específica, relacionada con asegurar un contexto internacional favorable para el desarrollo de la economía brasileña, consiste en evitar cualquier limitación a su libertad para explotar totalmente sus recursos domésticos.

El segundo objetivo general de la política exterior brasileña, en tanto, puede ser entendido como una reacción de la burocracia y el liderazgo político del país, al cambio en las orientaciones globales de EE.UU. después de la II Guerra Mundial. La posibilidad de formar una alianza especial con Washington se vino a tierra con la Guerra Fría y las élites brasileñas resintieron la ayuda otorgada por los estadounidenses a sus enemigos en Europa y Asia, en contraste con un aliado, como lo fue Brasil durante el conflicto.

El tercer objetivo general de la política exterior de Brasil – evitar o, al menos demorar cualquier aumento de la

integración con la economía de EE.UU. – es el corolario de los dos objetivos anteriores. Esto se vuelve particularmente importante para la política interna y externa de Brasil como consecuencia del crecimiento en la interdependencia hemisférica, sobre todo a partir de los años 90' pues se temían las consecuencias de una mayor competencia con la industria estadounidense en un contexto de integración y apertura económica.

El valor de lo abstracto: Conceptos e Ideas fuerza

Tan importantes como los principios y objetivos en la política exterior, son los conceptos e ideas que la permean. Quizá no tan constantes en el tiempo, los conceptos presentes en determinados períodos de la política exterior brasileña han sido fundamentales para la comprensión e implementación de ésta.

De todos estos conceptos, de seguro el más trascendente, influyente e invariable, ha sido la idea del **Desarrollo**. Page grafica su relevancia: “(...) una pasión que comparten todos los brasileños, cualquiera sea su

ideología política, es el deseo de acelerar el desarrollo – una profunda convicción de que el futuro del país depende de su crecimiento y progreso”²⁰.

El llamado desarrollismo – o *desenvolvimentismo* – presente en la política exterior se ha materializado a través de políticas destinadas a sostener un entorno de cooperación internacional que favorezca las medidas industriales y comerciales del gobierno. Esto implica obtener la ayuda externa necesaria para la sustitución de importaciones, industrialización dirigida por el Estado, políticas de corte proteccionista, control del intercambio y la inversión extranjera, como también la asistencia técnica y financiera necesaria²¹.

Este concepto se aprecia con fuerza hasta el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) ya que, a partir de un creciente endeudamiento, baja en las exportaciones y alta inflación, las políticas domésticas del país derivan hacia una retórica más nacionalista combinada con medidas económicas

liberales, que Kubitschek logra equilibrar hábilmente, consiguiendo una profunda convergencia entre retórica y acción.

n tanto, la administración de su sucesor, el presidente Jânio Quadros (1961) utilizó medidas de política exterior para influenciar en la opinión pública interna. Sin embargo, estas acciones sentaron las bases para lo que se conoce como **Política Exterior Independiente (PEI)**, de gran importancia simbólica para Brasil.

Riordan Roett²² considera que la constante frustración del país ante la falta de voluntad de EE.UU. para responder a los problemas de la región, llevó a Quadros a declarar abiertamente esta Política Exterior Independiente. “He proceeded to defend Brazil’s ties with the Third World, the nation’s need to control foreign investment, and Brazil’s independence: *Not being members of any bloc, not even the neutralist bloc, we preserve our absolute freedom to make our own decisions in specific cases and in the light of peaceful suggestions at*

²⁰ PAGE, Joseph A. *Brasil*. Buenos Aires, Emecé Editores, 1996. P. 27

²¹ GUILHON Albuquerque, José Augusto. *Brazil: From dependency...* Op. Cit. P. 4

²² ROETT, Riordan. *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*. 5ª Ed. Westport, Conn., Praeger, 1999. P. 186

*one with our nature and history” Jânio Quadros*²³.

Cervo²⁴, por su parte, ubica el germen de la PEI en quien sería el Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Quadros: Alfonso Arinos de Melo Franco, quien percibió que la opinión pública valorizaría una propuesta de autonomía para la política exterior y se pronunció en este sentido para favorecer a su candidato a la presidencia.

Aunque fue criticado por su partido – el conservador UDN (Unión Democrática Nacional) – la influencia de este concepto creció, inspirando a contemporáneos de Arinos y futuros cancilleres de Brasil: Araújo Castro y Santiago Dantas. Fue este último quien no dudó en utilizar ostensivamente el concepto, acuñado en ese entonces para expresar la nueva idea de lo que debía ser esta política.

Sin embargo, el autor minimiza la relevancia histórica que la literatura

²³ Tomado por Roett de Jânio Quadros, “Brazil’s New Foreign Policy”. En: *Foreign Affairs* (40) October 1961, P. 26

²⁴ CERVO, Amado Luiz (Ed.) *Relações Internacionais...* Op. Cit. P. 3

especializada le atribuye a la PEI y explica el fenómeno a partir de los cambios conceptuales de la política exterior en los años 60’, cuyas tendencias se bifurcaban entre el desarrollo asociado al nacionalismo y otro ligado a un concepto más amplio de sociedad. La exacerbación de los antagonismos y las distintas tendencias, a partir de las diferencias internas respecto al desarrollo brasileño en un sistema bipolar, desemboca en un refuerzo del nacionalismo hacia finales de la década²⁵.

El concepto de **Nacionalismo** tendría entre sus principales ideólogos al último Ministro de Relaciones Exteriores del Presidente Goulart: João Augusto de Araújo Castro. Este concepto se expresaba continuamente en el lenguaje diplomático, como fuente de inspiración de la política externa, que exigió un patrón de conducta que fue públicamente denominado como **Pragmatismo**.

El nacionalismo determinaba las metas y el pragmatismo otorgaba los medios para alcanzarlas. Con la articulación de las políticas internas y externas se buscaban los insumos extranjeros para promover

²⁵ *Ibíd*em

un desarrollo auto-sustentado; de esta manera, el nacionalismo reivindicaba una mayor participación de Brasil en los mercados mundiales y una mayor influencia en las decisiones multilaterales.

El apogeo de este concepto coincide con el período del General Ernesto Geisel (1974-1979) quien la primera vez que se dirigió al gabinete utilizó la expresión “pragmatismo responsable” para definir sus orientaciones en política exterior, lo que significaba priorizar los intereses nacionales, que si bien no era totalmente novedoso, implicaba que se harían los realineamientos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. Una importante meta era la búsqueda de fuentes diversificadas de petróleo y nuevas alternativas energéticas, lo que llevó a Brasil a fortalecer lazos con Medio Oriente y Latinoamérica y comenzar un ambicioso programa nuclear. Cuando la administración del Presidente Carter restringió el envío del equipamiento y repuestos necesarios para la ejecución de este plan nuclear, se recurrió a la República Federal Alemana²⁶.

²⁶ GUILHON Albuquerque, José Augusto. *Brazil: From dependency... Op. Cit.* P. 6

Además del plan de construcción de plantas para su programa nuclear, otras iniciativas destacan como emblemáticas de este pragmatismo: la acreditación de un embajador en Angola antes de su independencia formal de Portugal – lo que equivalía, en ese momento, a un reconocimiento oficial de una facción política militar como Estado independiente – y la construcción del complejo hidroeléctrico Itaipú junto con Paraguay en la frontera de ambos países, que refleja la búsqueda brasileña por aumentar la interdependencia regional, a pesar de ocasionar una disputa con Argentina por el uso de aguas, que duraría varios años²⁷.

En definitiva, se producen tensiones con EE.UU. a partir de la revisión de acuerdos militares, en paralelo a un acercamiento con Europa a través del acuerdo nuclear con Alemania, junto con el apoyo a los regímenes socialistas de las ex colonias portuguesas en África y la aproximación al mundo árabe a través de votaciones en contra de los intereses israelíes en la ONU y el reconocimiento de los derechos del pueblo palestino.

²⁷ *Ibíd*em

A pesar del aparente éxito del modelo *nacional-desenvolvimentismo*, los años 80' traerían una serie de sucesos políticos y económicos que ocasionarían cambios estructurales en la política exterior brasileña. El fin del gobierno de Geisel, en 1979, marcaría la culminación de una etapa, no advertida en su momento²⁸.

Con el llamado milagro económico en declinación y a las puertas de una recesión²⁹ la importancia del nacionalismo comenzó a diluirse. Aunque los 70' vieron su apogeo y contaba con gran legitimidad, pues servía al desarrollo del país, dejó de producir efectos positivos hacia el final de la década³⁰.

Si bien los 80' pueden ser considerados exitosos en términos políticos – por la transición a la democracia – en el contexto económico, con la crisis de la deuda externa y una alta inflación, el país observó un quiebre en su modelo de sustitución de importaciones que había

sido la base del nacionalismo orientado a la consecución de objetivos en política exterior³¹.

No obstante, las dificultades económicas que comenzaron a poner en evidencia la ineficiencia del sistema, la política exterior seguía conectada filosóficamente a la idea del desarrollo nacional, lo que puede explicarse en lo exitoso del modelo hasta antes de la llamada “década perdida”. Brasil es un caso decididamente exitoso de industrialización y sustitución de importaciones, lo que hacía más difícil la adopción de nuevas políticas y aumentaba significativamente el costo de adopción de medidas neoliberales.

Sin embargo, las crisis proporcionan oportunidades y el aparente agotamiento del modelo traería el germen de un importante cambio en la política exterior de Brasil al incorporar el concepto de **integración económica regional**, que desembocaría en lo que hoy se conoce como el Mercado Común del Sur.

²⁸ CERVO, Amado Luiz (Ed.) *Relações Internacionais...* Op. Cit. P. 6

²⁹ ROETT, Riordan. *Brazil: Politics...* Op. Cit. P. 6

³⁰ CERVO, Amado Luiz (Ed.) *Relações Internacionais...* Op. Cit. 8

The dramatic downturn in the world economy in the 1980s created an

³¹ LAFER, Celso. *Dilemmas and Challenges...* Op. Cit. P. 4

*environment for reconsidering existing economic strategies. The old concept of going alone was not feasible. In an increasingly competitive world economy, countries were forced to seek partners. For Brazil, the countries of the Southern Cone were an obvious target of opportunity. The rethinking of economic strategy coincided with the restoration of democracy in Argentina (1983) and Brazil (1985). It is doubtful that much progress would have been possible if one or both states had remained under military rule*³².

Ciertamente, este acercamiento tenía razones coyunturales, como la presunción de ambos gobiernos respecto a que una mayor interdependencia bilateral aumentaría su necesidad de cooperación, reforzando así una protección mutua contra inestabilidades políticas que pusieran en peligro sus noveles democracias. De esta manera, se adoptó un programa de cooperación e integración económica con el propósito de complementar políticas sectoriales, como transporte, ciencia, tecnología y coordinación macroeconómica, entre otras.

Este nuevo concepto de integración económica regional viene asociado al

liberalismo que surgiría con fuerza en los 90' y sus consiguientes reformas, las que Brasil demoraría en adoptar en relación a otros países de Latinoamérica. La elección de Fernando Collor de Mello, en 1990, se produce en medio de la pugna entre las corrientes tradicionales del liberalismo brasileño: la radical – a la que pertenecía Collor – y la nacionalista. La llegada al poder del liberalismo radical coincide con el fin de la Guerra Fría, el colapso del socialismo y una nueva onda liberal a escala global. La conjunción de estos factores condicionaría a tal punto la política exterior, que la renuncia del presidente en 1992 no alteraría su curso.

Según Soares y Hirst los llamados momentos críticos desde un punto de vista social – *critical junctures* – se producen por una combinación de cambios tanto domésticos como sistémicos y son coyunturas en que el patrón dominante – en el desarrollo económico doméstico y en el contexto internacional – se agota y una nueva coalición se constituye para liderar cambios en la economía y la política exterior.

³² ROETT, Riordan. Brazil: Politics... Óp. Cit. P. 8

Dos de estos cambios críticos podrían ser identificados en Brasil: el primero en los años 30' con la crisis del modelo agro-exportador y su reemplazo por un esquema de industrialización y sustitución de importaciones (ISI); mientras que el segundo *critical juncture* se ubicarían en los 90' con el agotamiento de la industrialización protegida y su reemplazo por un modelo de integración competitiva en la economía global³³.

Estos cambios en la estructura económica y la conformación de un nuevo orden político y constitucional – transición a la democracia y nueva constitución en 1988 – tuvieron importantes repercusiones en la política exterior de Brasil, entre las que se encuentran la incorporación de un nuevo concepto: **autonomía a través de la participación**. Esta innovación conceptual mantenía su interés autonómico, pero al mismo tiempo buscaba remover el legado autoritario y afrontar en mejor pie el liberalismo a

escala global que marcó el inicio de la post Guerra Fría³⁴.

La importancia de Itamaraty

Lula da Silva, durante un discurso por la celebración del Día del Diplomático, destaca de la siguiente manera la relevancia del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil – más conocido como Itamaraty por el nombre del palacio que albergaba a este ministerio en la antigua capital del país: Río de Janeiro – y de sus cuadros permanentes:

Na execução da política externa, tenho a satisfação de contar sempre com a competência, o conhecimento e a dedicação dos quadros do Itamaraty. Vocês pertencem a uma carreira de Estado, portanto, são os garantes do interesse nacional. O Ministério das Relações Exteriores é uma instituição estratégica para o Governo, são crescentes as demandas na frente externa, a presença e os interesses do Brasil no mundo se ampliaram enormemente. Nossa presença no mundo é parte essencial de nosso projeto nacional de desenvolvimento³⁵.

³⁴ *Ibíd*

³⁵ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Discursos, artigos, entrevistas e outras comunicações: Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração do Dia do Diplomata*. Brasília, DF, 29/04/2008 [en línea]. http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa

³³ SOARES de Lima, Maria Regina y HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice, and responsibilities. En: *International Affairs*. 82 (I): 21-40. 2006

Si bien este discurso es parte de una actividad protocolar, refleja el valor que se le otorga a Itamaraty, en la formulación de la política exterior brasileña. El Congreso ha ejercido limitadas funciones en relación a las actividades internacionales, lo mismo ha ocurrido con otros ministerios – que si bien han aumentado su injerencia, como el Ministerio de Hacienda – no han sido actores clave en el proceso de conformación de la política exterior.

La credibilidad y prestigio con que cuenta el Ministerio de Relaciones Exteriores se asocia – volviendo a las palabras del Presidente Da Silva – con el proyecto de desarrollo nacional, en el cual Itamaraty se volvió central tanto para la consolidación doméstica de éste, como para su reconocimiento internacional. De lo anterior se desprenden dos importantes consecuencias.

La primera es la considerable legitimidad interna que significó ser el principal instrumento del desarrollo nacional, como se observa en el discurso ya

/discursos/discurso_detalle3.asp?ID_DISCURSO=3298 [consulta: junio 2008]

mencionado. La otra consecuencia es la poderosa memoria institucional adquirida en este proceso, mediante la cual muchas de las características y valores asociados al modelo ISI mantienen su influencia y relevancia incluso después de que el modelo haya comenzado a declinar³⁶.

Esto explicaría, a su vez, la enorme autonomía con la que ha operado históricamente el Ministerio de Relaciones Exteriores en Brasil, incluso – con ciertas oscilaciones – durante el régimen militar y ciertamente después de éste. A su vez, estos niveles de autonomía hacen posible que las alteraciones a la política exterior sean mínimas tras el fin del período autoritario y la transición a la democracia, en 1985, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región³⁷.

Para el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Lafer,

³⁶ SOARES de Lima, Maria Regina y HIRST, Mônica. *Brazil as an intermediate...* Óp. Cit. P. 9

³⁷ HIRST, Mônica y SOARES de Lima, Maria Regina. *Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: El programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos*. En: RUSSELL, Roberto (Ed.) *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, P. 61-110

Itamaraty es una de las pocas instituciones del sistema político brasileño que tiene autoridad³⁸, que estaría conferida por su labor de constante vigía de la credibilidad en la política exterior.

Para la elaboración de esta política, el Ministerio de RREE debe entenderse con otras instituciones brasileñas – del Estado y la sociedad – que tienen un poder que, según Lafer, Itamaraty no tendría y es por eso que necesita tener autoridad.

De ahí la importancia de preservar esta autoridad como condición de una efectiva implementación de la política externa. Para lo anterior, cuenta con las siguientes ventajas: su origen y función – ligados al acto de fundación nacional; el ser un Ministerio con “memoria” – personal entrenado y socializado para tener una percepción de continuidad específica de los intereses nacionales; y métodos de gestión que, en el contexto

de la administración pública brasileña, representan un patrón de excelencia³⁹.

La incorporación de lo realizado en el pasado, en materia de política exterior, con el objetivo de otorgar coherencia a su actuar respecto a principios y objetivos permanentes, junto con su exitosa interpretación de los cambios en el sistema internacional – factor de gran trascendencia en su planificación estratégica – constituyen un importante activo para el trabajo de Itamaraty⁴⁰.

Identidad y liderazgo: Brasil en el contexto regional

A pesar de las dimensiones continentales de Brasil y de sus potenciales capacidades – que le permitirían alcanzar un desarrollo socio-económico óptimo, convirtiéndose así en un actor internacional que jugaría un rol preponderante en el tablero mundial – se sigue calificando a este país como una potencia sólo a nivel regional. Esta ligazón indefectible de Brasil con su

³⁸ Concepto que el autor toma de Hannah Arendt y que define como el reconocimiento de una jerarquía cuya legitimidad tiene una aceptación que es independiente del poder de coerción o del peso de su argumentación.

³⁹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). A Inserção Internacional... Óp. Cit. P. 1

⁴⁰ *Ibíd*em

geografía ha moldeado decisivamente su política exterior.

La relación entre Brasil y Latinoamérica no ha estado exenta de dificultades. Estas van más allá de los modos de inserción en el ámbito internacional o modelos de desarrollo distintos. Se encuentran en el ámbito de la misma identidad latinoamericana por parte de Brasil y en una desconfianza natural de sus vecinos ante las evidentes disimilitudes de este gigante con la región.

Soares de Lima⁴¹ describe la combinación de una proximidad geográfica inevitable con una asimetría del tamaño económico, como una de las principales causas para generar un síndrome de desconfianza entre Brasil y los países de la región, a lo que se suman las diferencias de idioma, trayectorias políticas y contexto cultural. Jaguaribe coincide en este diagnóstico:

Desde un punto de vista cultural y psicológico, el Brasil se siente menos “latinoamericano” que cualquiera de

*los demás países de la región. Ello se debe a su condición de país de colonización portuguesa, heredero de una tradición colonial de conflicto con el imperio español y, en los primeros decenios del siglo pasado, de conflictos con la Argentina en la disputa por la primacía sobre la banda oriental del Río de la Plata*⁴².

Durante el período del Imperio brasileño, la visión de sus élites respecto a la región se caracterizó a su vez por una reacción de rivalidad e indiferencia. Tras la instauración de la República en 1889, se incorporó la agenda panamericana, pero siempre con una cierta ambigüedad respecto a su identidad. Durante el siglo XX, afirma Hirst el comportamiento de Brasil respecto a la región – y más específicamente en Sudamérica – se modificó a partir de tres modos.

Según la autora, el primero es de distancia y desinterés; sustentado por el atractivo de establecer vínculos con Estados Unidos y ciertos países de Europa. El segundo comportamiento es de rivalidad y supremacía; relacionado a disputas fronterizas del siglo XIX y a la necesidad de ratificar su superioridad militar y económica en la región.

⁴¹ SOARES de Lima, Maria Regina. *Hablas Español? O lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira* [en línea] Artículo OPSPA 2005.

http://observatorio.iuperj.br/pdfs/15_artigos_Artigo%20Regina.pdf [consulta: abril 2007].

⁴² JAGUARIBE, Helio. *El Brasil...* Óp. Cit. P. 2

El tercero es el de un papel aglutinador y factor de cooperación y estabilidad; aquí prima una visión funcional de la cooperación impulsada por la condición común de subordinación al exterior y la definición de intereses regionales, tanto políticos como económicos.

Este último modo se manifiesta a partir de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, es tras el fin de la Guerra Fría que se establece un vínculo entre la región y las prioridades de la política exterior brasileña, al promover la defensa de la democracia y el desarrollo. Este proceso aumenta la participación y coordinación de Brasil en proyectos de integración regional, política y económica⁴³.

Esta gran estrategia de desarrollo y democracia en Latinoamérica viene asociada indefectiblemente a la búsqueda del liderazgo – real o supuesto – de Brasil en la región. En la constitución de 1988 se consigna el mandato de integración regional al establecer que “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica,

política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones” (artículo 4º, Párrafo único)⁴⁴. Este hecho no es menor y grafica la importancia otorgada a esta condicionante geográfica para sus proyecciones internacionales.

La posibilidad de que Brasil asuma un liderazgo regional es admitida incluso por quienes se oponen a ella. Al observar la agenda alrededor de la cual se ejercería este liderazgo, la posibilidad deja de ser abstracta y pasa a ser concreta. “Es decir, no se discute tanto la vocación de liderazgo de Brasil, o las credenciales y peso específico que el país ostenta, como su capacidad, su interés o su legitimidad para asumirlo y ejercerlo. El liderazgo no es negado como posibilidad o virtualidad, sino como opción, como liderazgo en sí”⁴⁵.

Si bien este liderazgo antes que ser reivindicado o proclamado, debe ser ejercido; al carecer de aceptación, cualquier movimiento parecido a un acto

⁴⁴ <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/tituloI.html#tituloI.html>

⁴⁵ DANESE, Sérgio. ¿Liderazgo brasileño? En: *Foreign Affairs en Español*. 1(3). Otoño-Invierno 2001. P. 5

⁴³ HIRST, Monica. La Política de Brasil hacia las Américas. En: *Foreign Affairs en Español*. 1(3). Otoño-Invierno 2001.

de liderazgo se vuelve ilegítimo y es interpretado como una manifestación de poder unilateral dirigido a imponerse a los demás.

Un ejemplo de lo anterior se encontraría en todo movimiento relativo a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, que es percibido como pretensión de liderazgo y se explora su potencial de resistencia por parte de otros países de la región. Así, se combina una resistencia externa – que niega la capacidad o legitimidad de Brasil para ejercer liderazgo – con una resistencia interna, de carácter aislacionista – que duda del interés y las motivaciones de este liderazgo⁴⁶.

No obstante las resistencias, el liderazgo de Brasil también encuentra receptividad pues, en su rol de potencia media, ofrece al conjunto regional un comportamiento internacional que incorpora mediaciones creíbles, moderación de conductas y promoción de valores democráticos. Es decir, una inserción internacional que constantemente favorece el diálogo, la integración y el respeto por el derecho internacional, en consecuencia con su

⁴⁶ *Ibidem*

tradicón de cooperación y multilateralismo – alejado de cualquier atisbo de expansionismo militarista – que se fundamenta en una hegemonía suave que proyecta su liderazgo por medios pacíficos⁴⁷.

Durante el año 2007, el Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri) y el Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes) organizaron un grupo de trabajo (Força-Tarefa) compuesto por una veintena de académicos, periodistas y ejecutivos de empresas brasileñas, con la misión de elaborar un documento que analizara los aspectos políticos y económicos de las relaciones de Brasil con sus vecinos y ofreciera recomendaciones para una estrategia brasileña en Sudamérica.

El documento constata que si bien la tradición diplomática ha otorgado poca importancia a las relaciones con su entorno regional, esta tendencia

⁴⁷ DOMÍNGUEZ Ávila, Carlos Federico. *Brasil y la recomposición de la geopolítica latinoamericana en los primeros años del siglo XXI* [en línea] Working Paper N° 31, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Integración Regional. <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/31.pdf> Fecha de Publicación: 06/05/07 [consulta: agosto 2008]

comienza a cambiar a partir de los años 90' con la promoción gradual de la región en la escala de prioridades de la política exterior brasileña.

Esta prioridad otorgada a la política sudamericana, agrega el documento, es un fenómeno que se origina y manifiesta casi exclusivamente en el aparato estatal. “A região não é percebida pela maior parte das elites brasileiras como uma área prioritária e não há, no país, esforços significativos para discutir a configuração que deveria assumir a política brasileira para a América do Sul”⁴⁸.

Entre los principales diagnósticos del grupo de trabajo destacan la percepción de que los intereses brasileños se han diversificado y que se aprecia un crecimiento de las relaciones entre Brasil y los países de la región que no pueden ser manejados en los marcos de la conducta reactiva que, estiman, ha caracterizado históricamente la política regional de Brasil.

⁴⁸ FORÇA-TAREFA, Relatório Final. *O Brasil na América do Sul* [en línea] Artículo OPSA. http://observatorio.iuperj.br/pdfs/80_artigos_Forca_Tarefa_O_Brasil_na_Am_Sul.pdf [consulta: marzo 2008] P. 3

Además, se constatan las dificultades por las que, según el grupo de trabajo, pasan los proyectos de integración sub-regionales, lo que llevaría a ciertos segmentos a defender una mayor prioridad de los temas no comerciales en la agenda regional. Destacan, entre los temas cuya prioridad debería aumentar, todos aquellos relacionados con las oportunidades y riesgos asociados a la proximidad geográfica como la Energía e Infraestructura.

El grupo de trabajo se dividió en dos grandes visiones a la hora de adoptar una estrategia de integración brasileña con la región: los partidarios de una integración multifacética y los de una integración selectiva. Para los primeros, Brasil es una parte indisociable de Sudamérica y confieren a la región la más alta prioridad en la política externa, por lo que defienden que una estrategia de integración profunda.

Para ellos, el modelo adoptado debe enfatizar el componente desarrollista, evitando la visión excesivamente comercial que, estiman, se priorizó en los años 90' e incorporar no sólo los temas económicos – integración física,

productiva y energética – sino también una implementación de mecanismos compensatorios a las asimetrías entre países, sumando así los temas sociales y políticos.

Para los partidarios de una integración selectiva, en tanto, un proyecto de integración más profunda para la región no es inevitable o necesariamente deseable. El nexos con los demás países no es visto como un elemento esencial de la política externa brasileña y la importancia atribuida a la región debe ser relativizada a partir de los intereses diversificados del país. A pesar de estas dos visiones divergentes, el grupo de trabajo logró elaborar una serie de recomendaciones conjuntas sobre la integración sudamericana y su injerencia en los intereses brasileños, entre las que destacan:

- La constatación de que la agenda temática de los intereses brasileños en la región se tornó más diversificada y compleja por lo que es necesario incorporar nuevos temas.
- La importancia de establecer criterios para la incorporación de nuevos temas a la agenda. Un criterio relevante debe

ser el grado de contribución que un tratamiento regional otorgará a la superación de problemas específicos, en comparación con soluciones bilaterales o sub-regionales. La integración energética o el desarrollo de infraestructura son temas que cumplirían este criterio y necesitarían un tratamiento regional, según el grupo de trabajo.

- El éxito de una estrategia de Brasil para Sudamérica depende, en gran medida, de un liderazgo interno capaz de promover la coordinación interinstitucional. Esta coordinación involucra diferentes instancias de la burocracia del poder Ejecutivo, pero también una mayor participación del poder legislativo.

En definitiva, Força-Tarefa otorga a la cuestión del liderazgo interno una importancia fundamental para convertirse en un líder regional. Al examinar las relaciones de Brasil con la región y más específicamente con Sudamérica, tanto la identidad brasileña como su capacidad – real o supuesta – de liderazgo nos entregan un marco conceptual para el análisis de lo que ha sido el proyecto brasileño más

importante en la región: el Mercado Común del Sur.

Mercosur: el ícono de la política regional brasileña

El Mercosur tiene su origen en el acercamiento entre Brasil y Argentina durante la década del 80'. El regreso a la democracia en ambos países – en 1983 para Argentina y 1985 para Brasil – fue el punto de partida para un proceso de integración de alcance regional que, a pesar de sus falencias, continuaría como una prioridad para la política exterior brasileña.

Además de un reforzamiento contra la inestabilidad política a través de la dependencia bilateral, el acercamiento entre estas democracias recién instauradas se fue acentuado a partir de similares desafíos económicos de carácter interno y una política macroeconómica convergente, al punto que al iniciar los contactos, ambos países implementaban planes económicos de estabilización: el Plan Austral en Argentina y el Plan Cruzado en Brasil⁴⁹.

⁴⁹ MACHINANDIARENA de Devoto, Leonor. *Historia del MERCOSUR: desde su fundación*

El punto de partida para este proceso de integración es la Declaración de Iguazú, firmada por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney en 1985, seguida por la firma al año siguiente del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, que estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). Este proceso desembocó en la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, de 1988 y finalmente el Tratado de Asunción de 1991, entre los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que crea el Mercado Común del Sur.

Durante los primeros años de acercamiento argentino-brasileño, el sistema de protocolos, junto a factores como el tipo de cambio y las modificaciones en la política comercial de ambos países logró revertir la tendencia tradicional del vínculo bilateral y lograr un crecimiento de este intercambio por sobre el 40% entre 1985 y 1988⁵⁰.

hasta el año 2000 [en línea] Libros del CEIEG (Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización) Buenos Aires, Diciembre de 2006. <http://www.cema.edu.ar/ceieg/download/mercosur.pdf> [consulta: mayo 2008]

⁵⁰ *Ibídem*

Esta tendencia continuaría en los 90', aumentando así las expectativas respecto a los beneficios políticos y económicos de este proyecto internacional. Con el Mercosur se inicia una época de entusiasmos sucesivos al aumentar el intercambio bilateral y las coincidencias macroeconómicas.

Entre 1994 a 1998 se observa una expansión de los vínculos empresariales, diversas políticas públicas tendientes a la creación de un espacio común de intereses y, en general, un aumento del intercambio bilateral. No obstante lo anterior, el proceso de integración no logra una mayor institucionalización – que resultaba particularmente difícil de negociar a partir de las condiciones asimétricas de la asociación – impidiendo la consolidación del Mercosur como una Unión Aduanera⁵¹.

Sin embargo, buena parte de la legitimidad del Mercosur como un proyecto estratégico de Brasil, se logra a partir de su componente económico, antes que el político. Esta tolerancia se explicaría, según Soares, a partir de la

vertiente desarrollista del proyecto internacional brasileño que cristalizó en la sociedad – como un efecto no anticipado – la concepción de que la medida de validación para la política externa son sus resultados económicos en el corto plazo⁵².

Respecto a los aspectos estructurales del Mercosur, Roett destaca la disyuntiva, no excluyente, de ampliar el bloque comercial, invitando a otros países a convertirse en miembros; o profundizarlo, creando instituciones supranacionales que tomen decisiones que obliguen a todos los miembros. Si bien se requieren de ambos procesos, la profundización parece ser más compleja pues supone ceder soberanía al autorizar a instituciones para que funcionen sobre el control de los países miembros.

El fin de la década de los 90' trajo consigo un menor dinamismo del Mercosur, que se traduce en crecientes dificultades en la coordinación de los países miembros para la formulación de la agenda exterior de negociaciones, como también en las relaciones al

⁵¹ HIRST, Monica. La Política de Brasi...Óp. Cit. P. 13

⁵² SOARES de Lima, Maria Regina. Hablas Español?... Óp. Cit. P. 12

interior del bloque. Entre los principales motivos de esta situación se encontraría la menor importancia otorgada a la dimensión comercial del proceso de integración, además de la utilización del Mercosur como plataforma para fortalecer la posición negociadora de Brasil en foros comerciales internacionales y con otros países del Hemisferio Norte⁵³.

Esta visión crítica del Mercosur no es compartida por otros autores como Hirst quien considera que a pesar de las dificultades presentes, el Mercosur dio origen a una serie de importantes dividendos políticos con impacto en toda América del Sur; Jaguaribe en tanto, ve en el Mercosur el eje de consolidación de la Comunidad Sudamericana de Naciones – antecesora de Unasur – en orden a establecer un sistema sudamericano de libre comercio y cooperación. “Un sistema con estas características, en la medida en que logre mantener satisfactoriamente la unidad en su interior, podría llegar a convertirse en un protagonista importante del sistema

internacional en el curso del siglo XXI”⁵⁴.

La integración económica en la región continúa ligada al desarrollo del Mercosur durante toda la gestión de Cardoso. Durante la década de los 90’ y en especial luego de la entrada en vigor del Nafta, en 1994, la Cancillería brasileña comienza a desarrollar el concepto de que América del Sur debería sustituir la referencia mucho más amplia de Latinoamérica. Esto llevó al reforzamiento de la identidad sudamericana de Brasil en el ámbito internacional⁵⁵. Este diagnóstico es compartido por Burges, quien afirma que durante los 10 años que Cardoso influyó en la política exterior brasileña – primero como Ministro de RREE y luego como Presidente – “Itamaraty estaba involucrado de manera explícita en un proyecto de liderazgo que giraba alrededor de la articulación de América del Sur como una región distintiva”⁵⁶.

⁵⁴ JAGUARIBE, Helio. El proyecto sudamericano. En: *Foreign Affairs en Español*. 5(2). Abril-junio 2005. P. 81

⁵⁵ (HIRST, Mónica. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, n° 205, Septiembre/Octubre 2006, pp. 131-140.)

⁵⁶ (BURGES, Sean. Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992–2003. *Bulletin of Latin*

⁵³ FORÇA-TAREFA, Relatório Final... Op. Cit. P. 14

Según el autor, la diplomacia brasileña durante el período de Cardoso se caracterizó por un estilo de liderazgo basado en la construcción de consenso antes que la coerción o la imposición de proyectos. Así, la intención de reforzar la idea de América del Sur como un espacio geoeconómico viable y como un actor geopolítico eficaz, constituye una declaración casi explícita de que Brasil desea liderar a los demás países de la región en la construcción de un proyecto continental.

De la misma manera, el caso brasileño sugiere que el liderazgo en las Relaciones Internacionales puede funcionar independiente de los requisitos de poder que la disciplina tradicionalmente le atribuye y que la coerción directa puede dejarse de lado para centrarse en la generación de consenso. La profundidad y la amplitud de este proyecto de liderazgo dependerán de la voluntad del líder para asumir o distribuir creativamente los costos del liderazgo. En un contexto de post Guerra Fría marcada por una mayor interdependencia, el enfoque de

consenso para el liderazgo proporciona otra vía para entender cómo una potencia media puede lograr el apoyo a un proyecto alternativo a los centros de poder tradicionales⁵⁷.

Cervo⁵⁸ no obstante califica al Mercosur como una unión aduanera imperfecta, destaca su importancia al realizar un balance entre lo ganado y lo perdido pues, si bien Brasil no avanzó cuanto deseaba en la construcción de un bloque sudamericano, pudo retrasar la instauración de un bloque hemisférico, de perjudiciales características para sus objetivos. En definitiva, Brasil conservó su autonomía decisoria y pudo utilizar este bloque en otros cuadrantes, entre los que destacan las conversaciones con la Unión Europea.

También Burges resalta estas negociaciones entre el Mercosur y la UE en 1999, pues se desarrollan en medio de una crisis del bloque, producto de la devaluación del Real brasileño, lo que sugería, según el autor, la posibilidad de que Brasil buscara vías de integración

⁵⁷ *Ibíd*em

⁵⁸ (CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (1): 5-35. 2002)

American Research, Vol. 25, N°1, pp. 23-42, 2006)

económica de manera independiente. Sin embargo, Cardoso utilizó el atractivo mercado brasileño como palanca para reforzar las conversaciones y la posición del Mercosur.

El otro aspecto central de la política regional brasileña durante el período es la búsqueda de estabilidad en el área. Según Hirst⁵⁹, una de las iniciativas centrales de la política sudamericana, durante ambos períodos de Cardoso fue precisamente consolidar el rol de mediador en las diversas crisis regionales, destacando la actuación de Brasil para apaciguar el conflicto entre Ecuador y Perú en 1995 y durante los momentos de mayor turbulencia política en Paraguay.

No obstante, esta política se enmarca en un contexto global, que establece el marco de acción de un país con las características de Brasil y esquema de seguridad tras la declinación del esquema bipolar:

La despolarización hegemónica post Guerra Fría provocó cambios no sólo en la reordenación del poder mundial, sino también cambios cualitativos en

⁵⁹ HIRST, Mónica. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, n° 205, Septiembre/Octubre 2006, pp. 131-140.

el concepto de seguridad internacional. En ese sentido, la actuación internacional de países con el mismo perfil de Brasil, sin excedente de poder para influenciar o determinar el orden internacional, pero con capacidad para "organizar" el espacio regional, gana relevancia. Ése es el caso de Brasil que, al ejercer un papel regional de destaque, especialmente en lo que se refiere a la intermediación de conflictos y a la búsqueda de estabilidad regional, gana un papel de mayor importancia en las definiciones de los acuerdos de seguridad⁶⁰.

Relaciones Brasil – Estados Unidos

Sin duda, una de las relaciones bilaterales más importantes para Brasil – en conjunto con Argentina – es Estados Unidos. Ha existido en el primer país la convicción de que su potencial desarrollo y alcance de su proyecto internacional está íntimamente relacionado con el comportamiento internacional de Estados Unidos. Esta relación ha moldeado buena parte de la política exterior brasileña.

La II Guerra Mundial marcó un punto de inflexión en el vínculo bilateral. Desde

⁶⁰ (SENNESE, Ricardo; ONUKI, Janina; DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge. La política regional brasileña y el 11 de septiembre. En: *XXIV International Congress of the Latin American Studies Association* (March 27-29, 2003, Dallas, Texas), Prepared for delivery, 18 p.)

principios del siglo XX, la gestión del Barón de Río Branco había delineado una alianza tácita con Estados Unidos, situación que se mantuvo durante las tres décadas siguientes. El Presidente Getúlio Vargas, durante su primer mandato (1930-1945) en sintonía con los efectos de la crisis del 29', intensificó sus relaciones comerciales y diplomáticas con las potencias europeas, en búsqueda de los insumos necesarios para la modernización de la economía, en el marco del proyecto desarrollista de industrialización. Sin embargo, el estallido de la guerra y el involucramiento de EE.UU. en 1942, llevaron a Brasil a romper relaciones con las potencias del Eje y participar directamente en el conflicto.

A pesar de que ideológicamente las élites políticas y militares de la época se encontraban en sintonía con el corporativismo fascista, el realismo político inclinó la balanza y Brasil se involucró decididamente en las operaciones militares: cedió bases en el noreste (Belém, Natal y Recife) para facilitar vías de comunicación de las tropas estadounidenses con el teatro de guerra en África, se firmaron acuerdos

en los que Brasil aseguraba suministros militares e industriales y, finalmente, se enviaron alrededor de 20 mil hombres a combatir en Italia: la Força Expedicionária Brasileira.

La alineación del Brasil junto a los aliados en la II Guerra Mundial resultará decisiva. De allí en más los EE.UU. lo considerarán el 'aliado de confianza' y el interlocutor válido en la región. El envío de tropas brasileñas al frente militar es algo más que un simbolismo, Brasil demostrará un comportamiento militante a favor de la causa aliada asumiendo a la vez los compromisos que entiende tener para con Occidente⁶¹.

Los resultados de tal contribución llegaron pronto, en forma de asistencia técnica y militar por parte de EE.UU. pero, principalmente, a través de ayuda financiera para el proyecto de modernización económico de Vargas. Esto último permitiría la creación del complejo acerero de *Volta Redonda*, en las afueras de Río de Janeiro, símbolo de la industrialización brasileña.

No obstante, el fin de la guerra significó una reducción del poder de negociación

⁶¹ PÉREZ Llana, Carlos. ¿Potencias intermedias o países mayores? La política exterior de Argentina, Brasil y México. En: *Estudios internacionales*. Año VIII, N°29. Enero-marzo 1975. P. 60

de Brasil, lo que contrastaba con las altas expectativas respecto a la ayuda económica que se esperaba de EE.UU. para continuar el proceso de industrialización y del papel que jugaría Brasil en el nuevo escenario de post guerra, integrando el nuevo Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁶².

Estas expectativas dieron paso a una frustración general ante las nuevas prioridades globales y regionales de EE.UU. en el marco de la pugna con la Unión Soviética. Brasil resintió el hecho de que – a pesar del estricto alineamiento pro estadounidense del Presidente Eurico Dutra, sucesor de Vargas – EE.UU. otorgará ayuda económica a enemigos derrotados como Italia y Alemania, a través el Plan Marshall, antes que profundizar la industrialización puesta en marcha en Brasil, país aliado cuya ayuda y compromiso con el esfuerzo de guerra superó con creces a cualquier país en Sudamérica⁶³.

⁶² BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. O Brazil e o Continente. En: CERVO, Amado Luiz (Ed.) *O Desafio Internacional: A Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994, P. 145-208.

⁶³ BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. Brazil as a Regional Power and its Relations with the United States. En: *Latin American Perspectives*. 33(3): 12-27, mayo 2006.

Con la Guerra Fría, los alineamientos en la política exterior de EE.UU. cambiaron drásticamente: Europa – Alemania en particular – se transformó en el epicentro de su diplomacia y, a diferencia de otras áreas, Latinoamérica perdió gran parte de su importancia estratégica. Este período sentó las bases para lo que se conoce como Política Exterior Independiente, nítido reflejo de la frustración brasileña con la política internacional de Estados Unidos. Si bien este desalineamiento tuvo un pequeño paréntesis durante el período de Castello Branco (1964-1967) primer gobernante del régimen militar, esta relación distante sería la tónica hasta la década del 90⁶⁴.

(...) Sin embargo, la diplomacia brasileña empieza a cambiar y, gradualmente, vuelve a posiciones más “tercermundista”, de un modo aun tímido, con Costa e Silva (1967-1968) y Médici, y más claramente con Geisel. Se ponen de manifiesto las divergencias con Estados Unidos, una de las cuales es la resistencia brasileña a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear. A ese tiempo se remonta, por ejemplo, la tesis sobre el “congelamiento del poder mundial”, elaborada por Araujo Castro, representante brasileño en las Naciones Unidas y después Embajador en Washington, quien básicamente criticaba la tendencia de

⁶⁴ *Ibíd*em

*las grandes potencias de bloquear el acceso de los países en desarrollo a los círculos de decisión sobre el orden internacional*⁶⁵.

El período de João Figueiredo (1979-1985), el último de los gobernantes militares, mantuvo los lineamientos trazados por Geisel y, en consecuencia, una variedad de tópicos que chocaban con los intereses de EE.UU. – trabas a las demandas de desarrollo tecnológico, al acuerdo con la República Federal Alemana en materia nuclear, trabas a la fabricación de material bélico o a la implementación de una industria informática, entre otros – reforzaron el sentimiento antiamericano en los militares, inclinando al gobierno a una política aún más favorable al Tercer Mundo, que decantaría definitivamente después del conflicto por las Islas Malvinas o Falkland. Esta contienda consolidó la percepción de que EE.UU. ya no era un aliado confiable, lo que fortaleció las tendencias para la cooperación entre Brasil y Argentina, especialmente entre las Fuerzas

Armadas, llevando a ambos países a modificar sus doctrinas militares⁶⁶.

El retorno a la democracia en 1985 – si bien dio mayor coherencia y revigorizó las directrices de la política exterior brasileña – no significó un cambio sustantivo en la lógica de las relaciones bilaterales cuyo tema de fondo, en ese momento, estaba dado por el aumento de la deuda externa cuya moratoria, decretada en 1987 por el presidente José Sarney, irritó profundamente a los Estados Unidos⁶⁷.

El fin de la Guerra Fría trajo importantes cambios en la relación bilateral, tanto por las transformaciones sustanciales del contexto global – que determinaron la importancia cada vez mayor de los temas comerciales – como por los líderes que condujeron el proceso durante la década siguiente: Bill Clinton es electo Presidente de los Estados Unidos en 1992, mismo año en que Fernando Henrique Cardoso (FHC) es designado Ministro de Relaciones Exteriores, para luego convertirse en Ministro de

⁶⁵ FONSECA, Gelson. Brasil y Chile: anotaciones sobre cuarenta años de relaciones bilaterales (1966-2006). En: *Estudios Internacionales*. Año 39, N° 154: 117-138. Julio-septiembre 2006. P. 119s.

⁶⁶ BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. O Brazil... Op. Cit. P. 18

⁶⁷ *Ibidem*.

Hacienda y posteriormente en Presidente de Brasil.

Si bien la relación bilateral durante el gobierno de FHC cuenta con múltiples particularidades, producto de los énfasis otorgados por los respectivos líderes políticos, ésta se enmarca en un período específico que influye en las prioridades concedidas a los diversos tópicos de la agenda internacional.

El esfuerzo de Brasil por ampliar sus lazos con la región y la prioridad que le otorga a las relaciones hemisféricas, apunta a una diversificación de sus vínculos políticos y económicos como herramientas para aumentar su capacidad negociadora, lograr un estatus de potencia media y consolidar el Mercosur.

No obstante, afirma Kaufman⁶⁸ con la llegada de Cardoso, la relación entre Brasil y EE.UU. se vuelve particularmente cooperativa y constructiva. Además del contexto de post Guerra Fría – que contribuye a un cambio de prioridades para EE.UU., de

⁶⁸ (KAUFMAN, Susan. *The New U.S.- Brazil Relationship*. En: KAUFMAN, Susan y ROETT, Riordan (Eds.) *Brazil Under Cardoso*. Boulder, Colo.: L. Rienner Publisher, 1997, pp. 89-102)

los temas de seguridad a los temas económicos – esto se explica, según la autora, por una resuelta decisión de Cardoso y Clinton por crear una relación especial entre ambos países.

Según Hakim⁶⁹ Brasil se habría vuelto más activo y resuelto en los asuntos regionales y globales, especialmente con la asunción de Cardoso, en 1995. En algunos tópicos, Brasil ha intentado ser un contrapeso a los Estados Unidos e incluso se aprecia la intención de establecer un polo de poder hemisférico a partir de la plataforma sudamericana.

Este último aspecto, señala el autor, se distingue con claridad en la convocatoria de Cardoso a la Primera Cumbre Sudamericana, celebrada en Brasilia en septiembre de 2000; y que evidenció además, la preponderancia otorgada por Brasil al proceso de integración sudamericana: “*A more unified group of nations on that continent would, the logic goes, have greater weight in hemispheric and global negotiations, thereby enhancing Brazil’s international influence and strengthening its*

⁶⁹ HAKIM, Peter. Two Ways to Go Global. *Foreign Affairs*. Volume 81, N° 1: pp. 148-162, January/February 2002

bargaining power with the United States and other key countries”⁷⁰.

Es en el marco de esta estrategia donde se aprecian los principales puntos de conflicto entre ambos países: los temas comerciales. Al examinar los elementos que tensionan la relación a partir de las distintas prioridades, la relación comercial se aprecia como fundamental, pues ambos son actores que encuentran en Latinoamérica un mercado creciente e importante para sus respectivas exportaciones, lo que se evidencia en el interés por los acuerdos de libre comercio en el marco de la región, aunque cada uno desde su respectiva lógica.

Ambos países diferían en los mecanismos apropiados para fomentar la ampliación del libre comercio: mientras Brasil consideraba al Mercosur como un pilar fundamental de su estrategia comercial – y de su política exterior en general – EE.UU. consideraba el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) como la mejor manera de lograr un área hemisférica de libre comercio.

Esta fue la principal fuente de conflicto durante el período. El gobierno de Cardoso intentó mantener buenas relaciones con EE.UU. a través de concesiones incluso criticadas a nivel doméstico, pero el presidente no pudo evitar la discrepancia respecto al ALCA, cuyo establecimiento hubiera afectado profundamente los intereses políticos y económicos de Brasil. Y sin la mayor economía de América del Sur y un actor político clave, el ALCA se hubiera vuelto irrelevante desde el punto de vista de los Estados Unidos: Brasil cuenta con una economía diversificada y su estructura industrial es la más integrada y competitiva de Sudamérica⁷¹.

Pero, no obstante las divergencias comerciales, la relación durante el período puede definirse como positiva, lo que se puede apreciar en la reacción de Brasil ante los ataques terroristas del 11/9, en las postrimerías del gobierno Cardoso. “Brazil is by no means an adversary of the United States. Indeed, no government in Latin America more effectively demonstrated its solidarity with the United States following the

⁷⁰ *Ibidem*

⁷¹ BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. *Brazil as a Regional Power...* Op. Cit. p.

terrorist attacks of September 11 (...) Although they have wrangled over specific issues, the United States and Brazil maintain largely cooperative relations”⁷².

Consideraciones finales

La condición de Brasil como una potencia media o regional da cuenta de la importancia de adaptarse a escenarios sobre los que no se tiene control. Así, esta se aprecia como una habilidad central, mucho más que su limitada capacidad para influir efectivamente en la configuración del sistema internacional.

Durante el período de Cardoso se aprovechan de manera apropiada las capacidades de Brasil para adaptarse, lo que incluyó reforzar la integración regional; sentando así las bases que permiten la posterior profundización de la inserción brasileña en el sistema internacional.

No obstante, esta profundización ha ido en el camino – equivocado, o al menos adelantado, a nuestro parecer – de posicionar a Brasil como un *global*

player, apurando el tranco entre ser una potencia media o regional a una de carácter global, capaz de incidir en asuntos que van más allá de su área geopolítica, como su gestión en el Medio Oriente.

Sin embargo, antes que una potencia regional se convierta en una global, y particularmente en el caso brasileño, debiera ser capaz de ejercer un liderazgo legitimado, tanto en su propio sistema político (pues el liderazgo supone responsabilidades y costos) como en la región (ya que el reconocimiento del liderazgo conlleva ciertas prerrogativas al negociar o representar a los demás países).

Pero este proceso de integración como paso previo a un liderazgo efectivo – no en América Latina sino sólo en su área más próxima de influencia: Sudamérica – no ha estado exenta de dificultades, entre las que destaca la confusión e incapacidad para definir con claridad el tipo de liderazgo que se quiere ejercer.

A grandes rasgos, diversas modificaciones realizadas durante el período de post guerra fría se pueden

⁷² HAKIM, Peter. Two Ways... Op. Cit. p.

calificar como positivas, pues logran adaptarse de buena manera al sistema internacional en el que se desenvuelven, abriendo caminos y estableciendo las estructuras que permitirán una posterior ampliación de su inserción internacional. Buena parte de estas reformas – muchas criticadas pero necesarias en su momento como el Plan Real, cuyos efectos en el control de la inflación son decisivos – configuran los esquemas macroeconómicos y políticos mantenidos durante el gobierno de su sucesor, Luiz Inácio “Lula” da Silva.

Respecto a la relación de Brasil con la región, se confirman diversos elementos respecto al liderazgo brasileño y su importancia en el proyecto de integración. A pesar de que la integración regional se constituye como un mandato constitucional, esta encuentra resistencia desde el interior del sistema político brasileño, que cuestiona incluso la identidad latinoamericana del Brasil,

marcada por procesos distintivos en el marco de la historia sudamericana.

Estas resistencias al liderazgo brasileño también se pueden encontrar en la región, que resiente, producto de las progresivas asimetrías, la vocación de liderazgo o un potencial sesgo autoritario o imperialista – inexistentes a nuestro parecer – de Brasil.

Un importante dilema dice relación con el estilo de liderazgo, especialmente a nivel regional, caracterizado por la no imposición y el *soft power*. Tanto la característica estratégica y táctica de este estilo, como su impronta en los principios que guían a la política exterior, debieran ser analizadas. Especialmente respecto a la viabilidad de convertirse en un verdadero coordinador del subcontinente, en que no sólo se asuman los costos de un liderazgo efectivo, sino también adquiera legitimidad, tanto al interior de Brasil como en los otros países de la región.

Bibliografía

Bandeira, Luis Alberto Moniz. Brazil as a Regional Power and its Relations with the United States. En: *Latin American Perspectives*. 33(3): 12-27, mayo 2006.

Bandeira, Luis Alberto Moniz. O Brazil e o Continente. En: CERVO, Amado Luiz (Ed.) *O Desafio Internacional: A Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994, pp. 145-208.

Burges, Sean. Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992–2003. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 25, N°1, pp. 23–42, 2006

Cervo, Amado Luiz (Ed.) *Relações Internacionais do Brasil*. En su: *O Desafio Internacional: A Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994, pp. 9-58.

Cervo, Amado Luiz. *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (1): 5-35. 2002

Danese, Sérgio. ¿Liderazgo brasileño? En: *Foreign Affairs en Español*. 1(3). Otoño-Invierno 2001.

Domínguez Ávila, Carlos Federico. Brasil y la recomposición de la geopolítica latinoamericana en los primeros años del siglo XXI [en línea] Working Paper N° 31, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Integración Regional. <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/31.pdf> Fecha de Publicación: 06/05/07 [consulta: agosto 2008]

Fonseca, Gelson. Brasil y Chile: anotaciones sobre cuarenta años de relaciones bilaterales (1966-2006). En: *Estudios Internacionales*. Año 39, N° 154: 117-138. Julio-septiembre 2006.

Força-Tarefa, Relatório Final. O Brasil na América do Sul [en línea] Artículo OPSA. http://observatorio.iuperj.br/pdfs/80_artigos_Forca_Tarefa_O_Brasil_na_Am_Sul.pdf [consulta: marzo 2008]

Guilhon Albuquerque, José Augusto. Brazil: From dependency to Globalization. En: Mora, Frank O.; Hey, Jeanne A. K. (Eds.). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham, MD; Rowman and Littlefield Publishers, 2003, pp. 267-287

Hakim, Peter. Two Ways to Go Global. *Foreign Affairs*. Volume 81, N° 1: pp. 148-162, January/February 2002

Hirst, Mônica y SOARES de Lima, Maria Regina. Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: El programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la

- informática con Estados Unidos. En: RUSSELL, Roberto (Ed.) *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, pp. 61-110
- Hirst, Monica. La Política de Brasil hacia las Américas. En: *Foreign Affairs en Español*. 1(3). Otoño-Invierno 2001.
- Hirst, Mónica. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, n° 205, Septiembre/Octubre 2006, pp. 131-140.
- Honório Rodrigues, José. *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro, 1966.
- Jaguaribe, Helio. El Brasil y la América Latina. En: *Estudios Internacionales*. Año VIII, N° 29: 106-136. Enero-marzo 1975.
- Jaguaribe, Helio. El proyecto sudamericano. En: *Foreign Affairs en Español*. 5(2). Abril-junio 2005
- Kaufman, Susan. *The New U.S.- Brazil Relationship*. En: KAUFMAN, Susan y ROETT, Riordan (Eds.) *Brazil Under Cardoso*. Boulder, Colo.: L. Rienner Publisher, 1997, pp. 89-102
- Lafer, Celso. Dilemmas and Challenges in Brazil's Foreign Policy. En: DA SILVA, Alberto Carvalho (et al.). *Brazil: Dilemmas and Challenges*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2001, pp. 63-7.
- Machinandiarena de Devoto, Leonor. Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000 [en línea] Libros del CEIEG (Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización) Buenos Aires, Diciembre de 2006. <http://www.cema.edu.ar/ceieg/download/mercosur.pdf> [consulta: mayo 2008]
- Ministério Das Relações Exteriores (MRE). *A Inserção Internacional do Brasil: A gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasilia, MRE, 1993, 196p.
- Ministério Das Relações Exteriores (MRE). Discursos, artigos, entrevistas e outras comunicações: Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração do Dia do Diplomata. Brasilia, DF, 29/04/2008 [en línea]. http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3298 [consulta: junio 2008]
- Page, Joseph A. *Brasil*. Buenos Aires, Emecé Editores, 1996, 422 p.

- Pérez Llana, Carlos. ¿Potencias intermedias o países mayores? La política exterior de Argentina, Brasil y México. En: *Estudios internacionales*. Año VIII, N°29. Enero-marzo 1975.
- Roett, Riordan. *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*. 5ª Ed. Westport, Conn., Praeger, 1999. 244p.
- Russell, Roberto (Ed.) Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas. En su: *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, pp. 255-274
- Sennes, Ricardo; Onuki, Janina; de Oliveira, Amâncio Jorge. La política regional brasileña y el 11 de septiembre. En: *XXIV International Congress of the Latin American Studies Association* (March 27-29, 2003, Dallas, Texas), Prepared for delivery, 18 p.
- Soares de Lima, Maria Regina y HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice, and responsibilities. En: *International Affairs*. 82 (I): 21-40. 2006
- Soares de Lima, Maria Regina. Hablas Español? O lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira [en línea] Artículo OPSA 2005. http://observatorio.iuperj.br/pdfs/15_artigos_Artigo%20Regina.pdf [consulta: abril 2007].
- Van Klaveren, Alberto. Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo para Armar. En: *Estudios Internacionales*. Año 25, N° 98: 169-216. Abril-junio 1992.