

CAEI

Centro Argentino
de Estudios
Internacionales



La opción sudamericana de Itamaraty: ¿Hacia una redefinición de la identidad internacional brasileña?

by María Celia Martínez

Working paper n° 48
Programa Integración Regional

La opción sudamericana de Itamaraty: ¿Hacia una redefinición de la identidad internacional brasileña?

Por María Celia Martínez
(CONICET UNSJ), Doctoranda IRI UNLP

Resumen

El papel jugado por la política exterior brasileña del período 2003-2010 en la configuración de una nueva integración en el subcontinente Sudamericano ha planteado la necesidad de estudiar el nuevo cariz adquirido por la política exterior brasileña junto a la integración en Sudamérica. En tal sentido, las iniciativas de integración política como la Comunidad Sudamericana de Naciones, y la Unasur junto a los gobiernos de centro izquierda en algunos países se presentan como indicios de un nuevo ingrediente político en el regionalismo sudamericano. Además, el liderazgo de Lula parece haber fortalecido la idea de posicionar a Brasil en la escena internacional, superando su condición de estado pivot.

El trabajo busca esbozar el papel que ha jugado la política exterior brasileña del período 2003-2010 en la configuración de una nueva integración en el subcontinente Sudamericano.

Se analizan cuestiones tanto de política interna como de negociaciones en el marco de las relaciones internacionales. Para ello se recurrirá a los aportes teóricos de Andrew Moravcsik, John Odell, Robert Putnam y Robert Keohane.

La justificación para estudiar este tema radica en que se observa que desde que Luiz Inácio Lula da Silva asumió la presidencia brasileña, la política exterior de ese país ha cobrado un nuevo cariz. En efecto: además de continuar con sus líneas de integración latinoamericana, con cuestiones económicas y comerciales que se observaban ya en la configuración de Mercosur en los años noventa, el diálogo político representa un nuevo ingrediente añadido a la autonomía de su política autónoma de relacionamiento externo en concordancia con su modelo de desarrollo industrial.

De manera que se tomarán en cuenta en este análisis las políticas directrices de la administración Lula en cuanto al modelo interno de desarrollo socio- económico que le dieron un nuevo perfil a la diplomacia de Itamaraty.

Paralelamente a ello se estudiarán las iniciativas de integración política como la Comunidad Sudamericana de Naciones, y el nuevo rumbo que ha tomado la integración en la porción sur del Continente Americano con la configuración de Unasur y la asunción de gobiernos de centro izquierda en algunos países y de centro-derecha en otros. Dentro de este contexto será necesario tomar en consideración el liderazgo del presidente Lula en la región, posicionando a Brasil en la escena internacional, buscando superar su condición de estado pivot.

Se tomarán los casos de Mercosur, Comunidad Andina de Naciones y Unasur, recordando también los cambios estructurales y coyunturales en el sistema político mundial y la manera en que los países Sudamericanos se relacionan con Estados Unidos.

En el presente trabajo queda abierto aún el interrogante sobre la actual administración Rousseff acerca de la aparente continuidad en la opción sudamericana de la política exterior de Brasil y la consecuente identificación como país sudamericano, más que latinoamericano.



Introducción

Desde hace ocho años aproximadamente se observa que Brasil ha aumentado su gravitación en la escena internacional de manera notoria. Buscando probablemente consolidar su vocación de Global Player mediante la proyección mundial de una política exterior muy activa, se advierte su intensa participación en los foros políticos y económicos regionales y multilaterales. Como hipótesis de trabajo, vemos que ese activismo multilateral brasileño buscaría disminuir la posible vulnerabilidad frente a los vínculos bilaterales preferenciales que solía establecer pretéritamente con Estados Unidos o con Argentina y al mismo tiempo fortalecer su preponderancia regional. Esa vulnerabilidad ha sido percibida por las clases dirigentes brasileñas ante iniciativas que implicaran ceder márgenes de autonomía, una de las claves constantes en la política exterior de este país, combinada con el pragmatismo y el universalismo.

Los actuales matices en la política exterior brasileña nos muestran una apuesta hacia la subregión latinoamericana, donde la opción de Itamaraty parece ser la autonomía participativa¹, particularmente desde que en casi toda la región asumieron gobiernos democráticos de centro-izquierda en los primeros años del siglo XXI. A partir de entonces, el pulso diplomático ha sido marcado por una “diplomacia de cumbres regionales”, donde los mandatarios de la región han sido los principales artífices del nuevo cariz de la integración en el subcontinente. En este marco no puede soslayarse el papel que ha desempeñado el ex presidente Luiz Inacio Lula da Silva quien ha sido señalado como uno de los líderes políticos más respetados del mundo en numerosas publicaciones, entre ellas la influyente revista Time.

Con este panorama general, lo que se busca en este trabajo es analizar cómo el liderazgo regional de un país como Brasil, calificado muchas veces como potencia media, es construido y al mismo tiempo resistido tanto internamente como en el ámbito regional. En esta dirección cabe preguntarse qué percepción tienen las élites brasileñas sobre la región, la integración y el papel que debería tener su país en tales cuestiones. Es a partir de estas percepciones cómo se configuraría la identidad de Brasil en el contexto internacional y regional.

La apuesta hacia Sudamérica que se señaló anteriormente quizá reposa en una nueva identificación de Brasil como país sudamericano, marcando bisagras en la identidad de este país en el plano internacional. Si bien no se observan modificaciones profundas en el sistema de creencias y valores que modelan la política de Itamaraty, pueden estar revelándose reformas de la política externa de Brasil. Además, como se señala en la literatura del estudio de las políticas exteriores, existe un juego de doble nivel² en la formulación de dicha política en el que elementos y factores del escenario doméstico e internacional suelen interactuar traspasando las burocracias estatales encargadas de la formulación y ejecución de la diplomacia.

El marco general que envuelve esa interacción entre ambos planos podría analizarse dentro del tránsito del regionalismo abierto de los años noventa con el aperturismo neoliberal del Consenso de Washington, hacia el regionalismo Post-liberal de centro izquierda. De manera que el contexto ideológico y socio-político constituiría aquí una variable explicativa para el análisis de la nueva tónica que ha tomado la integración en la región.

En consonancia con estos aires de cambio político, se percibe un retorno hacia políticas económicas intervencionistas, volcadas hacia el desarrollismo y el crecimiento de mercado interno. Durante la

¹ FONSECA, G. Jr. 1998: *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*, Paz e Terra, San Pablo.

² PUTNAM, Robert (1996): “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, en *Zona Abierta* n°74, Madrid.



gestión de Lula da Silva, la política económica combinó continuidad de algunos elementos de la política económica de su predecesor con políticas desarrollistas y de intervención estatal; disciplina fiscal, a la vez que se estimularon los incrementos en inversión pública; logrando el equilibrio entre la reforma social, la intervención del Estado en la economía, y las políticas de libre mercado.

Posteriormente, se estudian aquí las iniciativas brasileñas en lo referido a la integración de nuevo cuño en Sudamérica impulsadas merced a las alternativas de cambio encarnado por *el giro a la izquierda* protagonizado por algunos gobiernos de la región. De este modo, se marcan las continuidades y cambios en la política exterior brasileña en las transiciones de gobiernos de corte liberal y nacional-populares, dejando abierto el interrogante acerca de la proyección que tomaría la administración de Dilma Rousseff.

Factores Domésticos y la construcción del liderazgo

Para comenzar este apartado cabe plantear el interrogante sobre las razones por las cuales, al menos durante el último lustro, se considera a Brasil como un líder y si ese liderazgo es resistido o desafiado tanto dentro del país como en el escenario regional donde pretende ser ejercido. En tal sentido, habrá que considerar cuál o cuáles son las fuentes del liderazgo brasileño. Siguiendo pautas de un trabajo planteado por Soares de Lima³, el liderazgo brasileño de los últimos años se afina en el uso de recursos simbólicos de poder en negociaciones regionales, pretendiendo potenciar su capacidad para fijar las reglas de juego en la integración regional.

Esto implica la necesidad de desarrollar destrezas de coordinación simultánea de la mesa de negociación externa y a la vez la capacidad de lograr consensos en la esfera política doméstica. Esta sería la situación ideal, pero la dificultad en el caso del anterior gobierno brasileño (administración Lula da Silva), según esta misma autora, se halla también en el frente interno para conseguir adhesiones de algunos de grupos de interés que perciben con desconfianza la marcha de la integración de nuevo cuño en Sudamérica. La negociación de la agenda exterior del país requiere, entre otras cosas, destreza en la persuasión sobre la conveniencia en la adopción de determinadas estrategias de inserción internacional.

Tales destrezas de persuasión se demuestran ante grupos de interés dentro de la propia sociedad brasileña que brindan o quitan apoyo en la construcción tanto del Mercosur como de la UNASUR. Según las teorías neofuncionalistas de las Relaciones Internacionales, un proyecto de integración regional puede llegar a concretarse como una realidad cuando las expectativas de sectores sociales influyentes pueden verse satisfechas, en vistas a aumentar los potenciales beneficios para ellos que traería consigo la configuración de un bloque de integración⁴. Estos sectores sociales nucleados como grupos de interés, usualmente constituyen elites que marcan el ritmo de la marcha de la asociación estratégica de un actor internacional estatal.

Por tal motivo es importante, según señalan académicos brasileños, que ante la existencia de tales grupos que pueden percibir a la integración con los países vecinos como perjudicial para sus intereses, se diseñen políticas que reflejen garantías de continuidad en la satisfacción de sus intereses⁵. Caso contrario, la capacidad de negociación y empleo de recursos económicos y

³ SOARES DE LIMA, M.R.(2008) "Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel que jugar?", en LAGOS, R., (comp.); "América Latina: ¿integración o fragmentación?", Ed. Edhasa, Bs. Aires, p.95.

⁴ SCHMITTER, Ph.(2003), "Neo-neo-functionalism". In: Wiener, Antje e Diez, Thomas (eds.), *European integration theory*, Oxford University Press, Oxford.

⁵ VIGEVANI, T. et al, (2008), "O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites", *Revista Brasileira de Política Internacional*, V.51, n1, 5-27.



financieros, junto a la capacidad de *lobby* con los que cuentan tales elites pueden torcer el rumbo de la integración en dirección opuesta.

De hecho los informes de estudios académicos y de empresas encuestadoras sobre la marcha de la integración en América Latina muestran variantes con respecto a la opinión de las elites e incluso de los ciudadanos latinoamericanos en general sobre las oportunidades y costos que representa la integración de los países de la región. En razón de ello resulta oportuno presentar sucintamente una evaluación de las conclusiones de tales informes para tratar de vislumbrar la posible incidencia de estas opiniones de elites y *think tanks* brasileños en la formulación de la política de liderazgo de su país, y aún más: si creen en ese liderazgo.

¿Qué es Sudamérica para las elites brasileñas influyentes en la política exterior?

Este interrogante se entronca con otra idea conceptual para este trabajo: la identidad sudamericana de Brasil y de sus elites empresariales y políticas. La construcción de tal identidad no es un proceso que comience o dirija una administración en particular; sino que como señala Wendt:

*“Some state identities and interests stem primarily from relations to domestic society ("liberal," "democratic"), others from international society ("hegemon," "balancer"). Foreign-policy role theorists, as well as more recently a number of neoliberals, have emphasized the domestic (and thus systemically exogenous) roots of state identities. [...]state identities and interests are in important part constructed by social structures, rather than given exogenously to the system by human nature or domestic politics”.*⁶

Partiendo de la premisa constructivista en las Relaciones Internacionales, el liderazgo brasileño está atravesado al interior de la sociedad por valores que de un modo u otro marcaron siempre la política exterior brasileña⁷. Por lo general lo que más se ha destacado históricamente en el relacionamiento externo de este país ha sido la autonomía como un valor y un fin dentro de la identidad internacional de Brasil que se debate en la trayectoria que va desde la asociación preferencial o *parcerias* al universalismo sin dejar el carácter pragmático que ha tenido la política exterior brasileña desde los años '70 en adelante⁸.

Estos clivajes han experimentado algunas oscilaciones, pero sin dejar de hacerse presentes en la formulación de la política exterior de este país. Así por ejemplo en lo que respecta a la autonomía ha sido una idea directriz que, sin cambiar su norte ha modificado sus caminos. Por eso se advierte que la modalidad en la que se pretende ejercer la autonomía brasileña cambió la estrategia de la distancia con cierto grado de indiferencia, por la participación con un perfil alto en temas de interés no sólo para Brasil como país de renta media en vías de desarrollo; sino también para otros potenciales socios con intereses similares en la provisión de bienes públicos globales como el cuidado del medioambiente, la seguridad, la estabilidad político- institucional de la democracia, la erradicación de la pobreza, etc.

⁶ WENDT, A. (1994) "Collective identity formation and the international state". *American Political Science Review*, vol. 88, n° 2.

⁷ LAFER, Celso, (2002): "La identidad internacional de Brasil", Fondo de Cultura Económica, Bs. As., p147

⁸ VIGEVANI, T, et al (2008), O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites", en *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (1): 5-27 , p8.



Esta directriz, cuyo norte no deja de ser el desarrollo económico, suele estar imbuida por las percepciones y expectativas de sectores económicos relevantes en la estructura productiva de Brasil. Un ejemplo de ello ha sido los vaivenes en torno a la importancia de un inestable Mercosur para Brasil según los intereses de algunos productores orientados tanto al mercado interno como a la exportación. Para algunos sectores de la sociedad brasileña la gravitación del bloque y su profundización despertaba poco interés, y en algunos casos oposición a la profundización de la integración en el bloque. Así lo demostraron empresarios brasileños nucleados en diversas cámaras durante un encuentro realizado en noviembre de 2004⁹. Entre ellos se encontraban representantes de la Federación de Industriales del Estado de San Pablo (FIESP), algunos fabricantes de calzados nucleados en cámaras del sector (Abicalzados), la Asociación Nacional de Fabricantes de Productos Electro-Eléctricos (Eletros) y la Asociación Brasileña de Comercio Exterior (AEB). En aquella oportunidad, el debate giró en torno de la idea de dar un paso atrás en el Mercosur: retroceder de una unión aduanera considerada imperfecta a un área de libre comercio. Bajo la óptica de este grupo de empresarios, el Mercosur frena a Brasil en las negociaciones internacionales y dificulta acuerdos bilaterales con EE. UU. y la UE. , y al mismo tiempo le restringe su margen de acción.

En consecuencia, resulta pertinente retomar la pregunta que anima este apartado, recurriendo aquí a los datos ofrecidos por el Observatorio Regional del Proyecto de Análisis Político y Escenarios de Corto y Mediano Plazo en América Latina, que financia el PNUD¹⁰. Sudamérica es percibida por elites brasileñas con mayor cercanía y como un conjunto diferenciado de lo que es América Latina en general. En efecto, la proximidad física y la vecindad parecen ser elementos de peso como para excluir de la identificación a los países de América Central y el Caribe. Además, en esta exclusión también se menciona a México, pero las razones parecen ser la de visualizar a ese país como más próximo a EE.UU. y alejado política y estratégicamente de los intereses de los países sudamericanos. De hecho se menciona mucho la pulseada entre sendos países por ejercer el liderazgo en el continente detrás de la hegemonía del Norte.

Quizá esa percepción de las elites brasileñas sobre la cercanía y puntos en común con los países sudamericanos sea también condicionante en cuanto a las aceptaciones y rechazos en las opciones de integración con países del Hemisferio. En un informe de la consultora de opinión Latinobarómetro, se señala que ante la pregunta si hay algún país con el que el propio no debería integrarse, las respuestas se concentraron en tres países: EE.UU., Cuba y Venezuela. Aunque en realidad las opiniones por lo general mostraban una inclinación favorable hacia la integración económica con la región, pero remarcando las dudas sobre aspectos de integración y cooperación de índole política.¹¹ En el caso de Brasil, las respuestas provenientes de ciudadanos en general, señalaban a EE. UU. como la opción más rechazada para celebrar acuerdos de integración.

Por otra parte resta también considerar si además de la identificación con los países sudamericanos, estas elites creen o dejan de creer en el liderazgo de su país en este escenario geográfico. Una de las principales críticas que ha cosechado internamente la anterior gestión presidencial ha sido el manejo “demasiado comprensivo o conciliador” que tuvo en el conflicto suscitado por la nacionalización del gas y las filiales de Petrobás en Bolivia. De este modo, los consultados por el

⁹ Valor Económico, 16-11-2004 “empresarios discuten o Mercosul”, en

¹⁰ GONZALEZ, L., (2008), “Situación actual y perspectivas de América Latina según las elites influyentes de la región”, en CALDERÓN, F., (Coord.), “Escenarios Políticos en América Latina”, Observatorio Regional PAPEP, PNUD, Siglo XXI Editores, Bs.As.

¹¹ CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, (2009), América Latina mira al mundo: La economía y la política de las Relaciones Internacionales”, Santiago de Chile, disponible en www.latinobarometro.org/publicaciones/



Observatorio del PAPEP en Brasil presentan algunos cuestionamientos sobre el tipo de liderazgo a ejercer: en el terreno económico parecen no presentar grandes objeciones; pero no ocurre lo mismo en con el papel desempeñado por Itamaraty e incluso por el propio presidente Lula da Silva en el terreno político para que Brasil se presente como una potencia pacificadora en la región y en la prevención y resolución de conflictos políticos y crisis de Estado en su entorno geográfico.¹²

Por eso, cabe citar lo señalado por Soares de Lima en cuanto a que las dificultades del anterior gobierno de Brasil en el plano doméstico para la coordinación de su política exterior en el escenario sudamericano se concentran en tres grandes ejes¹³: a) las capacidades agregadas del coloso del Cono Sur no están distribuidas uniformemente en la población mostrando un desajuste entre ambos elementos; b) la burocracia estatal brasileña no cuenta con la estructura necesaria para gestionar la cohesión, coordinación y puesta en práctica en el ámbito doméstico de las políticas regionales pese a que el cuerpo diplomático de Brasil es uno de los más profesionalizados y prestigiosos en la arena internacional, con una identidad corporativa muy marcada; c) el desgaste en la articulación que existía entre el esquema de inserción internacional y sus políticas regionales como posibles plataformas para la primera de ella, ocasionó el debilitamiento del consenso social sobre la orientación del relacionamiento externo del país.

Vale una aclaración teórica importante sobre el punto b: como plantea la interdependencia compleja de Keohane y Nye, no son las cancillerías las únicas estructuras orgánicas que vinculan esternamente a un país. Por el contrario, la participación de otros ministerios y agencias gubernamentales hacen sentir su percepción sobre cuestiones que consideran de su interés y que deberían incluirse en la agenda de negociación internacional. Este es el caso de los ministerios de economía y las agencias gubernamentales de agricultura, industria y comercio. Entre ellas puede mencionarse la participación de la agencia EMBRAPA en la formulación de la postura brasileña en la OMC respecto de la liberalización del comercio agrícola, por ejemplo¹⁴.

Por otra parte, en las percepciones no puede soslayarse el papel que cumplen las comunidades epistémicas y think tanks en las negociaciones internacionales, sobre todo en lo que atañe a vínculos comerciales. Es destacada la participación que tienen actores privados en la formulación de la política comercial externa del país, procedentes del mundo de los agronegocios, al sector financiero y, preponderantemente al sector industrial. Entre ellos pueden citarse el CINDES, la Fundación Getulio Vargas (FGV), la FIESP, el FUNCEX, entre otros. La actividad principal de estos centros privados es la investigación y capacitación de sus miembros para lograr la articulación público-privada. De hecho, el sector del agrobusiness ha sido el que tal vez mayores acercamientos ha tenido con Itamaraty en las negociaciones económicas multilaterales por el marcado interés en la promoción de la liberalización del comercio de bienes agropecuarios, sobre todo por parte de los países desarrollados¹⁵. Como puede apreciarse, estos think tanks por lo general están vinculados a actividades económicas, y esto lleva que consideremos otro factor interno para el apogeo brasileño regional, que es el desempeño de su economía desde la administración Lula.

¹² VEGA, J.E. (2008), "Reflexiones y preguntas sobre las percepciones políticas de las elites brasileña, argentina y mexicana", en CALDERÓN, F., (Coord.), "Escenarios Políticos en América Latina", Observatorio Regional PAPEP, PNUD, Siglo XXI Editores, Bs.As.

¹³ SOARES DE LIMA, R., (2008), op.cit., pp.106-108.

¹⁴ ODELL, J. (1999), "Negotiating trade: Developing countries in the WTO and NAFTA", Cambridge University press,

¹⁵ BOTTO, M. (2007), " Los think tanks en las negociaciones comerciales externas ¿aconsejan, median o legitiman intereses? Un análisis comparado en el Cono Sur", en BOTTO, M., " Saber y política en América Latina", Ed. Prometeo, Bs. As.



Política económica y performance del desarrollo brasileño

En los comienzos del siglo XXI se ha manifestado en la región sudamericana una especie de “vuelta del Estado” a la esfera económica en aquellas áreas de las cuales se había retirado en los años del Consenso de Washington durante los '90. Este retorno vinculado con el giro hacia la izquierda en Sudamérica durante los primeros años del milenio se ha vinculado con las crisis desatadas tras el colapso de las economías latinoamericanas tras una década de medidas económicas neoliberales donde las relaciones Estado- Sociedad parecieron escindirse en la esfera económica. Las consecuencias sociales que conllevó esta crisis desatada, en particular en uno de los principales socios de Brasil, Argentina en el 2001, se tradujeron en devaluaciones (ya en 1999 el Real brasileño se había devaluado), fuga de capitales, aumento de la pobreza e indigencia junto al incremento de la conflictividad social. Sumado a esto, el endeudamiento del estado brasileño con organismos multilaterales de crédito iba de la mano con un déficit fiscal que demandaban replanteos sobre el papel del Estado en la Economía.

Ese fue el escenario económico previo a la elección de Lula da Silva en el 2002. Su orientación política tendiente hacia la izquierda, su pasado como sindicalista generaron especulaciones en los mercados financieros sobre el rumbo que tomaría la economía de Brasil a partir de la presidencia de un ex – sindicalista metalúrgico que protagonizó numerosas huelgas. Sin embargo, y para sorpresa de muchos, en el comienzo de su primer mandato, Lula da Silva y su gabinete siguieron en parte con las líneas generales del gobierno anterior mediante la renovación de todos los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

Por otro lado, si bien es cierto que el marco político que precedió la llegada de Lula a la presidencia no estuvo marcado por la convulsión institucional y social que tuvo su principal socio mercosureño, se debe admitir que este gobierno tuvo entre sus prioridades la lucha contra la pobreza extrema. Allende el impacto en el consumo interno, el gobierno de Lula tuvo medidas concretas como el programa Bolsa Familia entre otros, destinado a acabar con el hambre en este país. Los indicadores de desarrollo humano han sido históricamente preocupantes en el gigante del Cono Sur, y si bien no han logrado revertirse completamente, desde la implementación de políticas sociales redistributivas de la riqueza brasileña en los últimos siete años, la historia parece cambiar lentamente. Según los datos que ofrece el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Brasil ha sido uno de los países que mayores logros ha alcanzado en el último lustro en lo que respecta a Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹⁶

Acerca de la evolución de algunas de las cuentas públicas, durante la gestión del gobierno que asumió en 2003, es menester indicar que se logró un superávit presupuestario primario satisfactorio en los dos primeros años, como lo exigía el acuerdo con el FMI, superando el objetivo para el tercer año. A finales de 2005, el gobierno pagó su deuda con el FMI en su totalidad, dos años antes de lo previsto. Tres años después de la elección, Lula había ganado la confianza de los mercados (lentamente pero con firmeza), y los índices de riesgo país se redujeron a alrededor de 250 puntos. La elección del gobierno de metas de inflación mantuvo la economía estable, y se le felicitó por ello durante el Foro Económico Mundial 2005 en Davos. Después de décadas como el mayor deudor extranjero entre las economías emergentes, Brasil se convirtió en un acreedor neto por primera vez en enero de 2008¹⁷. A mediados de ese año las calificadoras de riesgo Fitch y S & P habían elevado la clasificación de la deuda brasileña de especulativo a grado de inversión¹⁸. Los bancos han tenido ganancias récord durante el gobierno de Lula, pero también es cierto que esto estuvo

¹⁶ Naciones Unidas (2009): Informe sobre el avance en el logro de los Objetivos del Milenio, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁷ PARRA-BERNAL, G.; PIMENTEL, L., (2008) "Brazil Became Net Creditor for First Time in January". *Bloomberg.com*(Bloomberg). http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aPLYQJIG_Re8. Retrieved

¹⁸ RUMSEY, J. (2009) "Strong performance draws assets back to hedge funds, but how long can it last?", en www.absolutereturn-alpha.com, octubre



acompañado por el rediseño de un estricto marco regulatorio del sector. Quizá fue la construcción de un robusto marco regulador, junto a una estructura industrial de fondos de cobertura lo que ha permitido a Brasil resistir el terremoto financiero del año 2008 mejor quizá que la mayoría de los países de la región¹⁹. Tras un pasado que en los años 1980 y 1990 mostraban un entorno turbulento donde la clave para mejorar fue la transparencia como requisitos fundamentales para cualquier institución que opera en Brasil, el aumento de regulación y supervisión en los mercados de todo el mundo es una tendencia que parece instalada.

No mucho tiempo después del inicio de su segundo mandato, Lula, junto a su gabinete, anunció el nuevo Programa de Aceleración del Crecimiento un programa de inversiones para resolver muchos de los problemas que impiden la expansión más rápida de economía del país. Las medidas incluyen la inversión en la creación y reparación de carreteras y ferrocarriles, la simplificación y la reducción de la fiscalidad, y la modernización de la producción de energía del país para evitar la escasez. El dinero prometido a gastar en este Programa es de alrededor de unos 500 mil millones de reales (más de 250 millones de dólares) en cuatro años²⁰. Aunque parte de las medidas todavía dependen de la aprobación por el Congreso²¹. Antes de asumir el cargo, Lula había sido un crítico de las políticas de privatización. En su gobierno, sin embargo, su administración ha creado concesiones asociación público-privada para siete carreteras federales.

A este desempeño económico se lo acompañó desde el Estado con medidas de intervención en la economía de manera indirecta desde que el candidato del partido de los Trabajadores, llegó a la presidencia. A diferencia del modo en que el gobierno argentino contemporáneo, que articuló intereses domésticos con la política económica y exterior, el gobierno de Lula tuvo relativo éxito en la continuidad y profundización de la alianza de los sectores público y privado en la inversión pública, en especial de infraestructura para transportes. Además, fue mediante un esquema riguroso de disciplina fiscal que el gobierno brasileño pudo mejorar las condiciones de pago de su deuda pública. Junto a esto, el estado brasileño estimuló a segmentos del sector productivo brasileño más competitivo internacionalmente para afianzar su posición comercial en el contexto regional, mediante el otorgamiento de créditos por parte de la banca pública.

En esta combinación de políticas anticíclicas con continuidades del gobierno anterior, y el giro izquierdista se puede citar la designación del ministro de Hacienda, Antonio Palocci, un médico y activista ex trotskista que se desempeñaba como alcalde del centro de procesamiento de la industria de caña de azúcar de Ribeirão Preto, en el estado de São Paulo. Pero también Lula eligió a Henrique Meirelles, ex director general del BankBoston, y miembro del Partido de la Social Democracia Brasileño, como jefe del Banco Central de Brasil, como muestra de las continuidades con la etapa de Cardoso.

Los resultados de sus políticas según revelan los datos empíricos de la CEPAL, nos señalan que Brasil ha sabido aprovechar la coyuntura económica y política internacional y regional potenciando sus ventajas comparativas en el terreno económico con el alza internacional de precios de commodities industriales y agropecuarios.²² Entre ellos, los aumentos en el precio del crudo fueron acompañados en Brasil por la exploración y descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros dentro de sus costas marítimas, en el Golfo de Santos. Pero además de esta novedad, que trasciende el ámbito comercial para llegar a esferas políticas respecto a la dependencia de importación de gas boliviano, las claves de este nuevo despertar económico de Brasil se hallan también en la estabilidad

¹⁹ The Economist (2009), "Brazil takes off", 16 noviembre.

²⁰ BALBI, S (2005-12-18). "Economistas Alertam para Desindustrialização" (in Portuguese). Folha de S. Paulo <http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?2=217&sid=77&1=43&infoid=1749>, fecha de consulta: 29 de Julio 2011

²¹ MARTINS, L., "EL Brasil de Lula: diputados y magistrados", Documento de trabajo n°7, PNUD- Instituto Di Tella, Ed. La Crujía, Bs. As., pp.114-118

²² Véase al respecto: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>



financiera que supo conseguir, junto a otros logros macroeconómicos²³. De esta manera, pueden nombrarse los bajos índices de inflación, el aumento notable de flujos de inversión extranjera y doméstica, acompañado por un ostensible aumento en el consumo dentro del mercado doméstico al mismo tiempo que se experimentaba expansiones en las exportaciones brasileñas completan el rompecabezas del éxito económico de Brasil.

Mirando hacia el sector externo, como la región del Cono Sur es el principal destino de las exportaciones brasileñas, el MERCOSUR y los países andinos no han dejado de ser prioritarios en la agenda política externa de Brasil. Para ello ha desarrollado lazos económicos estimulando la inversión de empresas brasileñas en los países de la región mediante la facilitación de créditos, como un canal adicional de la política exterior del país hacia Sudamérica y el Cono Sur. Tomando en cuenta que Brasil es aún un país en vías de desarrollo y que además es una potencia emergente, sus opciones de política exterior podrían señalarse como "limitadas". Pero la diversificación de escenarios por la que ha optado en la última década muestra el ejercicio del *soft balancing*²⁴ trayendo consigo algunas estrategias institucionales, tales como la formación de coaliciones diplomáticas como BRIC (Brasil, Rusia, India, y China), o IBSA (India Brasil y Sudáfrica) para afrontar el poder y la hegemonía de las grandes potencias en los foros multilaterales. Quizá si se analizan las evoluciones de la agenda de Doha para el desarrollo, puede comprenderse el apoyo brasileño y la promoción del multilateralismo en el ámbito global, que lo lleva a intervenir activamente en organizaciones internacionales como en la Organización Mundial del Comercio y participar en reuniones y cumbres de la OCDE en calidad lo que se conoce como "país de apertura" en el contexto del proceso de Heiligendamm²⁵.

Los cambios en el signo político

Como se señala en numerosos estudios teóricos de la formulación de la política exterior de un país, particularmente los estudios de latinoamericanos como el de Lasagna²⁶, la importancia del régimen político es una de las variables a considerar en el análisis de la política exterior. En el caso de Brasil, se observa la consolidación de una democracia reiniciada en los años ochenta, pero que no estuvo exenta de los vaivenes ideológicos acaecidos en la región. Con lo cual no se observan cambios de régimen político; pero sí matices ideológicos al interior del mismo.

Como ya se ha mencionado, el comienzo del siglo veintiuno trajo a América Latina una redefinición de dos categorías de análisis ideológico: izquierda y derecha. Efectivamente, las democracias del Cono Sur latinoamericano experimentaron variaciones en su viraje hacia la izquierda. El electorado de varios países del Cono Sur posiblemente buscó revertir las consecuencias negativas de las políticas neoliberales eligiendo a partidos políticos que prometían cambios, moderados o radicales en estas políticas. La social democracia y los neo-populismos parecían ser la opción más adecuada para disminuir los resultados negativos para grandes sectores de la población. Sin embargo, los populismos clásicos de los años '50 no son los que se instauraron en Venezuela, Bolivia, Argentina. Muy por el contrario: lo que los aglutina ahora es el discurso antiglobalización y anti- Estados Unidos. Mientras que la social- democracia de los gobiernos de Lula en Brasil y de Lagos y Bachelet

²³ ONIS, Juan, (2008), "Brazil's big moment: a South American giant wakes up", en *Foreign Affairs*, vol.87 n°6, pp110-122

²⁴ FLEMES, D. (2010), "O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.53, n°1.

²⁵ RIESTRA PIÑA, M., "Las potencias económicas emergentes y el cambio en las estructuras internacionales de la Gobernanza Global", disponible en http://www.diariocambio.com.mx/columnistas/puebla/puebla_220210_potencias_economicas.htm

²⁶ LASAGNA, M. (1995) "Las determinantes internas de la política exterior. Un tema descuidado en la teoría de la política exterior", en *Estudios Internacionales* N° 111, Universidad de Chile, Santiago de Chile, julio-septiembre.



en Chile dan otro matiz a la nueva izquierda latinoamericana, sin llegar a antagonismos demasiado pronunciados, y sin confrontaciones con EE.UU.. Aunque no debe olvidarse que el mismo presidente Lula ha declarado en 2003 que no se identifica exactamente con la izquierda, ni con la derecha definidas en términos clásicos. En realidad su pensamiento político ha evolucionado hacia el sincretismo, quizá buscando adaptarse a las circunstancias regionales e internacionales con el sello del pragmatismo de la política externa de Brasil. Si bien se le atribuye un carisma muy particular como político en un contexto de populismos en la región, no es proclive a las reelecciones indefinidas como suele ocurrir en la historia latinoamericana.

Esta particularidad del caso brasileño viene dada por el hecho de que la competencia política se desarrolla preponderantemente entre un partido de base obrera, como lo es el PT del presidente Lula, y el Partido Social Democracia Brasileña (PSDB) del ex presidente Cardoso y cuya base ideológica se centra en la social-democracia de raigambre europea y cristiana²⁷. No obstante, y allende las ideologías lo importante es que en Brasil existe un proyecto nacional de desarrollo fundado en el desarrollismo, la integración de las clases sociales y de la extensión geográfica junto a la proyección internacional del país²⁸.

Por esa existencia de un proyecto nacional, tal vez el sistema político brasileño presenta mayores niveles de estabilidad que sus vecinos sudamericanos. Así, uno de los rasgos fundamentales de la política externa de este país es de carácter institucionalista, y quizá así puede entenderse las opciones recientes en la política exterior de Brasil optando por los foros multilaterales.

Escenario Regional e internacional.

Continuando con el planteo de Putnam del juego de doble nivel de la política exterior, conviene presentar en este estudio un marco de referencia internacional para poder explicar las estrategias brasileñas en la subregión Sudamericana hacia sus vecinos, y su desempeño como Global Player con el grupo de los BRIC e IBSA. En realidad lo que presentamos aquí es cómo ha cambiado la relación que EE. UU. ha mantenido con esta Subregión desde los atentados terroristas, y el lugar que ocuparon estos países en su agenda político- estratégica bajo la administración Bush (h).

La justificación para estudiar este cambio radica en que se observa que durante los años noventa, el neoliberalismo dejó su impronta en el estilo de integración que predominó en la región por aquellos años. De acuerdo al discurso surgido del Consenso de Washington que pregonaba las bondades del mercado, de la apertura indiscriminada de las economías y la inserción en mercados mundiales, los bloques de integración servirían de plataforma de lanzamiento. Pero estas políticas tuvieron consecuencias que se mencionaron ya en el apartado anterior y resultarían ser desencadenantes del cambio de signo político en los gobiernos de América del Sur.

Precisamente este último factor, el cambio de signo político en diferentes gobiernos de los países de la región resultaría significativo para explicar en parte los cambios en la forma que estos países perciben los procesos de integración. De esta manera, en los noventa la integración regional se concebía en clave económica; a partir de los primeros años del milenio la clave sería la consonancia política.

²⁷MARTINS RODRIGUES, L., (2004) "La clase política brasileña", Documento de trabajo n°2, Ed. LA crujía, Bs. As.

²⁸ PEREZ LLANA, C. (2008), "Modelos políticos internos y alianzas externas", en LAGOS, R., "América Latina ¿integración o Fragmentación?, Ed., Edhasa, Bs.As., pp.74-76.



Contrariamente a lo que postula Moravcsik, las ideas sí estarían jugando un rol relevante en la construcción de la política integracionista en América del Sur²⁹. Si, como señala Moravcsik: “*autonomous shift in ideas are causally epiphenomenal to more fundamental underlying influences on state behavior [...] Ideas are present but not causally central*”³⁰, las construcciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la UNASUR y las modificaciones con abandonos a un bloque regional e ingresos a otros no podrían explicarse. Quizá tampoco podrían entenderse las modificaciones en la tónica de los bloques regionales surgidos al calor del liberalismo aperturista de los noventa.

Mientras que en el escenario global, los cambios acaecidos por los atentados terroristas al World Trade Center en septiembre de 2001, y luego la pérdida de relevancia estratégica de América Latina en la agenda de EE.UU. marcan el contexto previo al ascenso de la administración brasileña de corte nacional-popular. A partir de este marco global, las relaciones de la principal potencia mundial con Sudamérica cambiaron.

Muchos think tanks estadounidenses sostienen que por un aparte EE.UU. puede prescindir de los mercados latinoamericanos por el escaso peso relativo de los mismos en el comercio de EE.UU. (menos del 6%); no obstante la seguridad en el vecindario del sur es un tema que no deja de preocupar a la Casa Blanca, sobre todo después de los atentados del 11 de septiembre de 2001³¹. Tanto es así que la triple frontera entre Paraguay, Argentina, y Brasil ha sido percibida por la administración de George Bush (h) como un hueco por el cual células del terrorismo internacional puede expandirse por la región y de ahí al mundo. Más riesgosa es la situación cuando se tiene en cuenta que la pobreza avanza a pasos agigantados en la zona. Por ello desde esta perspectiva lo que se recomendaba en la etapa de Bush hijo era: a) promover la gobernanza democrática, apoyando la apertura económica con políticas favorables al libre mercado, pero también cooperando en la capacitación de fuerzas de seguridad y militares. b) promover acuerdos comerciales como el firmado con Chile o el propio Nafta, o la implementación del Plan Colombia enmarcado en la lucha contra el narcotráfico.

Desde el norte, América Latina ha sido percibida por la Administración Bush como un área de incertidumbre política, dada la proliferación de discursos anti- EE.UU. después de la debacle en dominó del neoliberalismo.

Esto puede observarse si se analiza la visión de cada país latinoamericano en particular de los distintos think tanks americanos.³² Así, una desde una postura más conservadora la administración Bush debía estar alerta ante el resurgimiento de esta nueva especie de izquierda que ostenta un acérrimo anti- americanismo, rechazo a la economía de mercado, y el despliegue y contagio ideológico que Chávez realiza en el Cono Sur, con la excepción de Colombia y Chile entre otros.

²⁹ BLYTH, M. (2003) Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science. Perspectives on Politics vol.1 n.4,

³⁰ MORAVCSIK, A. (2001) Bringing Constructivist Integration Theory of EU out of the Clouds: Has it Landed Yet?, European Union Politics vol.2 n.2, p.219-249.

³¹ AYERBE, L., (2007), A Evolução política sul-americana na perspectiva estadunidense: a interlocução entre *think tanks* e o Departamento de Estado”, en Observatorio Político Sul Americano, OPSA-IUPERJ, Análise de Conjuntura (n.9, setiembre).

³² JOHNSON, S. (2005) U.S. Diplomacy Toward Latin America: A Legacy of Uneven Engagement. Heritage Lecture #895 (Washington D.C.), 23 de agosto disponible en <http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/hl895.cfm>, fecha de consulta: 03/08/2011



Por otra parte, desde una perspectiva un poco más moderada, se estimó necesario saber distinguir los diferentes liderazgos de la región sureña. Por ello es que desde estos sectores Lula se ve con un perfil muy distinto al de Chávez, dado que en Brasil persiste el respeto al pluralismo democrático.

Si bien puede admitirse la injerencia de la academia en la formulación de la política exterior de EE.UU. hacia América Latina, ya fuere con Roger Noriega o con Shanon al frente de la secretaría de asuntos hemisféricos en la Casa Blanca, puede reconocerse que la política exterior de la gestión Bush cabalga entre ambas posturas.³³ En realidad durante el primer mandato de Bush predominó la visión conservadora, en tanto que durante el segundo mandato predominó una estrategia más pragmática que buscaba el diálogo con gobiernos latinoamericanos que, pese a pertenecer ideológicamente a las riberas de la izquierda, se mostrasen cooperativos con el gobierno de EE.UU.. Así puede explicarse por qué Uruguay pudo ser seducido con la idea de firmar un Acuerdo de Libre Comercio bilateral con EE.UU., siendo que este pequeño país mercosureño ha mostrado en reiteradas oportunidades su disconformidad con la marcha del bloque al que pertenece y no percibe las ganancias relativas de dicha pertenencia.

En una situación diferente está Brasil en la mirada de la Casa Blanca. En efecto, Lula no es percibido como un miembro díscolo de la izquierda latinoamericana, como sí ocurre con Chavez (que entre otras cosas la Casa Blanca reconoció el gobierno surgido tras la intentona golpista de 2002). Casi se diría que con beneplácito se vió en la administración de Lula un líder regional que formó un gabinete con figuras que respetan la economía de mercado, combinado con cuadros políticos históricos del Partido de los Trabajadores en cuestiones sociales. Además, el hecho de mantener, como ya se señaló, una línea de continuidad en la política económica del gobierno de Cardoso, controlando la inflación y, como ya se adelantó, promoviendo las exportaciones insertando al país en la economía mundial, perfiló al entonces gobierno brasileño como un interlocutor válido entre EE.UU y la subregión funcionando como un pivot en la región para el líder hegemónico.

Las iniciativas hacia la configuración sudamericana de la integración: CSN y UNASUR.

Los escenarios domésticos de los países sudamericanos durante los primeros años del milenio ofrecerían indicios sobre sus posibles actitudes hacia el regionalismo entendiéndolo como una instancia de intergubernamentalidad en la que los Estados negocian sus intereses con otros Estados³⁴. A partir de ahí los países podían avanzar, profundizar o detener el proceso de integración con sus vecinos, optando por el multilateralismo regional, o bien optando por vínculos birregionales sin crear regímenes internacionales con rasgos de supranacionalidad que pauten comportamientos que restrinjan la soberanía estadual.³⁵ No obstante, un hecho notorio ha sido la inclusión de nuevos temas que se agendaron a partir de 2003-2004 en la política regional sudamericana.

Desde entonces, la integración latinoamericana ya no sólo se enfoca en cuestiones comerciales y económicas, como surgió el MERCOSUR en la etapa del regionalismo abierto de los '90. Ahora se incluyen en la agenda integracionista cuestiones relativas a la seguridad y defensa, democracia, instituciones, fortalecimiento de políticas sociales, energéticas y desarrollo, pasando de un regionalismo abierto a un regionalismo post-liberal³⁶. La preocupación por morigerar las asimetrías

³³ NORIEGA, R. (2005) The Summit of the Americas. Rescuing the Reform Agenda. American Enterprise Institute, disponible en:

http://www.aei.org/publications/pubID.23385,filter.all/pub_detail.asp, fecha de consulta: 20 de agosto de 2011

³⁴ MORAVCSIK, A. , op. cit. p.148

³⁵ HAAS, E. (1958) "The challenge of regionalism", en *International Organization* 12 (4), pp.440-458.

³⁶ SANAHUJA, José Antonio (2009). "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe", en Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.),



en los grados de desarrollo ha llevado a enfocar el regionalismo ya no sólo como instancia de intergubernamentalidad; sino también como herramienta para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Se trata de un contexto político en el que la equidad social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región a través de la búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración. Además este nuevo impulso integracionista esté centrado en la creación de instituciones y políticas comunes, favoreciendo la instauración de esquemas de cooperación Sur- Sur que abarcan tópicos de seguridad y defensa, además de dotación de una infraestructura regional (IIRSA).

El contexto del surgimiento de la “Comunidad Suramericana de Naciones” (CSN) fue el marco que le dio la IIIª Cumbre Suramericana realizada en Cuzco (Perú) el 8 de diciembre de 2004. En aquella Cumbre el proyecto adquirió una clara vocación política, inspirada quizá en la UE basándose en una identidad cultural común y en valores políticos compartidos.³⁷ En concreto, la construcción de la CSN iba a concretarse a partir de tres cimientos: 1) la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. 2) la convergencia de la Comunidad Andina de Naciones, Mercosur y Chile, Guyana y Surinam en un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). 3) la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica, con la consideración de mecanismos financieros innovadores, en el marco de IIRSA. A ello se le sumó el compromiso de intensificar la cooperación con un abanico amplio de materias, y alentar la participación del empresariado y la sociedad civil. Como se indicará más adelante, esta agenda se amplió posteriormente a la integración en materia de energía, al tratamiento de las asimetrías regionales, y al ámbito financiero, con la propuesta de creación del “Banco del Sur”³⁸.

Podría afirmarse que en la construcción de la CSN/UNASUR convergen intereses de los miembros, que en muchos casos se percibían como intereses comunes o que, al menos, se podrían lograr mejor a través de un marco regional³⁹. En realidad lo que hoy se conoce como UNASUR es una herencia de la iniciativa del presidente Lula durante la cumbre de Cuzco de implementar progresivamente un ámbito de acción colectiva para los países de la región. Este hecho se reforzó dos años más tarde en otra cumbre, cuando en diciembre de 2006 en Bolivia Lula remarcó la necesidad de consolidar y comprometer el avance en la integración energética al mismo tiempo que se debían fortalecer las políticas sociales y de cuidado medioambiental. Hasta entonces la Comunidad Sudamericana de Naciones carecía de personalidad jurídica, hasta que en 2007 cambió de nombre, ya no como Comunidad sino como Unión, al diseñar un esquema institucional de toma de decisiones en el que prevalece el consenso político⁴⁰.

En cuanto a la proyección externa, la CSN había podido obtener algunos resultados que respondían a las expectativas de Itamaraty: ampliar la proyección internacional de Sudamérica, en el marco de

Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe n° 7, 2008-2009, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 11-54

³⁷ DÍAZ BARRADO, C. (2005). “La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones”, Revista Española de Derecho Internacional (REDI). vol. LVII, n° 2, pp. 639-663

³⁸ GIACALONE, R. (2006). “la Comunidad Suramericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?”, Nueva Sociedad n° 202, marzo-abril, pp. 74-86

³⁹ BOUZAS, R., DA MOTTA VEGA, P. y RÍOS, S. (2007). “Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana”, Foreign Affairs en Español, vol. 7, n° 4, pp. 61- 68.

⁴⁰ KFURI, R. (2008), “A nova integração sul-americana”, Boletim OPSA, Rio de Janeiro, mayo- junio.



una visión multipolar del sistema internacional, y a la vez abrir nuevos mercados⁴¹. Para eso se celebraron también cumbres con países africanos con quienes Brasil ha estrechado sus lazos comerciales y políticos), países árabes y Palestina. En este último caso el acercamiento causó algunas fricciones con Israel y con EE UU, y algunos gobiernos árabes no asistieron debido a las presiones de Washington.

No obstante, según la evaluación del Secretario pro témpore de la CSN en 2006, d' Escragnolle, las iniciativas de relacionamiento externo de este experimento de integración ha servido para fortalecer la identidad internacional y la cohesión interna sudamericana, expresada en las declaraciones de las sucesivas cumbres.⁴² Además como punto destacado, según este diplomático brasileño de carrera ha sido que la CSN no se basaba en el antagonismo entre regiones; sino que sirvió para explorar las oportunidades que brinda este integracionismo para superar el subdesarrollo y las desigualdades profundas que han caracterizado la realidad de América del Sur.

Pero particularmente para Brasil probablemente las funciones que cumpliría la sucesora de la CSN, (UNASUR) pueden ser tanto un espacio para ejercer liderazgo político regional (lo que explicaría en parte la dimensión política y de seguridad), como también puede representar la oportunidad de mercados ampliados para sus manufacturas; acceso a fuentes de energía, y en particular, gas; mejor acceso a los puertos y mercados del Pacífico, y reforzar su posicionamiento internacional. De esa manera, UNASUR respondería a los distintos intereses económicos en pugna en el proceso de definición de la política exterior y las opciones internacionales de Brasil, pero sin tomar partido por ninguno de ellos: desde los sectores agroindustriales y agroexportadores interesados en un mejor acceso a los puertos del Pacífico y los mercados asiáticos; los industriales paulistas de la FIESP y de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), incluyendo algunas multi- nacionales brasileñas, para la que el mercado regional y cierto grado de protección siguen siendo relevantes, y los sectores de tecnología punta, a los que representaría la cada vez más poderosa Embraer, que tienen una estrategia global y est n interesados en un mayor acceso al mercado de los países avanzados.

Aunque también debe tenerse en cuenta en este análisis la probabilidad de un choque de liderazgos en la región, que no necesariamente se traduce en conflicto. Se trata del liderazgo del presidente Lula, con sus propuestas renovadoras de la integración latinoamericana y del presidente Chávez con su visión tan particular sobre la política sudamericana y el rol estratégico en el hemisferio.⁴³

Ciertamente, el área sudamericana se presenta con liderazgos que en algunos casos son resistidos⁴⁴. Así, el liderazgo brasileño se enfrenta en el plano externo con la resistencia argentina (y a veces también mexicana) a aceptar su condición de articulador del diálogo Norte-Sur. Esta resistencia argentina al liderazgo brasileño se manifestó, entre otros actos, negándole el apoyo al gobierno de Lula en los foros y organismos multilaterales como OMC, BID y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En el primer caso, Brasil propuso a Felipe de Seixas Correa para la Secretaría de la OMC en enero de 2005, teniendo que retirarse el candidato ante la falta de consenso y fue elegido el candidato de la UE, perdiendo quizá Latinoamérica una oportunidad simbólica de liderar el foro comercial más importante del mundo. En cuanto al BID, ocurrió algo similar al no contar el

⁴¹ D'ESCRAGNOLLE TAUNAY FILHO, J. (2007), "Comunidade Sul- Americana de Naciones", en II Conferència Nacional de Política Externa e Política Internacional - II CNPEPI "O Brasil no Mundo que vem a ", Brasilia, marzo.

⁴² D'ESCRAGNOLLE, op.cit.p.26

⁴³ MACIEL, N., (2007) "Reforma política y política externa na Venezuela: uma amea a a seguridade continental sob a  tica norteamericana", Revista Intelector, enero-junio, Río de Janeiro, año 3, vol.2, p.12

⁴⁴ HIRST, M. (2008), " La política sudamericana de Brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de las nuevas coyunturas", en CALDERÓN, F., op.cit. pp.229-261



candidato brasileño Sayad con el respaldo de los países sudamericanos en la sucesión de la presidencia del Banco. Tampoco fue mejor la suerte que tuvo Brasil en su ya añosa ambición de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Admitiendo que si bien esto requiere una reforma de la Carta de la ONU, la iniciativa brasileña no obtuvo el acompañamiento necesario por parte de México y Argentina. Tal vez pueda interpretarse el desafío argentino al poder intraperiférico de Brasil como una incapacidad de adaptación o aceptación de una realidad muy diferente para el país austral después de su crisis de 2001 donde fue desplazado por el gigante cono-sur porque en la relación bilateral Argentina había atravesado ya mayores dificultades⁴⁵.

Adicionalmente, también ha sido desafiada la preponderancia brasileña por las iniciativas del presidente Chávez. Este lanzó en 2004 la propuesta de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), en parte como acto contestatario hacia el ALCA que había propuesto EE.UU. En realidad, el ALBA es fruto una “diplomacia de cumbres” cuya sustentación es la afinidad ideológica con un alto contenido mediático que le da el alto perfil cultivado por varios presidentes de la subregión. Si bien es cierto que ostenta un discurso integracionista, constituiría un régimen regional de cooperación sur-sur, más que una complementariedad económica en donde el petróleo venezolano aceita los engranajes de la petro-diplomacia bolivariana.

Aunque cabe agregar una diferencia fundamental en los perfiles de quienes aspiran a ejercer tal liderazgo en Sudamérica: la administración Lula reconoce la primacía estadounidense en materia militar, y que el mundo es mucho más competitivo y heterogéneo desde el 11 de septiembre y la entrada de China a la OMC. Desde entonces, la política exterior brasileña pretende diversificar sus relaciones externas pero manteniendo la búsqueda de la autonomía como durante la gestión de Cardoso, frenando el unilateralismo de EE. UU en el hemisferio y en los foros multilaterales. Así, mientras Chávez confrontaba directamente a la administración Bush, Lula en cambio ha disentido en muchos puntos pero sin confrontar, buscando reafirmar su liderazgo en Sudamérica⁴⁶ con nuevas propuestas de compromiso político latinoamericano, aliándose a otras potencias medias, como Europa, India y China⁴⁷.

En cierto modo puede decirse que el liderazgo de Lula en la región no se vió opacado por la figura de Chávez. De hecho, la posición negociadora y conciliadora que Brasil ocupa en el hemisferio difícilmente pueda ocuparla Venezuela aún cuando recurra a herramientas de su diplomacia petrolera⁴⁸.

Entonces, podría afirmarse que el papel jugado por Brasil en UNASUR no deja de ser equilibrante. Una muestra de ello fue la cumbre de Bariloche de la UNASUR en agosto de 2009, en que las posiciones de Venezuela y Colombia, junto a Ecuador eran enfrentadas por la cuestión de la instalación de bases militares estadounidenses en Colombia⁴⁹. Pese a que en apariencia tras la cumbre la UNASUR quedó más dividida que unida, el poco cemento que la une aún es aportado en gran medida por el liderazgo de Itamaraty.

⁴⁵ MIRANDA, R., (2009), “Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional”, Revista Relaciones Internacionales de la UN La Plata, n°37, pp.169-186

⁴⁶ The Economist, (septiembre 2006) : “Who leads Latin America?”, pp29-31.

⁴⁷ FRIDE, (julio 2007) “Brasil: un socio privilegiado de la UE”, Madrid, pp.3 -5.

⁴⁸GRATIUS, S. (abril 2007)“Brasil en las Américas:¿una potencia regional pacificadora?”, FRIDE documento de trabajo n° 35,

⁴⁹LOWENTHAL, A,(2009) Dossier “Obama y América Latina: ¿se podrá sostener el auspicioso comienzo?”, reproducido en Revista veintitrés, Buenos Aires, agosto 2009 pp17-22.



Entre las mayores dificultades que ha enfrentado UNASUR se encuentra el choque entre las visiones venezolana y brasileña sobre su naturaleza y orientación económica e institucional. Ambas coinciden en la necesidad de dar al proceso un perfil político más pronunciado, y que sea un instrumento para políticas de desarrollo más inclusivas. Sin embargo, difieren en los medios y las estrategias para ello. El propio Presidente Chávez, con el apoyo parcial del Gobierno de Bolivia de Evo Morales, ha promovido la percepción de UNASUR como “alternativa” al modelo “neoliberal” que representaría tanto la CAN como Mercosur. Por el contrario, Brasil, con el apoyo de otros Gobiernos, considera que Mercosur y su asociación con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en el marco de un “nuevo regionalismo” que supere el desacreditado “regionalismo abierto”, pueden lograr esos objetivos. Las visiones en pugna entre la Venezuela chavista y el Brasil de Lula se hicieron patentes en la primera Cumbre (septiembre de 2005). Allí Chávez rechazó adelantar al año 2010 la desgravación arancelaria del ALCSA. Otro punto álgido en esta pugna que no llevó mayores enfrentamientos fue que en la Cumbre de Cochabamba de 2006 Chávez sentenció que la CAN y el Mercosur “no sirven”, pese a las objeciones de Argentina, Brasil y Bolivia, porque según sus apreciaciones reflejan el fracaso del neoliberalismo aplicado e las políticas internas de los países sudamericanos.

Finalmente, y pese a las dificultades, el proceso de institucionalización de Unasur ha continuado avanzando hasta dotar a la misma de una estructura organizacional que incluye una secretaría pro-témpore, y la sede en Quito. No obstante, los conflictos entre Colombia y Venezuela y las contradictorias percepciones sobre la región, y el puesto que cada país debe ocupar en la misma parecen resquebrajar esa institucionalidad emanada de la diplomacia de cumbres. Además las metas económicas y comerciales con las que se ha cargado este régimen cooperativo quedan desdibujadas frente a las disputas ideológicas entre una fracción sudamericana más proclive hacia una agenda bilateral y cercana a acuerdos con Washington y otra facción que busca hacer de la integración en esta porción hemisférica meridional una herramienta de contención ante el avance del unilateralismo norteamericano.

Reflexiones finales

Las expectativas que ha generado tanto en el plano doméstico, regional como internacional el desempeño de Brasil como una potencia media regional, que busca abrirse camino en la arena internacional de las grandes potencias, muchas veces se ha visto frenada por las desconfianzas de sus vecinos. Estas desconfianzas han subsistido trascendiendo la coyuntura de sintonías ideológicas y a veces también programáticas. En efecto, como se presentó en el caso de la iniciativa de integración política, la metodología para llevar a cabo tal empresa no era siempre compartida por Venezuela. Si bien la medida de la diplomacia brasileña y de la administración Lula pueden haber contribuido a que las opiniones cruzadas entre ambos gobiernos no pasaran de ser un intercambio de opiniones, parece quedar claro que tales iniciativas necesitan de las voluntades presidenciales como combustible para poder arribar a resultados que concreten los proyectos de articulación de políticas en áreas cada vez más diversas .

Además, no sería del todo descabellado preguntarse sobre la eficacia de esta diplomacia de cumbres y si la misma no propiciaría el desgaste del impulso inicial de integración sudamericana. La subsistencia de conflictos en la región como el que protagonizan Colombia y Venezuela plantean un desafío a este nuevo panorama integratorio meridional. Así quedó demostrado en cuanto a los magros o quizá nulos resultados de la cumbre UNASUR de Bariloche de agosto de 2009, tras un arduo y álgido debate con cruces de acusaciones entre el presidente colombiano y sus pares



venezolano y ecuatoriano. Pero más allá de las anécdotas particulares los interrogantes desvían la atención hacia el papel que le cabe a una potencia regional de la envergadura económica, territorial y diplomática como lo es Brasil.

Hemos presentado un bosquejo de los logros en materia económica que ha obtenido la administración Lula da Silva; pero también parece ser una realidad que no siempre los grupos más influyentes de la sociedad brasileña concuerdan respecto al rol que tiene que desempeñar su país respecto de los conflictos o coyunturas en América del Sur. Si bien parece registrarse un mayor acercamiento e identificación con los países vecinos como “un alter-ego semejante, pero con diferencias”, no queda claro si tal identificación y aproximación se traducen como una redefinición de lo que debe ser “el interés nacional de Brasil”. Además de la polisemia que puede representar tal término en el diseño del relacionamiento externo, el recelo a perder márgenes de autonomía parece ser el mayor cuestionamiento que pueden plantear algunos sectores influyentes.

Pese a ello, parece haber un relativo consenso sobre la capacidad de Brasil para actuar como un Global Player a partir de la diversificación de su agenda diplomática, buscando establecer la presencia del país en África y la región de Medio – Oriente. Por cierto, UNASUR le ha servido a este país para desarrollar aún más su alto perfil diplomático y abrir no sólo mercados; sino también el diálogo con regiones a veces olvidadas por las cancillerías de sus vecinos. El caso del relacionamiento con los países africanos resulta una muestra de ello.

Por otra parte, la actuación como mediador en los conflictos tanto entre países de la región, como al interior de ellos (el gobierno de Lula promovió la creación del grupo de “amigos de Venezuela” tras la intentona golpista de 2002, presentan al actual Brasil como una potencia pacificadora y estabilizante en el área sur del continente americano. Esto pareció redundar en un gran beneficio diplomático y estratégico ante EE. UU. para quien el anterior gobierno brasileño además de ser un interlocutor válido re presentaba como una voz de interpretación sobre la heterogeneidad de América Latina.

Claro que, como se planteó, esto pudo despertar recelos entre sus vecinos que se tradujeron quizá en la falta de apoyo en la reforma de la ONU promovida también por Brasil, teniendo este último que buscar respaldos extrarregionales (Nigeria, por ejemplo) a sus iniciativas reformistas. Además, el gobierno de Argentina pareció por momentos tener una actitud oscilante entre el “badwagoning” sudamericano de Brasil respecto a EE. UU tras el default de 2001, y la discusión de su liderazgo político en la escena sudamericana respecto a otros países de la región como interlocutor entre ellos.

En definitiva: la performance del gobierno brasileño ha adquirido por un lado la impronta de las cualidades personales del presidente Lula da Silva como referente de la nueva etapa que atraviesa la subregión sudamericana de búsqueda de equidad social y desarrollo económico sustentable, con la diplomacia de una élite que identifica al país como una potencia sudamericana con vocación de actor estatal global. Para ello las expectativas existentes sobre UNASUR no suponen necesariamente que exista una visión compartida sobre el grado de involucramiento con los problemas de índole política que acontecen en el área de influencia brasileña.

Cabe preguntarse entonces hasta qué punto se introducirán cambios y se marcarán continuidades en esta alternativa tomada por Itamaraty durante la gestión de la sucesora de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff.