

# TRADICIÓN E INNOVACIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

Maria Regina Soares de Lima

Working Paper n° 3, Julio de 2010



[www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)

# Tradición e Innovación en la Política Exterior Brasileña

**Maria Regina Soares de Lima**

Creo posible afirmar que la inserción internacional de Brasil cambió significativamente desde finales de los ochentas hasta hoy. ¿Hasta qué punto los cambios en la política exterior contemporánea permitirían a los analistas afirmar que estamos experimentando una nueva fase en la política internacional brasileña, en la que la discontinuidad sería el rasgo más característico de la misma? ¿Asistimos hoy a una fractura del tradicional consenso respecto a la política exterior como afirman algunos, o es apenas un cambio en el énfasis, como sostienen otros? ¿Por qué está hoy la política exterior en la agenda electoral? Estas son algunas de las preguntas que se le plantean en la actualidad al analista de política exterior. Para intentar responderlas es necesario considerar los cambios en el ámbito global, regional y local.

## *Cambios Globales y Regionales*

En el plano global se alteraron significativamente las restricciones sistémicas a las que estaban sometidos los países en desarrollo a partir de los años '80 y comienzos de los '90. En la actualidad, estamos asistiendo a los resultados de la confluencia en el tiempo, de dos cambios estructurales del sistema internacional: el fin de la guerra fría y el desgaste del sistema fordista de producción. La primera, de naturaleza política, generó dos movimientos divergentes. Por un lado, el descongelamiento del *status quo* post Segunda Guerra Mundial, que generó focos de inestabilidad que se manifestaron en la reaparición de conflictos locales y regionales congelados durante la bipolaridad. Un índice de ésta inestabilidad fue el aumento vertiginoso en las operaciones de paz de las Naciones Unidas a partir de los años '80.<sup>1</sup> Por otro lado, el fin de la bipolaridad también descongeló la política internacional en los ámbitos en los que aquella rivalidad imponía alineamientos excluyentes, y muchas veces, parálisis en las decisiones, como es el caso del funcionamiento de las Naciones Unidas, en especial, el del Consejo de Seguridad.<sup>2</sup> Estos cambios políticos tuvieron lugar en forma prácticamente simultánea con el de la erosión del modelo de acumulación fordista, en curso desde los años '90, y sus implicaciones en la economía política internacional, particularmente con los desafíos planteados para la inserción internacional de los países en desarrollo.

La convergencia de estos dos procesos se expresó en la expansión territorial del capitalismo, o si se quiere, de la globalización, entendida como la elevación exponencial de las interconexiones entre países, a causa del aumento significativo en los flujos de comercio y financieros entre ellos. Este proceso se vio aún más intensificado en 1978, por la decisión china de iniciar

---

<sup>1</sup> Del total de 63 operaciones de paz llevadas a cabo entre 1948 y 2009, 13 (20.6%) fueron iniciadas entre 1948- 1978; 36 (57.1%) entre 1988-1998; y 14 (22.3%) entre 1999 y el presente. Por la lista de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, entre 1948 y 2009 ver <http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf>

<sup>2</sup>El descongelamiento del sistema de seguridad colectiva es demostrado por la significativa disminución de la prerrogativa del uso del veto después del fin de la Guerra Fría: éste instrumento fue usado apenas 17 veces entre enero de 1990 y julio de 2004, contrariamente a su uso en 193 casos durante los 45 años precedentes. Ver Weiss (2005), p.14.

reformas económicas e insertarse firmemente en la economía internacional, con una velocidad incomparable con la de cualquiera de los emergentes de primera o segunda generación. Entre 1979 y 2005, el PIB chino pasó de menos de 150 billones de dólares a 1.15 trillones, y la renta per capita creció de 190 a 1.200 dólares. En este mismo período, China aumentó su participación en la economía global de cerca del 1% al 4%<sup>3</sup>.

Ninguna otra economía emergente hizo este recorrido con tal grado de profundidad y velocidad. Este surgimiento de China está creando un mundo sino-centrado a modo de indicación de estarse asistiendo a un gradual proceso de expansión del poder económico, más acentuado desde comienzos de la década del 2000. El concepto de mercados emergentes pertenece a esta época, en la que se lanzó el acrónimo de BRICS para caracterizar a estos nuevos mercados de masas en los países fuera del eje del Atlántico Norte. Bajo la hegemonía de las tesis del Consenso de Washington, los nuevos emergentes de la periferia fueron vistos como actores en el mercado y como la señal más visible del éxito de las tesis liberales, de la convergencia hacia una democracia de mercado, y de la transición pacífica hacia un mundo libre de guerras y de conflictos entre estados. En 2006, en un anticipo de que los emergentes no serían únicamente actores en el mercado, Gilberto Dupas acuñó el término Grandes Países Periféricos (GPP), para designar a países con masa crítica suficiente como para una participación real o potencial en la economía global. Conceptualmente estaba implícita una consecuencia no prevista de la nueva participación de los países de la periferia, en los circuitos globalizados de la producción y el consumo, que es la irradiación del poder económico en dirección a los emergentes, cuyo tamaño poblacional estaba permitiendo un rol diferenciado en la economía global. En 2000, el PIB conjunto de los trece países (US\$ 4.917 billones), clasificados de esa manera por el indicador de Dupas, representaba 15.42 % del PIB mundial. En 2008, la participación de estos mismos países en el PIB mundial, alcanzó al 21 %.<sup>4</sup>

La lista es heterogénea, y a excepción de Corea del Sur, todos presentan marcados dualismos estructurales. Esta heterogeneidad impide que se los pueda considerar como un actor político en sí, con la unidad suficiente como para constituir una coalición dentro de los moldes del G77 de otrora. Pero hay dos aspectos relevantes: en primer lugar, todos son países grandes, con un significativo mercado de masas doméstico y poder de compra en el mercado mundial. El factor demográfico, que no había sido tomado en cuenta en la lista de capacidades internacionales de los NICS del sudeste asiático de los años 70, emerge como un activo importante de la economía política mundial. Otra diferencia respecto a la primera generación de emergentes, cuyo protagonismo era eminentemente comercial, es que los actuales tienden a tener políticas exteriores pro-activas y varios de ellos han demostrado una inclinación hacia un revisionismo *soft*, que se manifiesta en posturas reformistas en las instancias de gobernanza global. Sin embargo, a diferencia del pasado, este revisionismo es pragmático, reproducido antes en intereses comunes que en principios generales. Asimismo, a diferencia de los años 60 /70, las coaliciones son de geometría variable, dependiendo de la cuestión temática.

Esta nueva forma de articulación *ad hoc* y de composición variada, fue posibilitada por otra consecuencia de la simultaneidad de los dos cambios sistémicos. Esto tiene que ver con la importancia adquirida por los ámbitos de la regulación mundial, sea en el campo de la economía política, sea en el de las cuestiones de la seguridad colectiva internacional. Aún cuando este

---

<sup>3</sup> EISENMAN; HEGINBOTHAM, y MITCHELL, (2007), p. XIV.

<sup>4</sup> De acuerdo a la clasificación de Dupas (2006), los GPP incluyen países con un PIB superior a US\$ 120 billones, poder de paridad de compra de menos de 18.000 dólares, y población superior a 25 millones de habitantes. En la lista de los países considerados grandes periféricos figuran: Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, Irán, México, Polonia, Corea del Sur, África del Sur, Tailandia, Turquía y Rusia.

proceso no sea homogéneo ni responda necesariamente al acomodamiento de la estructura internacional después de la segunda guerra mundial, es también expresivo de lo que representa como espacio para el ejercicio de un meta-poder para los emergentes, tal como ocurrió en el pasado.<sup>5</sup> Estos espacios, en algunos casos, como en el del régimen de comercio y la creación de la OMC, no representan únicamente nuevas instancias regulatorias, para hacer frente a las modificaciones del régimen de acumulación y garantizar las condiciones de competitividad de aquellos países que ya hicieron la transición al nuevo modelo productivo. Su creación también propicia un marco jurídico para la solución de las controversias comerciales entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo, como es el caso de la creación de un órgano de solución de controversias en el ámbito de la OMC.

En el área de la seguridad colectiva internacional, los cambios sistémicos generaron no solo un período de mayor activismo de sus instituciones, como observamos anteriormente, sino que dieron inicio a un proceso de reforma de estas mismas instituciones. Desde los años '90, el proceso de reforma de la ONU se ha centrado en dos ejes principales. El eje cosmopolita, basado en la premisa de la existencia de una "comunidad internacional" que se propone legitimar la intervención de esta comunidad en aquellas situaciones en las que un estado fracasa en la "responsabilidad de proteger" a su respectiva comunidad nacional. El segundo, se propone fortalecer la dimensión inter-estatal de las instituciones de las Naciones Unidas, y destaca dos aspectos: su democratización, y la ampliación de su representatividad. Brasil se alinea con las propuestas de esta última dimensión, en particular la del incremento en la representatividad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Pero sin embargo, recientemente disminuyó parte de las restricciones previas a las propuestas de cuño cosmopolita, como se verá más adelante.

En el plano regional, los cambios también fueron significativos. El fin de la Guerra Fría impactó poderosamente en la región, considerando los efectos perniciosos de la misma sobre las perspectivas de la democracia en la región, en función de su situación: estar sometida a las restricciones de la competencia bipolar y ser, simultáneamente, zona de influencia directa de los EUA. En los años '90, se desplomaron los gobiernos autoritarios, dando lugar a transiciones democráticas en los países latinoamericanos y los del este europeo. Uno de los indicadores del tipo de restricción que la bipolaridad imponía en la región latinoamericana, fue la importante disminución en las intervenciones militares posteriores al fin de la Guerra Fría, así como la erosión del poder disuasorio de las fuerzas armadas, de cara a los procesos de cambio social y político. En este nuevo contexto geopolítico, gobiernos populares pudieron ser electos y ejercer sus respectivos mandatos.

Sin buscar establecer dicotomías que tienden a ser simplificadoras, pero tomando en cuenta las pasadas experiencias de inclusión política y social y sus respectivos legados autoritarios, se pueden señalar dos dinámicas de profundización democrática en América del Sur. En aquellos países que experimentaron procesos de inclusión de las mayorías subordinadas, mediante gobiernos nacional-populistas en los años 50', y que experimentaron retrocesos autoritarios en los 60' y 70', como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, la onda democrática se materializó en la consolidación de la estructura de representación partidaria y en la estabilidad institucional. Un índice de la consolidación de la democracia en estos países, fue la elección de candidatos anti sistémicos, de izquierda y centro izquierda, siendo los casos más notorios el de la Concertación en Chile, del Frente Amplio en Uruguay y del PT en Brasil. En el caso de los países que no experimentaron un proceso de desconcentración de las estructuras de dominación oligárquicas en el siglo pasado, ni la previa incorporación de sectores subalternos a la institucionalidad

---

<sup>5</sup>Para examinar el ejercicio de éste meta-poder por parte de los países en desarrollo en el período de la Guerra Fría, ver Krasner (1985).

política, el acceso de las masas a la política en los años 2000, tuvo lugar simultáneamente con la erosión del sistema partidario tradicional, la aparición de nuevas identidades en la política, la movilización de grupos sociales de base étnica, y los gobernantes de extracción popular. En los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, aunque con diferencias entre sí, y en menor medida Paraguay, la profundización de la democracia fue acompañada por movimientos de refundación política y constitucional.<sup>6</sup>

La mayor densidad democrática en la región no llevó, por lo tanto, a una profundización lineal de la cooperación regional. Los gobernantes democráticos son más sensibles a sus respectivos electorados que a los desafíos de la integración regional. Como ocurre generalmente, las políticas de cuño nacionalista son más atractivas para los gobiernos de izquierda, lo que convierte aún en más restrictivas las perspectivas de cooperación regional, como lo demuestra el conflicto subsistente por más de diez años entre Uruguay y Argentina, o las tensiones entre Bolivia y Brasil a partir de la nacionalización de los hidrocarburos por aquel país. La aparición de gobiernos de izquierda, si bien guardando las especificidades propias de cada uno, suscitadas por la falencia de las experiencias neoliberales previas, debe ser comprendida tomando en cuenta las profundas transformaciones sufridas por el capitalismo y por la geopolítica global, conjuntamente con las transformaciones regionales, poniendo de manifiesto entre ellas la fuerza de la onda democratizante en la región.

En general, la región se tornó más heterogénea en los años 2000 en comparación con la década anterior. No solamente en las distintas configuraciones políticas y en los alineamientos internacionales, sino en los diferentes modelos comerciales, con la convivencia simultánea del MERCOSUR, CAN, ALBA, y los TLC bilaterales con Estados Unidos y China, principalmente. Esta divergencia en los modelos comerciales, no impidió que la región se beneficiase del aumento de los precios internacionales de los *commodities* agrícolas y minerales, empujados por la demanda china, que no solamente generó la elevación de las tasas de crecimiento de la región, sino que fue uno de los factores de disminución de las diferencias políticas y comerciales entre los países sudamericanos. La región latinoamericana ha sido un espacio relevante en el proceso de globalización de la economía china, particularmente en la demanda china de energía y productos minerales para alimentar el crecimiento de este país, presencia que ha desplazado, gradualmente, a socios tradicionales como los EE.UU. No obstante, aún no son claras las implicancias políticas de este desplazamiento económico. Si la existencia de diferentes regímenes comerciales, es un reflejo de legados previos y de elecciones y alineamientos políticos distintos, ésta misma diferenciación contribuyó a la puesta en marcha de un modelo de regionalismo distinto del regionalismo comercial abierto de los años '90.

En el regionalismo estructural o post-liberal, la región, concebida como integración física, productiva y social, supone una representación de la misma como un espacio de lugares nacionales, de acuerdo a la concepción convencional de espacio geográfico.<sup>7</sup> Como en la mayor parte de las regiones periféricas, en las que es notable el legado colonial, en América del Sur todos los ejes de vinculación e interacción están vueltos hacia afuera, hacia las antiguas metrópolis y hacia los mercados desarrollados. La idea de región, integrada en el concepto estructural, supone un cambio en la dirección de estos vectores a los efectos de volverlos convergentes entre sí, volcados hacia el interior de la región. Es por esta razón, que esta modalidad de integración exige un esfuerzo de coordinación y de capacidad infraestructural por parte del estado, contrariamente al modelo de exploración de complementariedades comerciales, que es menos demandante pero que por sí solo, no es suficiente como para modificar los ejes

---

<sup>6</sup> En éste sentido, ver el análisis de los procesos políticos regionales de García (2008).

<sup>7</sup> El concepto de integración estructural fue desarrollado por Lima y Coutinho (2007). Por el concepto de regionalismo post-liberal, ver Motta, Veiga y Rios (2008).

históricos de relación e interacción. Por otra parte, la coordinación estatal es condición necesaria para la creación de los instrumentos de financiamiento y garantía de las inversiones, así como para la implementación de políticas industriales activas que puedan revertir el modelo heredado del pasado.

Energía, infraestructura y logística, tienden a prevalecer en el modelo de integración productiva que tanto puede ser implementado en el ámbito de un marco multilateral, concepción subyacente en la creación de UNASUL, como mediante acuerdos bilaterales. Este es un desafío para Brasil, dada la asimetría estructural entre este país y sus vecinos, ya que las iniciativas bilaterales tienden a reforzar la relación centro-periferia latente en los acuerdos bilaterales entre países con gran diferencia de tamaño y poder económico. El modelo que China está implementando en África, por ejemplo, parece repetir el modelo clásico de esta asimetría, aún cuando existan en esta relación, variadas tensiones y posibilidades que pueden contribuir a moderar estas características típicas del pasado colonial.<sup>8</sup>

Aunque la implementación de la modalidad de integración productiva demande un acentuado grado de coordinación por parte del estado asociado con sectores privados, así como una cantidad considerable de recursos para el financiamiento de grandes proyectos, ella tiene el efecto de inducir a la formación de una nueva *constituency* regionalista en Brasil. Aún cuando el movimiento de internacionalización de las empresas brasileñas no quede restringido a Sudamérica, como se verá más adelante, cerca del 30% del total de inversión directa en la región es brasileña. La generación de nuevos aliados en el sector productivo, es condición necesaria para la consolidación de la diplomacia sudamericana fomentada por el actual gobierno, en vista de la erosión sufrida por la coalición original político-empresarial de apoyo al MERCOSUR, constituida por sectores favorables a la liberalización comercial y por sectores desarrollistas.

Aparentemente algunos sectores político-sociales no parecen estar totalmente convencidos de la importancia estratégica de la relación de Brasil con sus vecinos, sea en función de eventuales desbordes de procesos más allá de las fronteras, sea por la importancia para el comercio y las inversiones brasileñas en América del Sur. Algunas de las actitudes de cooperación de Brasil con los países menores, como en el caso de la nacionalización de los emprendimientos de Petrobrás en Bolivia o la demanda paraguaya de revisión de los términos del proyecto binacional de Itaipú, recibieron críticas por parte de algunos sectores político-sociales en el país. Estos sectores consideran que ésta es una “política de generosidad” equivocada por parte Brasil, que no ha obtenido lo suficiente en contrapartida por parte de los países más débiles, beneficiados por la cooperación brasileña.<sup>9</sup> Teniendo en cuenta la doble condición de la relación regional de Brasil, combinando asimetría estructural e intereses políticos y económicos apreciables, fomentar relaciones de buena convivencia política con sus vecinos, es más una demostración de visión estratégica de largo plazo que renuncia a ganancias inmediatas, que de mera generosidad. En verdad, la cuestión de fondo, es hasta qué punto estaría de hecho Brasil dispuesto a incurrir en los costos de un ejercicio de *paymaster* regional, en vista del provincialismo de la sociedad brasileña, y del arraigado prejuicio de soberanía del estado brasileño.<sup>10</sup>

### ***Innovaciones y Permanencias en la Política Exterior de la Década del 2000***

Aunque el cambio en el nivel de inserción internacional del país esté siendo impulsado por los actores económicos, públicos y privados, el papel del estado ha sido fundamental. La función

---

<sup>8</sup> Para un análisis comprensivo de las distintas facetas de la presencia china en África ver Alden (2007).

<sup>9</sup> Para una crítica en este sentido ver Barbosa (2008).

<sup>10</sup> Para el concepto de *paymaster* regional, ver (Mattli) 1999.

inductora del poder público va desde la provisión de instrumentos económicos, como la reconfiguración del rol del BNDES como principal agente de financiamiento de las inversiones brasileñas en el exterior, al papel auxiliar de la política exterior buscando diversificar las exportaciones y mercados no tradicionales en los países del sur, así como a mantener una buena convivencia con sus vecinos regionales.

Una reorientación de la política pública constituye una prioridad y una innovación en relación al pasado: la creación de un mercado de consumo de masas en el país, tal como fue establecido por el Plan Plurianual 2004-2007 enviado por el poder ejecutivo al Congreso a mediados de 2003.<sup>11</sup> El programa Beca Familia, conjuntamente con la valorización del salario mínimo y otros programas de transferencia de la renta, fueron los principales instrumentos de esta nueva prioridad que pasó a constituirse en una estrategia de desarrollo del gobierno de Lula para la incorporación al consumo de una porción significativa de los sectores de bajos ingresos. Por otra parte, la creación de un mercado de masas, está alineada con los cambios demográficos y políticos observados en la segunda generación de emergentes, y constituye un importante activo en la geopolítica de las naciones del siglo XXI.

En cierto sentido, el BNDES por una parte, y el programa Beca Familia por otro, constituyen los dos pilares fundamentales de la conocida ecuación social-demócrata, entre la integración económica global y el aumento del gasto público social. El gobierno de Lula mantuvo el compromiso de su antecesor con la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial, pero le sumó otras tres prioridades: la inclusión y aumento de la cobertura y el gasto público social; una política industrial organizada en torno a asociaciones público-privadas, de coordinación y financiamiento a largo plazo del BNDES<sup>12</sup>; y una política exterior volcada a impulsar una “nueva geografía mundial”.<sup>13</sup> La revalorización del papel inductor y coordinador del estado se hizo más evidente, no solamente en Brasil y demás países medianos, sino también en los países industrializados, como consecuencia de la crisis financiera a partir de 2008 que volvió a legitimar el papel del estado en el estímulo a la actividad económica devaluada por la crisis global.

Un aspecto importante en el cambio de nivel de la inserción internacional del país, fue la reconfiguración de la política exterior como instrumento y complemento en el plano internacional de la estrategia de desarrollo. Después de un tiempo en el que la política exterior era concebida como asesora y auxiliar de la estabilidad macroeconómica, destinada a reforzar la restauración de la credibilidad internacional, el primer Plan Plurianual del gobierno de Lula restableció la clásica vinculación entre política exterior y estrategia de desarrollo. Más allá de apuntar a una mayor aproximación con los países del sur, fueron objetivos explícitos del programa de política exterior del gobierno de Lula: la articulación regional en base a una complementariedad que favoreciese el “desarrollo armónico” de Brasil y sus vecinos sudamericanos; la articulación trilateral con India y Sudáfrica, así como también el proporcionar una “instrumentalización práctica de acuerdo al concepto de BRICs.”<sup>14</sup>

En general, la política exterior respondió a las oportunidades generadas por la difusión del poder económico a nivel mundial y al nuevo contexto regional, volviéndose más pro-activa y pragmática, tal como viene ocurriendo con otros emergentes como China, India y Sudáfrica. A continuación, analizo los elementos de continuidad y cambio en tres dimensiones principales. Primeramente en el plano multilateral, en los regímenes de gobernanza global en cuestiones

---

<sup>11</sup> Cf. Lessa; Couto y Faria (2009).

<sup>12</sup> Para el análisis del componente neo-desarrollista de la gestión actual y una comparación con Argentina y Chile, ver Boschi y Gaitán (2008).

<sup>13</sup> Ver Lima (2010).

<sup>14</sup> Cf. Lessa, Couto y Farías (2009), pp. 100 -101.

comerciales, financieras y del medio ambiente, así como en el sistema de seguridad colectiva. A continuación presento los fundamentos conceptuales de la política exterior, destacando también las innovaciones y persistencias. Finalmente, estudio los cambios institucionales en el plano interno, así como también la formación de nuevas *constituencies* domésticas, como resultado de la ampliación y profundización de la agenda internacional del país, en esta década.

### ***Brasil y los Regímenes Internacionales***

Obtener el reconocimiento internacional de las potencias y de los pares, siempre constituyó un objetivo compartido por los distintos segmentos de las elites, aún cuando no necesariamente hubiese acuerdo respecto a los medios para lograrlo. En el período de la post-Segunda Guerra, se podría señalar la existencia de dos vías diferentes para ello, según el punto de vista de las elites pertenecientes a la comunidad de la política exterior. La primera de ellas, desde una perspectiva más cosmopolita, abogaba por mantener relaciones más privilegiadas con el mundo desarrollado, particularmente con los EUA. Una segunda vía, destacaba la identidad de país en desarrollo y propugnaba estrechar relaciones con el entonces Tercer Mundo.<sup>15</sup> Cada una de ambas visiones fue más o menos dominante en los distintos gobiernos, y en la práctica diplomática predominó la creencia de que Brasil podría ser un puente, ejerciendo el rol de mediador entre Norte y Sur, especialmente en la negociación de la agenda del desarrollo.

Los legados de la política exterior de aquel período, pueden ser resumidos de la siguiente manera: primacía del desarrollo sobre los objetivos de naturaleza política y militar para orientar la política exterior por una parte y el multi-lateralismo por otra. La arquitectura multilateral era valorizada en función de las capacidades limitadas del país y el estrecho margen de recursos de poder, así como de su sintonía axiológica con los principios normativos constitutivos de la política exterior, pautados por la autodeterminación, no intervención y respeto al derecho internacional.<sup>16</sup>

Estos dos legados fueron reactivados en la actualidad, con algunas modificaciones que reflejan el cambio estructural en la inserción internacional del país, así como también la orientación proactiva de la política exterior. No obstante, los cambios estructurales de la economía política internacional, contribuyeron a crear una mayor heterogeneidad en el conjunto de los países en desarrollo y una mayor dificultad en conciliar las eventuales posiciones comunes entre los países medianos como Brasil y los de menor desarrollo relativo, en distintos escenarios globales. Por otra parte, la irradiación del poder hacia los países emergentes, generó nuevos y diferenciados nichos de participación para países como Brasil, en los ámbitos de la gobernanza global. Todos estos cambios señalan en la práctica, los límites de las dos orientaciones clásicas de la política exterior, las que tradicionalmente fueron siempre vistas como opuestas, y su resignificación en el mundo post-Guerra Fría.

De este modo, en la actualización de la orientación cosmopolita, el principal vector de la política exterior pasó a estar configurado por la necesidad del país de ajustarse al mundo en transformación y de adecuarse a los requerimientos de la gobernanza global. Desde este punto de vista, el país debería completar el ciclo de reformas estructurales iniciado en los años '90, así como también buscar ejercer un rol constructivo en el nuevo ordenamiento internacional. Para esa orientación, el abandono de algunos de los principios del legado de la política exterior, como

---

<sup>15</sup>Para el análisis de estas dos posiciones en los años '50, ver Helio Jaguaribe, "*O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*", Editora Universitária Candido Mendes, 2ª Edição, Rio de Janeiro, 2005. Para una formulación similar, en relación a América Latina, ver Rubens Ricupero, "O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma Relação Triangular", in J.G.Albuquerque (ed.), *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 1996.

<sup>16</sup> Cf. Lafer (2001); Lima e Hirst (2009).

por ejemplo, el de la no intervención, podría ocurrir en determinadas situaciones en función de las prioridades de las tesis de intervención humanitaria y promoción de la democracia.<sup>17</sup>

El replanteamiento de la orientación tercermundista, conservó el componente revisionista de las normas internacionales en el sentido de volverlas más favorables a los países en desarrollo, así como la orientación autonomista de la política exterior, pero eliminando cualquier rastro de autarquía en la inserción internacional, sin perder de vista la necesidad de insertarse en la globalización como condición de competitividad en la geopolítica mundial post-Guerra Fría. En esta reconfiguración de sentido, autonomía implica pensar a Brasil en el mundo de “adentro hacia afuera”, o sea, a partir de sus intereses específicos, así como de su proyección en un mundo que también se presenta como más restrictivo. La actitud es la de afirmación de los intereses nacionales, de la necesidad de articularse con la acción colectiva de los países del sur, con vista a la transformación del orden mediante el cambio de las normas internacionales vigentes y la búsqueda del equilibrio mundial, por medio de la construcción de polos de poder regionales. Desde este punto de vista, el principal vector de la política exterior debería ser la participación activa del país en el cambio de normas, a los efectos de tornarlas más cercanas a los intereses y valores brasileños.<sup>18</sup>

Como se verá a continuación, la participación de Brasil en los foros de gobernanza global en las áreas comercial, financiera, de cambio climático y de seguridad colectiva, reflejan, tanto esta disposición al protagonismo internacional, como las limitaciones impuestas por las insuficiencias relativas de recursos de poder en algunas de ellas, así como también, la variada composición de articulaciones y alianzas en cada uno de los escenarios globales.

En el ámbito del *régimen comercial* y contrariamente al pasado, cuando el país solo tenía intereses defensivos, pasó también a tener intereses a la ofensiva en la liberalización agrícola y en la coordinación del G-20, conjuntamente con India, China y Sudáfrica, entre otros, en la Ronda Doha.<sup>19</sup>

La constitución del G-20 significó un cambio importante en la posición de Brasil en las rondas comerciales anteriores. Desde 1986 el país integraba el Grupo Cairns, que reunía a países desarrollados y en desarrollo, favorables a la liberalización agrícola. En 2003, Brasil lideró la formación del G-20, lo que confirió un carácter Norte-Sur a las negociaciones agrícolas, reuniendo a países que hasta entonces adoptaban posturas divergentes en las negociaciones comerciales, como India y Argentina. Por otra parte, la agenda agrícola era francamente demandante de una renovación, por lo tanto, en relación al pasado defensivo de Brasil en las negociaciones comerciales.

La creación del G-20 surgió como reacción a la propuesta conjunta de los EE.UU.- UE acerca de la agricultura, presentada en las vísperas de la Reunión Ministerial de Cancún en 2003, que amenazó con disminuir las ambiciones de la Ronda Doha en las cuestiones agrícolas, contradiciendo la “Agenda de Desarrollo” adoptada al inicio de las negociaciones. En la reunión ministerial efectuada en Egipto, en julio de 2003, se consolidó la percepción brasileña de que el grupo Cairns sería insuficiente para hacer avanzar la agenda agrícola, posteriormente a la indicación de Australia, líder del grupo, de que no se opondría al acuerdo EE.UU.-UE.

---

<sup>17</sup> Para una discusión de la visión cosmopolita en la actualidad, ver Lima (2005). Para las diferencias dentro de la comunidad de la política exterior en el presente, sea respecto a la supuesta dualidad entre política regional y política global, sea en relación al vínculo privilegiado con el Norte o, alternativamente, con el Sur, ver Souza (2009).

<sup>18</sup> Para esta formulación, ver Guimarães (2006).

<sup>19</sup> Esta sección se basa principalmente en Lima (2010). Ver asimismo Hurrell y Narlinkar (2007); Oliveira y Onuki (2007); Narlinkar y Tussie (2009); y Motta Veiga y Rios (2009).

La adhesión de Brasil, Sudáfrica, India y China a la agenda del G-20 no es homogénea. Existe consenso en el grupo acerca de la necesidad de una reducción de los subsidios a la exportación por parte de los países desarrollados, pero discrepan acerca del acceso a mercados. En este tema, en tanto que Brasil, Argentina y Sudáfrica aún participan del grupo Cairns, favorable a la liberalización agrícola, India y China integran el G-33, que tiene como objetivo proteger a los pequeños agricultores de los efectos de la liberalización. De hecho, desde la propuesta inicial del G-20, el gobierno brasileño tuvo que lidiar tanto con la oposición interna como con las reticencias chinas e indias a la adopción de una agenda de liberalización agrícola

Vale la pena mencionar que el protagonismo de estos países en la Ronda Doha ha variado en las distintas instancias del proceso negociador. Posteriormente a la consolidación del G-20, Brasil e India asumieron un papel central en las negociaciones agrícolas. Desde marzo de 2004, ambos fueron incorporados al que pasó a denominarse “Non-Group-5” (NG-5), que también incluye EUA, UE y Australia (líder del grupo Cairns).

Quienes componen el grupo del G-20, tienen posiciones divergentes respecto a la liberalización. El punto de mayor desacuerdo es el relativo a la propuesta de creación de un Mecanismo de Salvaguardia Especial. Su aceptación por parte del gobierno brasileño, generó críticas por parte de miembros del G-20. India consideró insuficientes las salvaguardias presentadas en el marco del Mecanismo de Salvaguardia Especial, en vista de la prioridad otorgada a la seguridad alimentaria. Argentina sostuvo que la protección a sectores industriales sensibles, debería extenderse a una mayor cantidad de líneas arancelarias. Para algunos analistas, el mejor desempeño exportador brasileño, dificulta “su aspiración de permanecer como representante de los países en desarrollo en los foros multilaterales”.<sup>20</sup>

En las *negociaciones financieras globales*, Brasil ha coordinado su accionar con los miembros de la coalición BRIC (Brasil, Rusia, India y China) en la promoción de una agenda específica. Los resultados más relevantes del grupo, fueron la consolidación del G-20 financiero en sustitución del G-8 y la reestructuración del poder decisorio en el FMI. Se puede afirmar, que el cambio institucional producto de la actuación de aquella coalición, se benefició con la consolidación de las capacidades que caracterizaran inicialmente al grupo, luego de un pasaje relativamente seguro tras la crisis de 2008, y de la capacidad de definir una agenda específica y coordinar acciones conjuntas para su implementación. Aún así, restan salvar en el grupo de emergentes algunas diferencias en el ámbito financiero.

El reconocimiento a la legitimidad del G-20 en la coordinación económica, fue impulsado por el lanzamiento de un Plan de Acción anticrisis en noviembre de 2008, que sugirió reformas en el FMI, el Banco Mundial y en el Forum de Estabilidad Financiera, como pasos a seguir para la superación de la crisis, así como por la decisión de inyectar US\$ 1.1 trillón en la economía, tomada en la cumbre del grupo realizada en Londres, en abril de 2009. Se reconoció en estos encuentros, que las economías emergentes desempeñarían un papel relevante en la estabilización, y que la reforma de las instituciones financieras debería reflejar esta nueva realidad.

Aún cuando la expansión del G-20 hubiese sido tratada con otros países en desarrollo, la crisis de 2008 fue precedida por la consolidación del rol de los BRICs como grandes exportadores. Esto les permitió desempeñar un papel de liderazgo para garantizar la liquidez, teniendo en cuenta que poseían un stock elevado de reservas internacionales, aún en comparación con el G-7.

---

<sup>20</sup>Cf. Motta Veiga y Rios (2009), p. 17.

La consolidación del G-20 financiero y el reconocimiento de que la reforma institucional sería una etapa necesaria para la superación de la crisis, fueron los primeros pasos en dirección a aumentar el poder de decisión de los BRICs en el FMI. La revisión de las cuotas debe concluirse hasta enero de 2011, pero fueron logradas dos importantes victorias: la decisión de que la revisión deberá transferir al menos cinco puntos porcentuales de participación en las cuotas a los países en desarrollo y las garantías del poder de veto de los BRICs en la línea de crédito conocida como NAB (*New Arrangements to Borrow*), destinada a proveer recursos suplementarios, en caso de una seria amenaza al sistema monetario internacional. Los únicos países que poseen poder de veto en esta línea son EUA, Japón, la UE, y ahora los BRICs. En el presente, los países en desarrollo tienen el 40% de las cuotas contra el 60% de los países desarrollados. El acuerdo significó la mayor transferencia de cuotas de la historia del Fondo. El mecanismo NAB debe finalizar en noviembre de 2012, pero servirá de base para la revisión de las cuotas, principal instrumento de financiamiento del Fondo.

A pesar de la coordinación de los BRICs, subsisten entre ellos diferencias respecto a los niveles de las tasas de cambio. La propuesta brasileña de que los desequilibrios cambiarios fuesen tratados en el plano multilateral, durante la reunión de ministros del G-20 Financiero en noviembre de 2009, no fue bien recibida por China y EUA. En este sentido, la complementariedad comercial entre EUA y China, y el posible diseño de un G-2, se presentan como un obstáculo a la expansión de la agenda del grupo. El disenso no impidió que Brasil y China implementaran, en carácter experimental, un mecanismo de compensación comercial sin la intermediación del dólar, que comenzó en mayo de 2009. Sin embargo, el avance en el tema es delicado, porque la sustitución del dólar como moneda internacional, podría llevar a la depreciación de la moneda norteamericana, con un impacto negativo sobre las reservas de estos países.<sup>21</sup>

En las *negociaciones acerca del cambio climático*, la coalición significativa estuvo compuesta por Brasil, Sudáfrica, India y China, como quedó evidenciado en la reunión Cumbre de Copenhague, en 2009, durante la 15ª Conferencia de las Partes.<sup>22</sup> La divergencia entre las posiciones negociadoras de los emergentes, comenzó con el anuncio brasileño de fijar metas voluntarias de reducción de emisiones, y la posterior demanda para que China y EUA presentasen compromisos de reducción. Durante la Conferencia, la diferencia fue marcada por el apoyo de la delegación brasileña a la Propuesta de Tuvalu,<sup>23</sup> que demandaba un techo al calentamiento global del orden de 1.5° C (en lugar de los 2° C en agenda), a despecho de la oposición de los demás; y por la ausencia de Rusia en el grupo BASIC (Brasil, África del Sur, India y China), que negoció con los EUA el compromiso final, a causa de las pérdidas que el país esperaba por el abandono del Protocolo de Kyoto.

De esta forma, entre las negociaciones para la firma del Protocolo de Kyoto, en 1997, y la COP-15, en 2009, India y China mantuvieron su posición reticente de países emergentes y grandes emisores de carbono, en tanto que se dio un recrudecimiento en la posición rusa por una parte, y el avance de la posición brasileña, por otra, caracterizando la divergencia de posiciones entre ambos. Vale remarcar la inclusión de África del Sur entre los integrantes de BASIC, aunque el país no sea caracterizado como “gran emisor”, por contribuir con menos del 3% de las emisiones globales.

---

<sup>21</sup> Ver “Brazil, India, China (BICs) in the G-20” y Lima (2010).

<sup>22</sup> Esta sección está basada en Lima (2010). Ver también Viola (2002;2010)

<sup>23</sup> La propuesta recibió apoyo del Grupo de África y la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS)

En relación a la matriz energética y las emisiones de carbono, todos los emergentes son grandes emisores y elevaron su participación en las emisiones globales desde la firma del Protocolo de Kyoto, en 1997. Aún así, existen diferencias en la composición de sus emisiones, que ayudan a comprender la formación de las coaliciones de Copenhague, y por qué Brasil se alineó con la propuesta de Tuvalu, un estado-isla, mientras que Rusia no participó de las negociaciones que condujeron al acuerdo final.

En primer lugar, Rusia tiene poco interés en un acuerdo post-Kyoto. La estructura del Protocolo la favorece, porque en 1990, año base para el cálculo de las reducciones, la economía de la Unión Soviética era bastante intensiva en carbono, y poseía escasa eficiencia energética. Además, el país posee grandes reservas de combustibles fósiles, que se verían desvalorizadas durante la transición hacia una economía de baja intensidad de carbono. Finalmente, parte de las elites y formadores de opinión, cree que el calentamiento global podría incrementar las tierras cultivables del país. Estos son algunos de los motivos por los que Rusia tiende a oponerse a un acuerdo que restrinja el uso de combustibles fósiles en el mundo.<sup>24</sup>

China también posee una economía altamente intensiva en carbono, y de baja eficiencia energética, habiendo superado a los EUA, en su participación en las emisiones globales, contribuyendo con el 20% de las emisiones. En la última década, sus emisiones totales crecieron a una tasa del 8% anual, teniendo en cuenta que su matriz energética está basada fundamentalmente en carbón y petróleo. Aún así, el último Plan Quinquenal de China (2006-2010), determinó una reorientación de su matriz energética con vistas a reducir en un 10% la emisión de todos los contaminantes y controlar la emisión de gases que producen el efecto invernadero, mediante un plan de inversiones que contempla la construcción de 32 usinas atómicas hasta el 2020.

India por su parte, es el cuarto mayor emisor de carbono (en 2008), contribuyendo con el 7% de las emisiones globales. A causa de su gran población, sus emisiones *per capita* son escasas, aunque tenga una economía bastante intensiva en carbono, debido a su baja eficiencia energética. Entre los grandes emisores, India es el país que más ha aumentado su participación en la emisiones totales, con un incremento del 10% anual, por este motivo ha sido contraria a adoptar compromisos de reducción.

Brasil tiene peculiaridades que le permiten construir coaliciones tanto con los grandes emisores de carbono, como con los demandantes en temas ambientales. Por un lado, es el sexto mayor emisor, contribuyendo con el 4% del total global. Aún así, posee más del 90% de su matriz energética basada en recursos hídricos, y el 16% de los bosques del mundo, teniendo gran importancia en el ciclo global del carbono. Por otra parte, la mayor parte de las emisiones brasileñas se concentra en los sectores tradicionales de la economía: 60% proviene de la deforestación de la Amazonia y Cerrado. De ésta manera, es el único entre los cinco países con matriz energética poco intensiva en carbono, lo que le permite alinearse con la Unión Europea, Noruega y estados-isla en la reducción de las emisiones de gases que provocan el efecto invernadero.<sup>25</sup> Por otra parte, sus emisiones están prácticamente estancadas desde hace dos décadas, lo que lo diferencia de los demás emergentes.

De hecho, en estos 12 años que separan Kyoto de Copenhague, hubo un cambio significativo en la postura negociadora de Brasil. En 1997, Brasil se había alineado con los grandes países periféricos de matriz energética basada en combustibles fósiles, como China, India, Rusia, México e Indonesia. La convergencia con aquellos países estaba en función de compromisos de

---

<sup>24</sup> Viola (2010).

<sup>25</sup> Viola (2002).

política exterior, teniendo en cuenta que la matriz energética de base renovable (hidroeléctrica y biomasa), y la vasta selva tropical de Brasil colocaban al país, ya en aquel momento, en situación de adoptar una postura de *demandeur*. En Copenhague, Brasil propuso la meta de llegar al 2020 con el nivel de emisión de 2007, de 1700 toneladas de CO<sub>2</sub>/año. Lo que se ve en las negociaciones acerca del clima, es que la modificación de la postura brasileña fue producto de un realineamiento de las fuerzas políticas internas en función del mayor protagonismo por parte del presidente de la república, enfrentado a los sectores contrarios a la adopción de compromisos, al tomar conciencia que Brasil tiene la capacidad material para convertirse en líder en las cuestiones del medio ambiente.<sup>26</sup>

En el *sistema de seguridad colectiva*, las modificaciones de la posición brasileña también fueron significativas, especialmente a partir de enero de 1988, cuando volvió al Consejo de Seguridad, de donde estuvo ausente por más de veinte años. La participación brasileña en operaciones de paz de la ONU, acompañó el crecimiento de estas operaciones en el período post-Guerra Fría. La creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz en 2005, constituyó una oportunidad para el protagonismo brasileño en el bienio 2004-2005, cuando su mandato en el Consejo de Seguridad. En esta oportunidad, Brasil pudo reafirmar su defensa de la necesidad de incluir las cuestiones del desarrollo, en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz.<sup>27</sup>

En el tema de la reforma del Consejo de Seguridad, la postura brasileña defiende la tesis de su mayor representatividad, en particular, el aumento de los asientos permanentes. El tema de la reestructuración del Consejo está presente en el discurso diplomático desde la democratización, pero la aspiración a ocupar un asiento permanente fue anunciada oficialmente en 1994, en el marco del lanzamiento del proyecto de reforma del Consejo. Desde entonces, esta postulación estuvo presente en la agenda de todos los gobiernos que siguieron teniendo como parámetro la discusión sobre el tema, en el proceso de reforma de la ONU. La ampliación del Consejo, está justificada por la necesidad de hacer frente a los cambios de la post-Guerra Fría y al aumento significativo del número de miembros de la ONU desde la última ampliación del mismo en los años '60. La tesis del aumento de representatividad se acentúa resultando en una mayor legitimidad y efectividad en las decisiones del Consejo. En los años 2000, con el tema de la reforma recuperando relevancia en el proceso, Brasil, Alemania, Japón e India, constituyeron el G-4 con el fin de coordinar posiciones comunes para la ampliación del Consejo de Seguridad.

Pero fue con relación a su participación en las operaciones de paz, que se observó un cambio significativo en la tradicional posición brasileña, suavizándose las previas reservas de soberanía respecto a las operaciones que implicaran el uso de la fuerza. En la década del '90, Brasil se negaba a participar en las operaciones humanitarias, autorizadas por el capítulo VII. Así fue que se abstuvo en la decisión del Consejo, de julio de 1994, previendo el envío de una fuerza multilateral por la crisis haitiana, precisamente por haber ésta sido encuadrada en aquel capítulo. Solamente a partir de 1999, en Timor Oriental, el país comenzó a participar en misiones de carácter coercitivo.<sup>28</sup> Es en este sentido, que la aceptación de comandar las fuerzas de paz en Haití, MINUSTAH, en 2004, fue considerada una divisoria de aguas en relación al mayor compromiso brasileño en cuestiones de seguridad colectiva, incluyendo una participación militar ampliada en estas actividades. La interpretación brasileña es que solamente en lo que se

---

<sup>26</sup> Viola (2010).

<sup>27</sup> Para la participación brasileña en el sistema de seguridad colectiva en los últimos años, así como las posiciones del país respecto a la reforma de la ONU, ver Lima (2009).

<sup>28</sup> Cf. Diniz (2006, p. 321).

refiere a las disposiciones de seguridad, la acción de la MINUTAH puede ser enmarcada con base en el capítulo VII.<sup>29</sup>

### *Las Bases Conceptuales de la Política Exterior: Continuidad y Cambio*

¿Cuál es el impacto de los cambios estructurales en la inserción internacional del país, en la base conceptual de la política exterior? Como se señaló anteriormente, la política exterior reaccionó frente a estos cambios, volviéndose más pro-activa y pragmática. Su base conceptual se ha ampliado, combinando temas y agendas del período anterior al cambio, con nuevos temas y agendas. Del pasado, la política exterior conservó la defensa del multi-lateralismo universal y la autonomía externa, resignificada en la actual gestión, por la ambición de implementar un programa internacional propio en la política internacional, e independiente de las preferencias de las potencias.

Entre los “nuevos” conceptos, que son en realidad una reformulación de conceptos anteriores, se puede mencionar la identidad de mediador. La defensa del multi-lateralismo universal, refleja la clásica identidad internacional brasileña del ejercicio de un rol de mediación en la diplomacia multilateral. En el período de la Guerra Fría esta mediación se realizaba, fundamentalmente, entre el Norte y el Sur, o entre países desarrollados y subdesarrollados.<sup>30</sup> Más recientemente, la mediación se extendió a los problemas de seguridad global. Este fue el caso de la constitución de los “Paneles acerca de Irak”, bajo la coordinación de Brasil, con el fin de desbloquear el diálogo político en el Consejo de Seguridad después de los bombardeos de los EE.UU. a aquel país, en diciembre de 1998, y que culminó con la aprobación de la Resolución 1284 (1999), modificando las bases de la relación de la ONU con Irak. De acuerdo a la evaluación de los diplomáticos participantes, la coordinación por parte de Brasil constituyó un punto de inflexión en la participación de Brasil en el Consejo de Seguridad y refleja “la capacidad brasileña de forjar consensos y contribuir a que las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales sean resueltas por vía diplomática, dentro el marco multilateral”.<sup>31</sup> Mas recientemente, este rol fue renovado con la oferta de mediación en el conflicto Palestino-Israelí y con el ejercicio de la mediación en el contencioso nuclear con Irán, dentro del ámbito del Consejo de Seguridad.

Otro concepto, también producto de la reformulación de conceptos anteriores, es la defensa de la multi-polaridad, identificada hoy en día con la democratización de los procesos decisorios en los foros mundiales, así como el surgimiento de nuevos polos de poder que generan nuevas oportunidades de alineamiento internacional a países como Brasil. También es reiterada en la actualidad, la idea de Brasil como ejemplo/modelo en base a ciertos atributos nacionales, como la inexistencia de conflictos de naturaleza étnica, religiosa o cultural, el énfasis en la dimensión pacífica del surgimiento internacional brasileño y la renuncia a objetivos geopolíticos que puedan demandar el uso de capacidades militares en el plano internacional, así como la naturaleza conciliatoria de la política brasileña. Tales atributos constituyen activos del *soft power* brasileño que tanto puede ser empleado en las relaciones Sur-Sur, donde Brasil comienza a aparecer como un donante importante (Haití, Guinea Bissau), o como mediador en cuestiones internacionales críticas (como en el conflicto Palestino-Israelí).

---

<sup>29</sup> Cf. Diniz (2006, p. 332). Este artículo presenta un bien fundamentado análisis de la participación brasileña en la MINUSTAH. El autor relata el esfuerzo de las autoridades brasileñas por resignificar aquella operación en el sentido de acentuar sus objetivos de cooperación dirigidos hacia las carencias estructurales del país. También examina el proceso legislativo de aprobación del Mensaje Presidencial (MSC 205/2004) solicitando autorización para el envío de 1200 soldados a Haití.

<sup>30</sup> Para el análisis de este rol clásico de la diplomacia, ver Lafer (2001).

<sup>31</sup> Patriota; Padovan; y Fernandes (2008), p.234. El artículo constituyó un valioso documento acerca de la mediación brasileña en el Consejo de Seguridad.

Finalmente, la idea de geometría variable, sugiere la posibilidad de alineamientos políticos diferenciados, dependiendo del problema y de los intereses en juego, señalando los límites de las alianzas en función de principios generales, como fue el caso de la coalición tercer mundista. (En la actualidad, los ejemplos serían el IBAS, el BRICs y el BASIC, en materia de cambio climático, por ejemplo).

Las modificaciones conceptuales en la política exterior brasileña no difieren mucho de lo que estaría sucediendo en otros países emergentes, y responden a las modificaciones y oportunidades generadas por la expansión del poder económico y el nuevo protagonismo de los mismos. Como también parece estar sucediendo con otros países emergentes, como India por ejemplo, que permanece aún sin definir, cuál es el papel dominante que el país desempeñará en los foros globales internacionales de negociación: ¿revisiónismo *soft* o *stakeholder*?

En cierto sentido, esta dualidad refleja las especificidades de países como Brasil e India, reflejo de la combinación de dos atributos: por un lado, pueden ser clasificados como países medianos en la estratificación del poder internacional, o como grandes países periféricos, por el diferencial de capacidades económicas de que disponen, en comparación con los demás países en desarrollo; por otro, ejercen un activismo diplomático y una predilección por las políticas pro-activas en el sistema internacional, especialmente, por su participación en la elaboración y modificación del sistema normativo internacional, en sus diferentes vertientes y cuestiones temáticas. Esta doble condición tiende a generar una relativa ambigüedad en la política exterior, dado que estos países no disponen de recursos de poder suficientes como para desempeñar un rol internacional “solista” en el sistema internacional, condición de la que aparentemente China disfruta. Por lo tanto, necesitan del apoyo de sus pares, en especial, del reconocimiento de los demás por su papel de mediadores en las relaciones con los más fuertes. Pero como también aspiran al reconocimiento de los más fuertes, tienden a evitar profundas conductas revisionistas del *status quo* internacional. La formación de coaliciones de geometría variable puede ser vista como una consecuencia de la peculiar situación de estos emergentes en el sistema internacional. En última instancia, en el caso brasileño, la elección entre una identidad revisionista *soft* o *stakeholder*, dependerá, en gran medida, de factores internos, particularmente, de la composición político partidaria de la coalición en el gobierno.

### ***Matriz Institucional y Nuevas Constituencias***

Con la ampliación de la agenda exterior brasileña y la adopción de actitudes demandantes en varios regímenes internacionales, abandonando la postura defensiva del pasado, la política exterior tiende a impactar más sobre los agentes internos, a inducir la participación de éstos últimos, a movilizar nuevas *constituencias* y, eventualmente, a generar más puntos de fricción internamente. Cuando la política exterior pasa a tener efectos internos diferenciados, tiende a aproximarse más a la política doméstica, en el sentido de generar apoyo y oposición en el plano interno a las opciones internacionales. En algunas situaciones, el mayor activismo exterior induce a la formación de nuevas *constituencias* en la política exterior, particularmente, en los campos de la inversión externa y de la industria de la defensa. Como es sabido, una de las razones que explican la preponderancia del Poder Ejecutivo en el proceso decisorio de las políticas de seguridad y defensa, es el casi nulo interés y participación de los grupos de interés en estos asuntos. En consecuencia, el Poder Legislativo tiene escaso interés en exigirle al Poder Ejecutivo la rendición de cuentas por estas políticas. La mayor participación de los actores de la sociedad en estas políticas, estimula la función fiscalizadora del legislativo sobre estas políticas, como sucede con las demás políticas públicas. De esta manera, la formación de *constituencias*

internas, tiende a ampliar el control que sobre estos temas ejerce el Poder Legislativo, contribuyendo a fomentar la rendición de cuentas respecto a la política exterior y de defensa.<sup>32</sup>

Por otra parte, la propia ampliación de la agenda internacional, indujo a que otros participantes, dentro y fuera de la burocracia gubernamental, también se internacionalizaran. Entre los actores internos con tendencia a una mayor participación en las cuestiones internacionales, se puede mencionar a los grupos empresariales, en especial aquellos con intereses ofensivos dentro del régimen comercial, así como las empresas con inversiones en el exterior; las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales con vinculaciones internacionales; las fuerzas armadas; burocracias gubernamentales comprometidas con la cooperación internacional; unidades sub-nacionales y ciudades metropolitanas.

Amén de movilizar actores locales, otro aspecto resultante de una política exterior más activa, es la participación de otras unidades en el interior de la burocracia gubernamental. Un ejemplo, en este sentido, es el número de agencias gubernamentales comprometidas en la implementación de las actividades del Forum IBAS (India, Brasil, África del Sur), fundado en 2003. No sólo fue necesario reestructurar la organización interna de Itamaraty, creando un nuevo departamento, (el Departamento de Mecanismos Regionales), para coordinar los departamentos regionales específicos (África, Asia y Medio Oriente), sino que también se creó una amplia red de comunicación con las agencias especializadas de otros ministerios, para la coordinación de los dieciséis grupos de trabajo previstos en aquella iniciativa, y que incluyen: comercio, energía, educación, desarrollo social, defensa, medio ambiente y cambio climático, salud, y otros. (Nogueira, 2009).

En el mismo sentido, cabe mencionar la formación de *policy networks* en torno a diferentes temáticas transversales internacionales, como por ejemplo: medio ambiente, derechos humanos, pobreza, crimen organizado, salud y energía; vinculando a diferentes burocracias públicas con actores no estatales. Otro ejemplo de mayor interdependencia inter-burocrática, es el aumento de la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en diversas comisiones interministeriales, creadas con el fin de tratar temáticas transversales, cuya creación fue impulsada a partir de la redemocratización. (Figueira, 2009).

Nuevos actores y nuevos intereses en la sociedad civil y en la estructura gubernamental, en sus diferentes niveles y comprometidos con asuntos internacionales, están creando cuatro consecuencias principales en lo que se refiere al proceso de decisión en la política exterior: generación de nuevas *constituencies* en la política exterior; demanda de cambios institucionales en el proceso decisorio; aumento de las dificultades de coordinación de la política exterior, y politización de la política exterior.

La formación de nuevas *constituencies* locales en el área de la política exterior, es tal vez, una de las principales novedades en el proceso decisorio de los asuntos internacionales. El aumento de sectores de la sociedad movilizados por cuestiones de política exterior, tiende a tener un impacto considerable en el tradicional aislamiento burocrático del Ministerio de Relaciones Exteriores para la definición de la política exterior. Estas nuevas *constituencies* se formaron inicialmente en el campo comercial, a partir de la apertura económica de los años '90, cuando el país pasó a tener intereses ofensivos en la liberalización comercial. Con la creciente internacionalización de las empresas brasileñas en América del Sur, se desarrollaron y se comenzaron a formar en el campo de la defensa, incluyendo no solo a militares y diplomáticos, sino también a académicos y empresas públicas y privadas, participantes del nuevo "complejo

---

<sup>32</sup> UN análisis precursor acerca del tema es el de Zagart (1999).

militar-universitario-empresarial” creado por la actual Estrategia Nacional de Defensa, constituida en 2009.<sup>33</sup>

La segunda consecuencia, es resultado del surgimiento de nuevas *constituencies* domésticas y ya se manifestó en el caso de la política comercial. Durante el período de vigencia de la estrategia de sustitución de importaciones, la política comercial era predominantemente local, gestionada por la CACEX y CPA. Debido a que Brasil tenía únicamente intereses defensivos a ser protegidos en el plano internacional, la participación en el régimen comercial quedaba a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores con prácticamente ninguna participación del sector productivo. Tal desinterés por parte del sector productivo, fue consecuencia directa de la postura negociadora brasileña de defender el modelo de inserción exterior y demandar un trato especial y diferenciado en el régimen comercial, por su condición de país en desarrollo. Con la apertura económica y sus nuevos intereses ofensivos en la liberalización comercial y en la inversión externa, comienzan a ser articuladas nuevas demandas de cambio en la matriz institucional. Este movimiento se hizo notar en el caso de los sectores exportadores, los que comenzaron a demandar cambios institucionales, en particular, el retiro de las funciones de negociación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su inserción en agencias económicas existentes (MIDIC), o bien la creación de un organismo de negociación comercial específico según el modelo del USTR de los EE.UU..

Como es sabido, en el período del “regionalismo abierto” de los años ‘90, con la creación del MERCOSUR y el comienzo de las negociaciones de la FTAA, los intereses empresariales comenzaron a movilizarse, y así crearon la Coalición Empresarial Brasileña (CEB), con el objetivo de consensuar posiciones entre los diferentes sectores de aquella negociación. Se pudo asistir a un mayor grado de horizontalidad por parte de la burocracia federal, con la creación de órganos de coordinación como la CAMEX, la unificación del Ministerio de Relaciones Exteriores con los Ministerios Económicos; mayor grado de comunicación con los sectores privados mediante la creación de la SENALCA; así como la creación de grupos temáticos interministeriales con el fin de coordinar la participación de otras agencias estatales en la formulación de la agenda brasileña en aquellas negociaciones. Pero en el gobierno de Lula, con el cambio del modelo de integración regional, y el rechazo brasileño al proceso de la FTAA, se produjeron cambios relevantes del proceso decisorio en relación a las negociaciones comerciales regionales y multilaterales. El Ministerio de Relaciones Exteriores volvió a hacerse cargo de este proceso en el ámbito federal, con el consiguiente debilitamiento de la CAMEX, y la pérdida del privilegiado acceso previo por parte de los sectores empresariales a las instancias decisorias. En efecto, en función del nuevo tipo de regionalismo post-liberal del gobierno de Lula, pautado por una lógica política, con la incorporación de nuevas dimensiones para que más allá de las comerciales propiamente dichas, haya un cambio en la relación público-privado. Existe un mayor diálogo entre el estado y los movimientos sociales y sindicales, así como con otros ministerios como el de Desarrollo Agrícola, con el propósito de profundizar en otros temas de la integración regional. Por otra parte, la importancia de la integración física y energética en la política regional del gobierno de Lula, creó un canal de diálogo del Ministerio de Relaciones Exteriores con los sectores inversores en la región y para una mayor coordinación con el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), principal organismo de financiamiento de proyectos de inversión de largo plazo en la región.<sup>34</sup>

Las dificultades para la coordinación se manifiestan más claramente en el caso del MERCOSUR, que tiene como objetivo, al menos en su concepción original, un proceso de

---

<sup>33</sup> Ver Ministério da Defesa (2008).

<sup>34</sup> Para el análisis de los cambios en el proceso decisorio de la política comercial de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, ver Epstein (2009).

integración más profunda, y por lo tanto, mayor compromiso por parte de distintas agencias burocráticas, no necesariamente a nivel ministerial, más allá del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las dificultades para la implementación en el plano interno, de medidas adoptadas en el plano diplomático, son reconocidas por el propio Presidente, dado que la burocracia federal no está organizada para los fines específicos de la integración regional. Varias decisiones negociadas en el plano diplomático, demoraron en ser implementadas debido a resistencias burocráticas, como fue el caso de la eliminación de la doble cobranza del arancel externo común. Una de las consecuencias de la dificultad de internalización de medidas negociadas en el plano diplomático, es que, frente a la imposibilidad de implementar políticas comerciales comunes, Brasil adopta medidas poco ortodoxas, como la creación de un mecanismo de protección automática a los sectores menos competitivos, con el objetivo político de mantener el bloque regional.

Finalmente, la politización de la política exterior es consecuencia de todos estos cambios y reflejo de la delegación original a la política exterior de la post-Guerra, fruto del componente estructural previo de la misma. Como en el caso de otras políticas públicas, cuestiones de la política exterior pasaron a generar apoyo u oposición en el plano interno. Recientes estudios demuestran, que la comunidad de la política exterior tiene puntos de vista diferenciados en algunas cuestiones clave de la política exterior, como lo son la política regional; las relaciones Sur-Sur; o la diplomacia en el plano global, por ejemplo (Souza, 2009).

El espacio del Congreso ha sido el lugar más evidente para esta saludable politización de la política exterior, toda vez que contribuye a airear una atmósfera corporativa tradicionalmente opaca al debate público. Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, una de las estrategias de la oposición partidaria, consistía en utilizar mecanismos legislativos de rendición de cuentas de la política exterior, y movilizar sectores organizados de la sociedad civil contra determinados temas de política exterior, como el plebiscito sobre el ALCA, por ejemplo. La estrategia de la oposición en el gobierno de Lula, tiende a hacer uso de los medios disponibles en el ámbito legislativo, para aplazar y postergar decisiones de política exterior que necesitan de la aprobación del Congreso, como por ejemplo, el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

La ampliación de la agenda de asuntos exteriores, la formación de nuevas *constituencies* locales, la movilización de actores en la sociedad civil, en las burocracias públicas, en el ámbito sub-nacional, contribuyen a la politización de la política exterior, entendiendo este proceso como la erosión del consenso previo y su aproximación a las demás políticas públicas, en las que no necesariamente existe consenso entre todos los actores, directa o indirectamente. En este sentido, determinados temas y cuestiones internacionales, especialmente aquellos que implican cambios de dirección o innovaciones en la práctica diplomática, pueden generar mayor apoyo u oposición en el ámbito nacional. Si este movimiento se consolida, la política exterior tenderá a variar, en el margen, de acuerdo a la variación en la coalición de gobierno en el poder, tal como ocurre en todas las democracias. ¿Hasta qué punto la relevancia de la diplomacia presidencial puede acentuar la tendencia a la politización de la política exterior, o a ampliar el componente presidencial en la política exterior, como sostienen algunos autores (Cason y Power, 2009)? Desde mi punto de vista, una mayor centralidad de la presidencia de la República en la determinación de la política exterior, depende de varios factores, entre otros, la institucionalización de la Asesoría Internacional del Planalto. En el actual gobierno, creció mucho la importancia de la Asesoría en comparación con el pasado gobierno. De acuerdo a la evaluación de algunos diplomáticos, entre sus motivos más importantes están el mayor activismo de la diplomacia presidencial, y su liderazgo a cargo de un no diplomático, pero con perfil político y capacitación específica como para asesorar a la Presidencia. En el gobierno de

JK, este rol fue desempeñado por Augusto Frederico Schmidt, creador y principal negociador de la Unión Panamericana (OPA), comenzada en 1958.

Si este modelo tuviese continuidad, es posible que se institucionalice en el caso brasileño una instancia semejante a la del National Security Adviser en los EE.UU. En este caso, se agregaría a la dimensión corporativa, un componente político gubernamental, generando mayor equilibrio entre Itamaratí y Planalto en el proceso decisorio de la política exterior. Este resultado es beneficioso por alinear con las opciones político-partidarias el componente profesional necesario para garantizar la credibilidad en los compromisos internacionales de la política e

## Referencias Bibliográficas:

ALDEN, Chris (2007), *China in Africa: Partner, Competitor or Hegemon?* London, Zed Books.

BARBOSA, Rubens (2008), “A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul”, *Interesse Nacional*, ano I, edição 1, abril-junho.

BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flávio (2008), “Gobiernos Progresistas, Agendas Neo desarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile”, in M.R.S.Lima (org.), *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo*, Rio de Janeiro, Edições IUPERJ.

“Brazil, India, China (BICs) in the G-20” (2010), *Breves Cindes*, 31, junho.

CASON, Jeffrey e POWER, Timothy (2009), “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”. *International Political Science Review*, vol. 30, nº 2.

DINIZ, Eugenio (2006), “O Brasil e as Operações de Paz”, in Henrique Altemani e Antônio Carlos Lessa (orgs.), *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas* (vol. 2). São Paulo, Editora Saraiva.

DUPAS, Gilberto. (2006), “África do Sul, Brasil e Índia: Divergências, Convergências e Perspectivas de Alianças”, in F. Villares (org.), *Índia, Brasil e África do Sul: Perspectivas e Alianças*, São Paulo, Editora UNESP.

EISENMAN, Joshua; HEGINBOTHAM, E. e MITCHELL, D. (eds.) (2007), *China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-First Century*, New York, East Gate Books.

EPSTEYN, Juan Claudio. (2009), “Actores Domésticos y Política Externa en la Transición Brasileña del ‘Regionalismo Abierto’ al ‘Regionalismo Post-liberal’ (1995-2008)”. Trabalho apresentado em el XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Rio de Janeiro, 11 a 14 de junho.

FIGUEIRA, Ariane C.R. (2009), *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciência Política, USP, São Paulo.

GARCIA, Marco Aurélio. (2008), “A Opção Sul-Americana”. *Interesse Nacional*, ano 1, nº 1, abril/junho.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (2006), *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Rio de Janeiro, Contraponto Editora Ltda.

HIRST, Mónica (2009), “La Intervención Sudamericana en Haití”, in Mónica Irse (ora.), *Crisis del Estado e Intervención Internacional: Una Mirada desde el Sur*. Buenos Aires, ENDASA.

HURRELL, A. et. al (2009). *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro, FGV Editora.

HURRELL, A. e NARLIKAR, A. (2007), “Negotiating Trade as Emerging Powers”, International Research Institute of Stavanger, IRIS.

JAGUARIBE, Helio (2005), *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Universitária Candido Mendes (2ª. ed.).

KRASNER, Stephen D. (1985), *Structural Conflict: Third World Against Global Liberalization*. Los Angeles, University of California Press.

LAFER, Celso (2001), *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa*. São Paulo, Editora Perspectiva.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F. e FARIAS, R. S. (2009), “Política Externa Planejada: Os Planos Plurianuais e a Ação Internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 52, nº 1.

LIMA, Maria Regina Soares de (2005), “Aspiração Internacional e Política Externa”. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 82, ano XIX, janeiro/março.

LIMA, Maria Regina Soares de (2009), “O Brasil e a Reforma da ONU”, trabalho apresentado en el Seminário Reforma da ONU, Organizado po la Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) y el Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 21 de agosto.

LIMA, Maria Regina Soares de (2010), “*Brasil e Polos Emergentes de Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul*”, in Renato Baumann (org.), *O Brasil e os Demais BRICs: Comércio e Política*. Brasília, CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA.

LIMA, Maria Regina Soares de e COUTINHO, Marcelo. (2007), “*Uma Versão Estrutural do Regionalismo*”, in E. Diniz (org.), *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no Novo Milênio* (1ª ed.). Rio de Janeiro, FGV Editora, vol, 1.

LIMA, Maria Regina Soares de e HIRST, Monica (2006), “*Brasil como País Intermediário e Poder Regional*”, in A. Hurrell (org.), *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro, FGV Editora.

MATTLI, Walter (1999), *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press.

MINISTÉRIO DA DEFESA (2008), “*Estratégia Nacional de Defesa*”. Disponible en <http://www.defesa.gov.br>.

MOTTA Veiga, Pedro e RIOS, Sandra. (2008), “*O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas*”. *Breves Cindes*, nº 10, agosto.

MOTTA Veiga, Pedro e RIOS, Sandra. (2009). “*O Brasil na OMC e a Governança do Sistema Multilateral*”. *Breves Cindes*, nº 12, janeiro.

NARLIKAR, A. e TUSSIE (2004), “*The G-20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO*”. *World Economy*, vol. 27, nº 7.

NOGUEIRA, J. L. M. (2009), *Articulação Interna Brasileira para a Implementação das Políticas Resultantes da Iniciativa IBAS*. Trabajo presentado en el seminario internacional, *Novos Caminhos no Sul? Uma Avaliação da Importância do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) para as Relações Internacionais*. IUPERJ, Rio de Janeiro, 23-24 de junho.

OLIVEIRA, A. J. N. de e ONUKI, J. (2007). *Coalizões Sul-Sul e as Negociações Multilaterais: Países Intermediários e a Coalizão IBSA*. São Paulo, Mídia Alternativa Editora.

PATRIOTA, Antonio de A.; PADOVAN, Gisela Maria F. e FERNANDES, Leonardo G. N. (2008), “*Os Três Painéis sobre o Iraque nas Nações Unidas*”, in *O Brasil e a ONU*, Brasília, FUNAG.

RICUPERO, Rubens (1996), “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 Anos de uma Relação Triangular,” in J. A. G. Albuquerque (ed.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*, São Paulo, Cultura Editores Associados.

SOUZA, Amaury de. (2009), *A Agenda Internacional do Brasil*. São Paulo, Elsevier Editora Ltda.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de (2009), “A Participação e a Cooperação entre os Países do Cone Sul em Operações de Paz: O Caso da Minustah”, in Eduardo Svartman, Maria Celina D’Araújo e Samuel Alves Soares (orgs.), *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas*, Campinas, SP, Mercado de Letras.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes (2010), *A Política Brasileira para as Operações de Paz e Intervenções Humanitárias: Normas, Ética e Regionalização no Envolvimento Brasileiro na MINUSTAH*. Disertación de Maestría. Instituto de Relações Internacionais/PUC-Rio.

VIOLA, E. (2002), “*Brazil in the International Politics of Global Governance and Climate Change*”. International Studies Association Annual Convention, New Orleans.

VIOLA, E. (2010), “Impasses e Perspectivas da Negociação Climática Global e Mudanças na Posição Brasileira”. *Breves Cindes*, nº 30, março.

ZAGART, Amy B. (1999), *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford, CA, Stanford University Press.

WEISS, Thomas G. (2005), “Overcoming the Security Council Reform Impasse”. *Dialogue on Globalization, Occasional Papers*, nº 14, New York.

