

**Universidad de Chile**  
**Instituto de Estudios Internacionales**  
**Programa de Magíster de Estudios Internacionales**

**Las transformaciones de la política exterior de  
Brasil: la llegada de la diplomacia presidencial.**

**Claudia Ricciulli Seeburg**  
**Profesor Guía Walter Sánchez**

**2014**

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	3
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO .....	8
Capítulo II: Itamaraty y su política de Estado una constante en la toma de decisiones hasta fines de la década de 1980. ....	25
2.2. La política exterior de Brasil en la segunda mitad del siglo XX: Multilateralismo y autonomía.....	35
2.3. Brasil en la década de 1980: los últimos años de la dictadura militar (el inicio del cambio).....	43
Capítulo III: Brasil la última década del siglo XX: De la autonomía a distancia a la autonomía participativa.....	48
3.1. Los primeros cinco años de la década de 1990: la inserción en el nuevo orden global y la búsqueda de estabilidad interna.....	49
3.1.1. Fernando Collor de Mello(1989-1992) .....	49
3.1.2. Itamar Franco (1992-1994) .....	53
3.2. Fernando Henrique Cardoso (1995-2003): la autonomía participativa, el multilateralismo y el inicio de la diplomacia presidencial .....	56
Capítulo IV: La diplomacia presidencial de Inacio Lula da Silva, el inicio del cambio. ....	64
4.1. La nueva estructura de la política exterior y el liderazgo de Lula.....	69
4.2. Los lineamientos generales de la política exterior de Luis Inacio Lula da Silva .....	75
4.3. Diplomacia Presidencial de Lula da Silva: cambio y continuidad en política exterior. ....	86
4.4. La opción de un multilateralismo participativo.....	89
CONCLUSIONES .....	104
BIBLIOGRAFÍA.....	108

## INTRODUCCIÓN

Desde comienzos del siglo XX, la política exterior de Brasil se ha caracterizado por el liderazgo y profesionalismo diplomático de su Ministerio de Relaciones Exteriores, Itamaraty, reconocido por ello a nivel mundial. Institución que ha logrado mantener una continuidad en su política exterior pese a los diversos cambios de orientación política del partido gobernante, manteniéndose como el constructor y el ejecutor de ésta. En efecto, Itamaraty se ha caracterizado por su independencia respecto a los gobiernos de turno en la toma de decisiones y por ganarse el respeto de los mismos; además de establecer una institucionalidad, permanencia y proyección de Brasil en el mundo, la región y en su propia nación. Proyección internacional que ha buscado subsanar las debilidades internas de una nación que muestra una de las mayores desigualdades sociales y económicas a escala planetaria.

Sin embargo, las transformaciones ocurridas en las últimas décadas del siglo pasado, como la caída del Muro de Berlín en 1989, el fin de la U.R.S.S. en 1991 y el término de la Guerra Fría, obligaron a replantear a Brasil su política exterior. Itamaraty se enfrentó a nuevos desafíos y comenzó a ceder parte de su autonomía al poder ejecutivo, quien se erigirá de manera cada vez más fuerte y decidida en política exterior. Fruto de estos cambios, el Presidente se transforma en el nuevo protagonista de la política exterior brasileña – que recupera su relevancia en los noventa y primera década del siglo XXI, y cuyo ejemplo más representativo será el presidente Luiz Inácio Lula da Silva quién se proyecta a nivel latinoamericano y mundial, en particular en su segundo gobierno.

El presidente está más involucrado no sólo en la política exterior del país, con sus viajes y visitas a otros territorios; sino además, con la injerencia en la toma de decisiones. Es por esa razón, pareciera que la toma de decisiones al momento de desarrollar y ejecutar la política exterior, ha comenzado a tener más de un actor, como había sido Itamaraty. El presidente está jugando un rol más protagónico en la política exterior y con ello, involucrando a otros actores a participar del proceso.

Este sustantivo cambio en la política exterior brasileña, desde una diplomacia desarrollada y liderada por Itamaraty a otra en que la figura presidencial adquiere cada vez mayor protagonismo, motiva la pregunta de investigación de este trabajo, a saber, ¿cuáles son los principales cambios y continuidades que se evidencian en la política

exterior de Brasil en el siglo XX y cómo se construye una diplomacia presidencial a comienzos del XXI?

La hipótesis de investigación es que la política exterior brasilera del siglo XX fue desarrollada y administrada por Itamaraty bajo dos pilares fundamentales: la autonomía y el multilateralismo; en el siglo XXI la política exterior de Brasil mantiene estas dos grandes líneas de acción pero es el Poder Ejecutivo quién alcanza cada vez mayor participación en su desarrollo, a través, de la diplomacia presidencial, específicamente con los gobiernos de Lula da Silva, involucrando a otros actores a participar del proceso.

El objetivo general de la investigación es conocer los cambios y continuidades que se producen en la política exterior de Brasil a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, identificando el papel de Itamaraty en el siglo pasado y el rol más activo del Presidente a partir de 1990, en las decisiones de política exterior del país. Mientras que, los objetivos específicos son: a) Identificar la política exterior de Brasil desde inicios del siglo XX hasta fines de la década de 1980, considerando que Itamaraty no sólo será una constante en la toma de decisiones sino además, jugará un rol de construcción de institucionalismo e identidad nacional; b) Describir la política exterior de Brasil desde mediados del siglo XX a través del multilateralismo y la autonomía a distancia; c) Reconocer el inicio del cambio en política exterior a fines del siglo XX, cuando se transita desde una autonomía a distancia a una autonomía participativa; c) Relaciona con el inicio del protagonismo del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones de política exterior y los cambios sociales, políticos y económicos de Brasil de la década de 1990 con; d) Evidenciar la diplomacia presidencial a través del protagonismo de Lula da Silva en política exterior; e) Concluir la incidencia que tiene el cambio de la toma de decisiones desde el Ministerio de Relaciones Exteriores al Presidente en Brasil.

En cuanto a las limitaciones de la investigación se evidenciaron principalmente tres: a) la gran cantidad de información existente sobre el tema a tratar; b) la dificultad de realizar una síntesis histórica por parte de la autora y c) profundidad del análisis de la política exterior de Lula.

Respecto a la gran cantidad de información existente sobre la política exterior de Brasil señalar que, si bien resulta positivo, se transforma en una limitante porque es dispersa y hubo que clasificar la información y los autores que entregaban referencias válidas para esta investigación.

El desarrollo histórico de la política exterior del siglo XX de Brasil, implicó que el trabajo se desviara del objetivo general de la tesis por cuanto la historiografía es extensa y las visiones son divergentes. Dificultando la construcción objetiva de las características de la política exterior del gobierno de Lula da Silva.

Como profesor de historia está la dificultad de lograr mayor profundidad en el análisis de la política exterior de Lula da Silva, porque aún no existe una cantidad significativa de documentos, o estudios que apoyaran concretamente la tesis. Más que nada, existe un gran volumen de artículos y fuentes directas: discursos, entrevistas, etc., que permiten extraer información para avanzar en la comprensión del problema de la investigación.

La relevancia y aporte de esta investigación es que entrega un marco teórico y elementos de análisis para la comprensión del cambio y la continuidad que ocurren entre un periodo y otro, en el ámbito de la toma de decisiones de la política exterior de Brasil. Considerando que durante casi todo el siglo XX es Itamaraty el que construye los grandes lineamientos de la política exterior del país; y que tras los cambios producidos a fines de siglo pasado, existirá un giro hacia el Poder Ejecutivo, donde el Presidente alcanzará cada vez mayor protagonismo. En síntesis, la investigación contribuye a entender cómo un Brasil golpeado por la crisis económica de los ochenta y volcado hacia los problemas de la transición política nacional, en menos de dos décadas, se posiciona entre las grandes economías del mundo y alcanza un protagonismo a nivel regional y mundial, liderado por presidentes que participan, cada vez más, en la planificación de la inserción del país en el contexto internacional.

La presente investigación se organiza en base a cinco capítulos.

El capítulo I, “Marco Teórico”, que sistematiza los cambios en los análisis de la política exterior de Brasil tomando los modelos de teoría política exterior de Luciano Tomassini, James Rossenau y Gonzalo Quezada. A ello se le agrega la visión de institucionalismo histórico de Kathleen Thelen, Ikenberry y Cason y Power. Por último,

se revisa la hipótesis de la diplomacia presidencial que está fundamentada por Roberto Almeida y Sergio Danese.

El capítulo II, “Itamaraty y su política de Estado, una constante en la toma de decisiones hasta fines de la década de 1980”, analiza el papel que juega Itamaraty en la primera mitad del siglo XX, cuya participación en la construcción de identidad nacional brasileña resulta fundamental. Junto con ello, se rescata el aporte que éste hace como símbolo de institucionalidad en Brasil, cuya diplomacia participa decididamente en la construcción de la noción de Estado brasileño. Asimismo se rescata el hecho de que la política exterior influirá de manera categórica en la política interna y viceversa. Se realiza un alcance de cómo la primera mitad del siglo XX brasilero transita entre el multilateralismo y una autonomía a distancia. Finalizando con la crisis económica de los ochenta y la última etapa de la dictadura militar, cuando comienza a gestarse los primeros elementos de cambio en la política exterior.

El capítulo III, “Brasil la última década del siglo XX: de la autonomía a distancia a la autonomía participativa”, se analiza cómo en la década del noventa se inicia el cambio desde la “autonomía a distancia” a una “autonomía participativa”, impulsada por la contingencia internacional de la época.

En particular, se analizan los cambios ocurridos en los gobiernos de Fernando Collor de Mello (1989-1992), Itamar Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). En este último, se enfatiza un gobierno que presenta una política de relaciones exteriores dirigida hacia un Brasil con una autonomía participativa, un multilateralismo a nivel regional y mundial y el inicio de la diplomacia presidencial.

El capítulo IV, “La diplomacia presidencial de Inácio Lula da Silva, el inicio del cambio”, describe y analiza la nueva estructura política, en la cual el Presidente comienza a jugar un rol cada vez más importante en la toma de decisiones de política exterior de Brasil. Para luego analizar los lineamientos generales del gobierno de Lula da Silva (2003-2011) en política exterior relacionándolo con la diplomacia presidencial, en donde la Presidencia será el actor fundamental en la continuidad y el cambio en la estructura de política exterior brasileña. Finalmente, se muestra un ejemplo descriptivo de esta diplomacia presidencial, a través de la estrategia del multilateralismo participativo del cual es partícipe Brasil.

El capítulo V, “Conclusiones”, se presentan los principales hallazgos históricos de la política exterior de Brasil, que respaldan la tesis, en donde existe una continuidad en los lineamientos de política exterior, sin embargo, el cambio estará dado por quién es el líder responsable de la ejecución de dicha política. Encontraremos un cambio progresivo en la toma de decisiones, en el cual Itamaraty deberá compartir con el liderazgo de un Presidente cada vez más involucrado en la política exterior del país.

## CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

Las transformaciones sociales y políticas a nivel global y regional, sobre todo a partir del término de la Guerra Fría a fines de la década de 1980 e inicios de 1990. El análisis de la política exterior estará determinado por múltiples factores, que se encuentran en diversos niveles del análisis.

Según Valerie M. Hudson: “(...) *a commitment to look below the nation-state level of analysis to actor-specific information. A commitment to build middle-range theory as the interface between actor-general theory and the complexity of the real world. A commitment to pursue multicausal explanations spanning multiple level of analysis. A commitment to utilize theory and findings from across the spectrum of social science. A commitment to viewing the process of foreign policy decision-making as important as the output thereof*”.<sup>1</sup>

Por consiguiente, para llevar a cabo el análisis se exponen en este marco teórico los principales elementos de la teoría sobre política exterior; además del institucionalismo histórico y finalmente elementos de lo que se conoce como diplomacia presidencial.

### 1.1. *La teoría de política exterior*

Para comprender los elementos que configuran la política exterior de Brasil y sus relaciones con la región, en relación a sus objetivos, proyecciones y dirección que esta tiene, resulta necesario revisar de modo general los principales planteamientos de la teoría política exterior y los cambios que esta misma ha tenido en el último tiempo.

James Rosenau (1970), desarrolla cinco variables que explicarían la conducta de los grupos sociales locales en relación con el exterior.

La primera abarca la *idiosincrasia*, que está directamente relacionado con quienes toman las decisiones para el desarrollo y ejecución de la política exterior de una determinada nación. Dentro de este punto, está la personalidad de un líder, que es quien define en última instancia. En el caso de Brasil, históricamente ha sido el Ministro de Relaciones Exteriores, que en el caso del gobierno de Lula fue Celso Amorín. Sin embargo, con el cambio en la toma de decisiones desde 1995 el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, tomará cada vez mayor protagonismo; sobre todo con Lula da Silva.

---

<sup>1</sup> Hudson, Valerie, “*Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*”, Ed. Rowman and Littlefield Publishers. 2007, page 31.

Para Valerie Hudson, los tipos de líderes y sobre todo, el representante del Poder Ejecutivo del país es determinante en las decisiones de política exterior. “*The single most important contribution of FPA to IR theory is to identify the point of theoretical intersection between the most important determinants of state behaviour: material and ideational factors. The point of intersection is not the state, it is human decisionmakers*”.<sup>2</sup>

Esto se enmarca dentro de un contexto histórico, en donde el nuevo presidente de Brasil, Lula da Silva, tiene mayor interés por ser el ejecutor y tomar las decisiones, para que su país tenga cada vez más incidencia en el plano internacional. Lo anterior teniendo en cuenta el apoyo interno de diversos actores sociales y políticos que respaldan su visión sobre política exterior ante el Congreso e Itamaraty.

El segundo conjunto de variables se relaciona con la *conducta externa de los funcionarios* ligados al ámbito de la política exterior, ya no sólo del Ministro de Relaciones Exteriores; sino además, de todos aquellos embajadores y cónsules o enviados especiales, que representan al país en el extranjero, a través, de misiones diplomáticas, organizaciones internacionales, embajadas o consulados. En este sentido, la imagen del país y de los lineamientos planteados por el gobierno de turno se verán reflejados en el trabajo que los funcionarios realicen en el exterior, como parte importante de la ejecución de una política exterior determinada. En este punto cabe recordar, que Itamaraty históricamente, pese a la coalición de turno que este gobernando Brasil, actuó de manera independiente, es decir, el poder ejecutivo respeta su autonomía. Sin embargo, con la llegada de Lula da Silva esa autonomía se verá restringida por la figura del Presidente en la toma de decisiones.

En tercer lugar, las variables *gubernamentales*, influyen los órganos del Estado y los distintos poderes. En el caso de Brasil, existe una clara influencia que va desde el Ministerio de Relaciones Exteriores hacia el Poder Ejecutivo, es decir, hacia el Presidente. Esta modalidad es central en el análisis de esta investigación, en particular, examinar cómo esta relación de dependencia está mutando hacia un mayor peso del ejecutivo.

---

<sup>2</sup> Hudson, Valerie, *opcit.*, page 7.

En cuarto lugar, existe un conjunto de variables *no gubernamentales*, como son la unidad nacional, los valores sociales y culturales del país, la historia, el idioma, las tradiciones, que entregan un conjunto de factores que son parte fundamental al momento de desarrollar una política exterior que debe estar acorde con ellos. En este punto, Valerie Hudson resalta el atributo de la *población* en la toma de decisiones. No menor, ya que Brasil es un país con más de 200 millones de habitantes, donde se distinguen más de una raza, lengua y religión. Esto implica que el grupo de personas o *small group*, así como el líder que toma las decisiones, debe buscar un consenso y aceptación por parte de la población, entendiendo sus posiciones y convenciéndolos de las suyas, para actuar de manera libre y segura.

Por último, las *variables sistemáticas*, que están representadas por el contexto externo, en el cual está inserto un país, tanto en el plano geográfico, como también, en lo político y económico. Su posición en un contexto histórico determinado, frente a potencias que puedan ser favorables o tener consecuencias negativas sobre éste, entre otros.

Respecto a este último punto de Rosenau y Valerie Hudson señalan que este tipo de variables se delimitan en base a los siguientes atributos: a) *Tamaño* que afectan directamente las metas del Estado-nación y la toma de decisiones a nivel regional y mundial; b) *Geografía* o la geopolítica que este país pueda llevar a cabo - también se hace referencia al tamaño, los recursos naturales y energéticos, sus puertos y su posición estratégica en el globo; c) *Recursos naturales*, no sólo minerales, también la capacidad agrícola que este tenga, y recursos tan esenciales para las próximas décadas, como el agua; d) *La capacidad económica y militar*, que es lo que le permite posicionarse en el contexto internacional como una potencia, cuyo ejemplo más clarificador es el de los Estados Unidos.<sup>3</sup>

Ahora bien, según Luciano Tomassini existen determinados factores que inciden en la calidad y eficacia con que se construye una política exterior específica. Éstos son: ambiente externo; relación entre la política internacional, la sociedad y la historia; las principales áreas de articulación externa de cada país; el peso de la política exterior en la política interna del país; si la política exterior es activa o pasiva; y, por último si el

---

<sup>3</sup> CFR., Hudson, Valerie, *opcit.*

país cuenta con una organización institucional para formular la política exterior. A continuación los explicaremos de manera más acabada.

El primero es el *ambiente externo* en que se enmarca el país, su visión acerca de las características que presenta el sistema internacional en un momento determinado y de las oportunidades y limitaciones que plantea.

Actualmente, el sistema internacional atraviesa por una crisis económica histórica, que ha generado un cambio en el orden mundial. Junto con ello, se están configurando los denominados países emergentes, concentrando sus peticiones, a través, del Grupo de los 20 (G20). Por otra parte, el G-20, ha permitido que los BRIC, es decir, Brasil, China, India y Rusia, fortalezcan sus economías y por ende, comiencen a tener más incidencia en el concierto internacional. Sumado a que, en la última década Brasil presenta un crecimiento económico sostenido y registra una intromisión en política regional cada vez más decidida. En palabras de Rafael Grasa Hernández *“La política exterior será un medio fundamental para que el gobierno implante un proyecto de desarrollo nacional alternativo, y procure superar la vulnerabilidad del país en la inestabilidad de los mercados financieros internacionales.”*<sup>4</sup>

Un segundo factor es la relación entre política internacional con la sociedad y la historia, es decir, con la estructura social, la cultura política y el régimen de gobierno heredados del pasado histórico, y lo que es más importante, con su visión respecto al futuro. Esto está directamente relacionado con el acontecer histórico de Brasil, que tras un gobierno militar, en la década de 1990 se abre al mundo y recién a mediados de ésta, inicia una paulatina incursión en éste, que se denota en los viajes que realizará al exterior el presidente Fernando Henrique Cardoso. El hecho de que ahora el presidente esté participando activamente en política fuera de los límites fronterizos implica un cambio histórico en relación al liderazgo que había establecido Itamaraty en política exterior.

Otro punto relevante, es la desigualdad socio-económica abismante que existe en el país, y que el gobierno tendrá que luchar con fuertes medidas de corte social para

---

<sup>4</sup> Grasa Hernández, Rafael. *“La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro”*, En: Revista CIDOB d’Afers Internacionals, N° 65, mayo 2004, pág 102

combatir la extrema pobreza y lograr un equilibrio dentro de sus fronteras, punto que Lula tiene muy presente dentro de las medidas sociales que deberá implementar su gobierno.

El tercer factor está relacionado con las principales áreas de articulación externa de cada país, que definen los intereses que integrarán su agenda internacional y la jerarquía existente entre los mismos. Este punto, se refiere a que lo revisado en las definiciones de política exterior, en dónde como interés, se entiende lo que quiere cada país, qué desea lograr con la realización de una política exterior determinada y la jerarquía que tienen estos intereses. Según la definición de Morgenthau, interés se define como “*el perenne patrón de acuerdo con el cual la acción política debe ser juzgada y dirigida (...) y los intereses que determinan la acción política en cada periodo histórico dependen del contexto político y cultural dentro del cual la política exterior es formulada*”.<sup>5</sup>

Esta afirmación se complementa con lo que dice Morgenthau, citado en el libro de Rosenau “*The Analysis of International Politics*”, en el cual “*los objetivos de la política exterior debían ser definidos a la luz del concepto de bien general o interés nacional, entendiendo interés nacional como lo que la nación decide que es en nombre de quienes toman las decisiones*”<sup>6</sup>.

En ese sentido deben ser consideradas las coordenadas presentadas por el gobierno de Lula da Silva, a saber: “*(i) Defensa intereses nacionales y soberanía en la región; (ii) Integración económica y comercial, a través, de la consolidación del MERCOSUR en contra del ALCA; (iii) Desarrollo relaciones bilaterales y multilaterales en pro nuevo orden mundial y que reduzca diferencias entre Norte-Sur; (iv) Desarrollo sistema de defensa medioambiental en región; (v) América Latina y Caribe prioridad en la integración para fortalecer identidad social, cultural e histórica; Alianza internacional, “globalización solidaria y humanista*””.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Tomassini, Luciano, “*Elementos para el análisis de la política exterior*”. En: Revista de Estudios Internacionales. Universidad de Chile, Santiago, Chile, pág 131-132

<sup>6</sup> Rosenau, James; Davis, Vincent; Maurice A. East. “*The Analysis of International politics*”. The Free Press. N.Y. 1972.

<sup>7</sup> CFR., Graza Hernández, Rafael, *opcit.*

El cuarto factor hace referencia al peso interno de la política exterior, esto es, la importancia que éste tiene en la estrategia de desarrollo, es decir, de qué manera inciden las decisiones de política exterior en el contexto interno de una nación. Analizar, si la política exterior determinada por un gobierno como el de Cardoso y más aún, el de Lula, ha repercutido de manera positiva o negativa en el desarrollo interno del país. Un ejemplo de ello, es la revisión del gobierno de Lula, en donde la promoción del MERCOSUR debería entregar no sólo a la región un aumento en su desarrollo económico, sino también, al propio Brasil. Cabe mencionar una declaración de Lula del 28 de octubre del 2002, en donde habla sobre la crisis económica que vive el país y de la necesidad de ayuda externa, *“Brasil cumplirá su parte para superar la crisis, pero resulta esencial que goce del apoyo de los organismos multilaterales, como el FMI o el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que se restablezcan las líneas de financiación para las empresas y el comercio internacional. Igualmente relevante resulta avanzar en las negociaciones económicas internacionales, en la que los países ricos deben retirar las barreras proteccionistas y los subsidios que penalizan nuestras exportaciones, en particular en la agricultura”*<sup>8</sup>. La cita anterior es un claro ejemplo del factor de incidencia de la política exterior en el desarrollo interno, en este caso, de Brasil.

El quinto elemento va directamente enlazado con el cuarto y es si la política exterior es activa o pasiva. Es decir, que si un país se ve involucrado en el acontecer internacional, tomando decisiones, que le obligan a interactuar con otros y a tomar posiciones determinadas, llevando a cabo un plan, ésta será activa. Por el contrario, una política exterior pasiva, sólo remitirá a permanecer expectantes a lo que ocurre y responder cuando afecte directamente, sin planificar con antelación lo que podrá ocurrir en un futuro.

Finalmente, la organización institucional con que cuenta el país para formularla y llevarla a cabo; adquiere relevancia fundamental, porque Brasil presenta un Ministerio de Relaciones Exteriores, que es reconocido a nivel nacional e internacional, como uno de los más prestigiosos en materia de relaciones exteriores. Vale decir, que existe una institución sólida y consolidada, que no sólo se ha preocupado históricamente por la

---

<sup>8</sup> [www.lula.org.br](http://www.lula.org.br).

formulación de la política exterior de Brasil; sino además, de educar y capacitar a las personas que deberán tomar las decisiones en estas áreas.

Celestino Arenal también contribuye a entender el análisis de las relaciones internacionales y del desarrollo de la política exterior, analizando el nuevo contexto mundial de inicios de la década de 1990, que tras el término de la Guerra Fría, se multiplicarán los actores que inciden en el desarrollo de la política exterior de un país determinado. En este sentido señala que “(...) *el sistema internacional ya no es en sí un sistema estatocéntrico, sino un sistema cada vez más multicéntrico, a nivel de actores, y consecuentemente, más imprevisible a nivel de estructuras y dinámicas, en el que el reparto del poder no se circunscribe sólo a los Estados, ni se realiza en los términos tradicionales establecidos por el realismo*”.<sup>9</sup>

Junto con ello, la realidad del sistema internacional no es la misma de la década de 1970 o 1980. Se presenta una dinámica de cambio a nivel mundial, que trae consigo nuevas realidades y factores que inciden directamente en el desarrollo de la política exterior. No siendo posible reducir la formulación de política exterior sólo a un interés nacional o la acción de un gobierno determinado, en un periodo de tiempo específico; más bien, se deben considerar cada vez más el peso de los factores externos e internos, como trascendentales para esa política exterior.

Celestino Arenal señala factores que se vinculan directamente con la realidad brasileña.

Primero, el *reforzamiento de la dependencia e interdependencia de todo tipo*, en este caso relacionado con el modelo económico capitalista y el incentivo al libre comercio, que obliga a los países miembros del concierto internacional a cambiar su actuar y las decisiones entorno al área económica ligado a la política exterior. Se denota de parte de países como Brasil y otros “emergentes” que existe una dependencia económica por su sistema productivo, que se basa en la venta de materias primas, específicamente para Brasil, de gas, etanol, petróleo, entre otros, profundizando la dependencia con los países industrializados.

Segundo, la *multiplicaciones de los factores no estatales*, acá habrá que tomar en cuenta a los grupos de presión, como las elites económicas o las fuerzas armadas en el caso

---

<sup>9</sup> Del Arenal, Celestino, “*El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales*”. En Hacia un nuevo orden mundial y europeo: estudios en homenaje al profesor Manuel Diez de Velesco. Madrid, España, 1993, pág 80.

brasileño, como también, la proliferación de ONG's en la década de 1990 y con ello de la participación y el levantamiento con mucha fuerza de una sociedad civil que desea opinar y ser parte de la toma de decisiones, aunque sea mínima su incidencia, sin embargo, su presencia ha cambiado de a poco la manera de ver y desarrollar la política exterior en el país.

Tercero, *la crisis del modelo clásico de Estado-Nación*, de la mano con la aparición de actores no estatales y de la descentralización del poder del Estado, de la multiplicación de intereses, que son los que dirigen las diferentes organizaciones y que con una nueva intromisión de perspectivas y realidades, surge también una necesidad de arraigo a la región y, sobre todo, a la nación a la cual se pertenece.

Cuarto, *las Organizaciones Internacionales como respuesta frente a los problemas que plantea el presente*, el ejemplo de Brasil es claro, porque busca ayuda en el FMI, el Banco Mundial, o intentar el ingreso a la OMC y formar parte de este nuevo orden mundial, cuya membresía le permitiría acceder a financiamiento para paliar diferentes crisis económicas. O el reciente intento de ingresar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo cual le entregaría otro status dentro del contexto internacional.

Quinto, *la intensificación de modelo regional en las relaciones internacionales*, dos ejemplos claros son el Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) y la Unión Europea (UE), que han fortalecido sus regiones creando cooperación de distinto tipo, lo que intentará Brasil con la consolidación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de un bloque suramericano en el gobierno de Lula, para enfrentar de una posición más sólida la realidad económica y política global.

Sexto, *la revolución científico-técnica y la revolución de la información y la comunicación*, que modifican los esquemas internos del país, puesto que lo obligan a reestructurarse, capacitarse e invertir sus recursos en educación y formación de un capital humano adecuado para enfrentar estos nuevos desafíos, así también, para la adquisición de medios e infraestructura ligada a ello. Este punto lo recalca Arenal como un desafío para los países en vías de desarrollo como Brasil, que les costará un tiempo y mucho dinero lograrlo.

Séptimo, *la emergencia de nuevos mundos con una problemática específica*, si antes el conflicto era Este/Oeste, ahora la preocupación ya no sólo es entre norte-sur, sino además, han cambiado los tópicos de preocupación, en donde la seguridad, tras el atentado terrorista del 2001, ha sido uno de los temas relevantes a tratar en todas las agendas de política exterior de los países, como se ha visto en el programa de Lula, resguardar la soberanía nacional es algo esencial.

Finalmente, *la crisis económica mundial*, que es una preocupación, que como se mencionó es parte importante de los lineamientos de la política exterior de Lula y también de la mayoría de las naciones en el acontecer internacional.

En suma, hoy en día múltiples actores parecen intervenir en la determinación ya no de un interés nacional, sino que de una agenda internacional con múltiples objetivos y propósitos. Luciano Tommassini indica que *“si bien toda política debe ser atribuida a una autoridad, o a una organización o grupo, no hay que olvidar que en la práctica con mucha frecuencia intervienen en ella numerosas agencias, incluso ajenas a la organización o al grupo al cual se atribuye la política”*.<sup>10</sup>

Además, los componentes actuales que definen la política exterior pueden ser tanto actores gubernamentales, tales como las elites políticas y el gobierno, como no gubernamentales tales como grupos de presión, otras elites como las económicas o la opinión pública. A la vez que los actores pueden ser tanto nacionales como internacionales, en especial las organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales y las corporaciones multinacionales.

En esa dirección, Paulo Roberto de Almeida, un diplomático de carrera de Brasil, señala en *“Brasil as a regional player as an emerging global power. Foreign policies strategies and the impacto in the new international order”*, que existe una multiplicidad de actores que convergen en la diplomacia que se da en el gobierno de Lula y que incide directamente en el desarrollo de la política exterior brasilera. Esta visión permite sustentar la hipótesis de investigación, en donde proponemos que ha existido una multiplicidad de actores que le han quitado lentamente el poder hegemónico que ha tenido históricamente Itamaraty en la política exterior del país.

---

<sup>10</sup> Tomassini, Luciano, *opcit.*, pág 139.

Finalmente, Gonzalo Quezada (1985), siguiendo lo señalado por Rosenau (1972) y los elementos mencionados por Luciano Tomassini (1988) sobre política exterior en Chile, entrega elementos que resultan de interés para el caso brasileño.

El autor señala que la construcción de una política exterior puede ser clasificada en tres categorías: tendencia, sub-tendencia y líneas de análisis. En particular destaca la *tendencia histórica*<sup>11</sup>, de la cual se desprenden cuatro sub-tendencias que son las siguientes: *histórico-diplomática*, que se relaciona con el rol que tienen los diplomáticos chilenos en el extranjero en cuanto a la consolidación de imagen de un país determinado ante los miembros del concierto internacional; *histórico-política*, que es la consolidación de una política exterior por parte de un país y un gobierno específico, que es esencial para el comportamiento de éste en el contexto mundial. Esta sub-tendencia, tiene como *línea de análisis*, el *ámbito regional*, que si referimos a Brasil, será prioritario en su gobierno e *histórico político-vecinal*, que también en este caso es importante, porque Brasil tiene frontera con todas las naciones de Suramérica menos con Chile y Ecuador, teniendo que lidiar con problemas fronterizos y de soberanía regularmente.

Como tercera sub-tendencia se encuentra la *histórico-económica*, que significa que las características de su sistema económico tendrán implicancias en las relaciones con el resto de los integrantes de la comunidad global; y finalmente el *histórico-jurídica*, que tiene como objetivo el análisis del comportamiento, en cuanto a la firma de acuerdos, respeto y realización de lo prometido.

## 1.2. *Institucionalismo histórico*

La teoría del neo-institucionalismo histórico permite desarrollar un análisis entorno a la figura que representa el Ministerio de Relaciones Exteriores o Itamaraty, como protagonista en la historia de relaciones exteriores brasilera. A través de esta teoría se puede comprender y verificar el efectivo poder que sustenta Itamaraty y la solidez con lo que lo ha mantenido. Al mismo tiempo descubrir las razones por las cuales una institución de reconocimiento a nivel mundial ha comenzado a perder la hegemonía en el desarrollo y toma de decisiones del país más grande de Suramérica.

---

<sup>11</sup> Se menciona la *tendencia bilateralista* pero no resulta de interés para esta investigación luego no será desarrollada.

Kathleen Thelen y Sven Steinmo en *“Historical institutionalism in comparative politics”*, define que el institucionalismo histórico *“represents an attempt to illuminate how political struggles are mediated by the institutional setting in which they take place”*.<sup>12</sup> En tanto que Peter Hall, señala que *“the formal rules, compliance procedures, and standard operating practices that structure the relationship between individuals in various units of the polity and economy”*.<sup>13</sup>

En ese sentido, se entiende que las instituciones tendrían una influencia importante en las decisiones de los actores políticos y de la definición de objetivos, en este caso en materia de política exterior. *“Institutional factors play two fundamental roles in this model. On the one hand, the organization of policy making affects the degree of power that any one set of actors has over the policies outcomes...On the other hand, organizational position also influences an actors definition of his own interests, by establishing his institutional responsibilities and relationship to other actors. In this way, organizational factors affect both the degree of pressure an actor can bring to bear on policy and the likely direction of the pressure”*.<sup>14</sup>

Luego, la Institución, que en este caso es el Ministerio de Relaciones Exteriores, es aquella que ejerce la influencia en el desarrollo y ejecución de la política exterior de Brasil. Lo anterior se relaciona con lo planteado por Ikenberry, quien afirma que el institucionalismo histórico *“(...) range from specific characteristics of government institutions, to the more overarching structures of state, to the nations normative social order”*.<sup>15</sup> Lo cual se relacionaría con lo mencionado por Cason y Power en su artículo *“Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty...”*, en el cual denotándose un cambio desde que asume la presidencia de Brasil Henrique Cardoso y ya más claramente con Lula da Silva, la respuesta de Itamaraty es intentar llegar a la sociedad, mediante la incorporación de ésta en parte de la toma de decisiones. Quizás no categóricamente, pero sí dejando un espacio y abriendo una puerta, que hasta ese momento solo Itamaraty controlaba. En consecuencia tendrá que ceder a la participación

---

<sup>12</sup> Thelen, Kathleen; Steimo, Sven. *“Historical institutionalism in comparative politics”*. En: *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Edited by Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, Cambridge University Press, 1992, pág 2

<sup>13</sup> *Idem*

<sup>14</sup> Thelen, Kathleen;Steimo,Sven., *opcit.*, p.2-3

<sup>15</sup> *Ibidem*, p.8

de otros poderes del gobierno que están en posición horizontal con el Ministerio a más arriba en la jerarquía, en específico el Presidente de Brasil.<sup>16</sup>

Cason y Power indican que “*As domestic attention to foreign relations mounted in the 1990’s, Itamaraty responded with a series of initiatives designed to improve communication and dialogue with society. These included three new coordinating forums for state-society debate on Mercosul, FTAA, and the EU relations, as well as a consultative mechanism with business leaders for WTO issues. Itamaraty also greatly increased its own outreach efforts, creating a human right department and a media affairs unit within the ministry’s General Secretariat. Even as Itamaraty began to look vertically to society (and vice versa), the ministry was also obliged to share power horizontally with other units of the Brazilian state*”.<sup>17</sup>

Esto es muy importante, ya que en el 2001 Itamaraty hace una encuesta en Brasil, para saber cuál es la percepción de la gente ante el grupo de incidencia más fuerte en la toma de decisiones de Itamaraty. Siendo fundamental la opinión e influencia de otros ministros y de las elites económicas, según la sociedad civil.<sup>18</sup> En conclusión, pareciera que la sociedad civil, imposibilitada de participar directamente en la toma de decisiones del Ministerio de Relaciones Exteriores, comienza a delegar en ciertos representantes la posibilidad de contrarrestar el peso de los grupos mencionados. En específico, el apoyo que ostenta el Presidente en su incursión en política exterior de parte de grupos de la sociedad civil organizados.

Sumado a la definición de institucionalismo histórico, se incorpora *la teoría de neo-institucionalismo histórico* que incorpora la relación entre las instituciones y el hecho de que existen grupos de presión que inciden en el desarrollo de una política determinada en esa misma. En el contexto brasilero tendríamos como institución a Itamaraty, que es aquella que emite la política exterior al resto de la estructura gubernamental. Sin embargo, en Itamaraty influyen una serie de personalidades como el Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorín; asimismo, los grupos intermedios, como por ejemplo pueden ser las elites económicas, que tienen relaciones con subgrupos dentro de la institución. Esto es lo que en palabras de los neoinstitucionalistas como

---

<sup>16</sup> CFR., Cason, Jeffrey W.; Power, Tomothy J. , “*Presidentialization, pluralisation, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era*”. En: International Science Political Review, Vol.30, N° 2, 2009.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pág. 121

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 120

Katzenstein, Immergut y Hall se definiría de la manera siguiente: “*One feature typifying this new institutional perspective is its emphasis to a “rational character” of institutions. More important than the formal characteristics of either state or societal institutions per se and show a given institutional configuration shapes political interactions*”.<sup>19</sup>

### 1.3. La diplomacia presidencial

La diplomacia presidencial es una hipótesis que analiza la política exterior brasilera en el contexto de un presidente que ha tomado un rol cada vez más activo en el desarrollo y ejecución de ésta. Entregando elementos de análisis que permiten entender la importancia de Lula, en la última década.

Roberto De Almeida y Sergio Danese han analizado el desarrollo del papel que ha adquirido el Presidente en las relaciones internacionales durante los últimos 15 años. Pese a que no definen de forma clara el concepto, en las últimas décadas ha existido un cambio en la definición en política exterior, involucrando nuevos actores en la toma de decisiones de esta.

Al referirnos al concepto de política exterior nos encontramos con una cantidad importante de significados, en donde el primero que extrajimos es de James Rosenau, padre del realismo y un clásico del análisis internacional que no se puede dejar de mencionar. Esta definición es de fines de la década de 1960 y dice que la política exterior es “*un comportamiento externo del Estado cuyo propósito es producir alternaciones en otro Estado.*”<sup>20</sup>

Mientras que Waltz define política exterior pero enfocándose en la incidencia de un factor externo que genera una política exterior de un país. Es así como esta idea de política exterior no calza con esta investigación, puesto que en un principio se planteó la relevancia de un actor interno, que es Itamaraty, y después de otro, que sería la figura del presidente. Por ende, puede existir una influencia del medio y el contexto histórico, pero no es éste el que crea la política exterior, refiriéndonos a Brasil.

---

<sup>19</sup> Thelen, Kathleen; Steimo, Sven, *op. cit.*, p.6

<sup>20</sup> James Rosenau. “*Towards the Study of Nacional Internacional Linkage. Linkage Politics.*” The Free Press, 1969. Pág. 44

Una segunda definición del concepto la proporciona George Moldeski a comienzos de la década de 1960, quién señala que “*La política exterior genera un sistema de flujos constantes*”<sup>21</sup>.

Ambas definiciones van muy ligadas al periodo histórico en que éstas fueron escritas, la Guerra Fría. Mientras que Rosenau, desde una teoría realista, se concentra en la incidencia que tiene un actor sobre otro, relacionado con el principal actor de las relaciones internacionales, que es el Estado. Eso quiere decir que es el Estado que toma las decisiones y realiza las acciones y ejecuta la política exterior, es decir, la política exterior es el reflejo de un grupo que trabaja para el Estado y lo representa. Por otra parte, Moldeski se acerca más al conductismo, al hablar de “sistema” y de “flujos constantes”, en donde su definición de política exterior no se centra en el concepto, sino más bien, en las consecuencias que éste genera.

Sin embargo, ya en Gonzalo Quezada la política exterior es más bien “*un proceso dinámico en el que se ve involucrado un número determinado de actores*”<sup>22</sup>. Definición formulada a mediados de la década de 1980, cuyo contexto histórico a nivel internacional es de pleno declive de la Guerra Fría y particularmente en Chile del fin de un gobierno militar. Ambos contextos históricos dan razón de que ya no sólo el Estado el protagonista del desarrollo de la política exterior; sino más bien, se han incorporad otros actores. Esto resulta fundamental para la investigación que se llevará a cabo, puesto que una década tras el escrito de esta definición aparecen paulatinamente más actores en el desarrollo de política exterior brasilera, ya no sólo estatales, sino además, de otros ámbitos del contexto internacional y nacional de Brasil. En relación a esto último, Anderson (AÑO) señala que la política exterior es “*un curso de acción intencional seguido por un actor o un grupo de actores para abordar un problema o un área de interés.*”<sup>23</sup>

Nuevamente, en las nuevas definiciones existe más de un actor, que no solo se preocupa de resolver un problema determinado, sino también, de un “interés”, es decir, de lo que desea llevar a cabo el país, qué es lo que desea alcanzar con la política que se está llevando a cabo. Además al referirse a un “área de interés”, esta no se reduce al evitar la

---

<sup>21</sup> Moldeski, George, “*A Theory of Foreign Policy*”. Praeger. 1962, p.11

<sup>22</sup> Quezada, Gonzalo, “*Hacia Un esquema de los estudios de política exterior chilena*”. En: Revista de Ciencia Política. Vol. VII. N.º 12. 1985. P. 53

<sup>23</sup> Anderson, J.E., “*Public Policy – Making*”, New York: 3rd ed. Holt, Rinehort and Winston. 1984.

guerra o mantenerse en pie en una situación de catástrofe mundial, sino que, se observa que la política exterior puede ir dirigida a aspectos de orden económico, social o cultural, que estén relacionada con lo que la nación se haya propuesto, en este caso Brasil.

A inicios del siglo XXI, Rafael Velásquez señalará que política exterior es “*El conjunto de aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales*”.<sup>24</sup> Junto con ello, Valerie Hudson, define la política exterior como “*(...) is the most radically **integrative** theoretical enterprise, which is its fourth hallmark, for it integrates a variety of information across levels of analysis an spanning numerous disciplines of human knowledge. (...) The perspective of FPA is that the source of all international politics and all change in international politics is specific human beings using their agency and acting individually or in groups*”.<sup>25</sup>

Lo cual implica que el contexto histórico entre la definición de Rosenau, pasando por Quezada y llegando a los albores del siglo XXI, ha cambiado. Ya no se habla de un único actor relevante, el Estado, sino que existen más y no necesariamente ligados a éste. Incorporando a la idea de “necesidad” los “intereses, opciones y actitudes”, que conectan con otras realidades.

Finalmente agregar que Cason y Power indican que “*Itamaraty’s slow evolution since the mid-1990’s has opened the ministry to new inputs from society, including NGO’s, public opinion, and specially the private sector. But the most dramatic indicator of “powering flowing outward” from Itamaraty has been the increasingly direct role of the presidency in foreign affairs. (...) This tradition has been thoroughly upended since the mid-1990s, and routinized presidential diplomacy is characteristic of just two administrations: Cardoso (1995-2002) and Lula (2003 to the present)*”.<sup>26</sup>

Se concluye que la política exterior consiste en el comportamiento y actitudes que un Estado despliega en su relación con otros actores internacionales con motivo de alcanzar ciertos objetivos e intereses. Dentro de esta dinámica de desarrollo también podrán participar directa o indirectamente un actor o un grupo de actores que puede o no estar

---

<sup>24</sup> Velasquez Flores, Rafael. “*Características Contemporáneas de la Política Exterior de México*”, 2003.

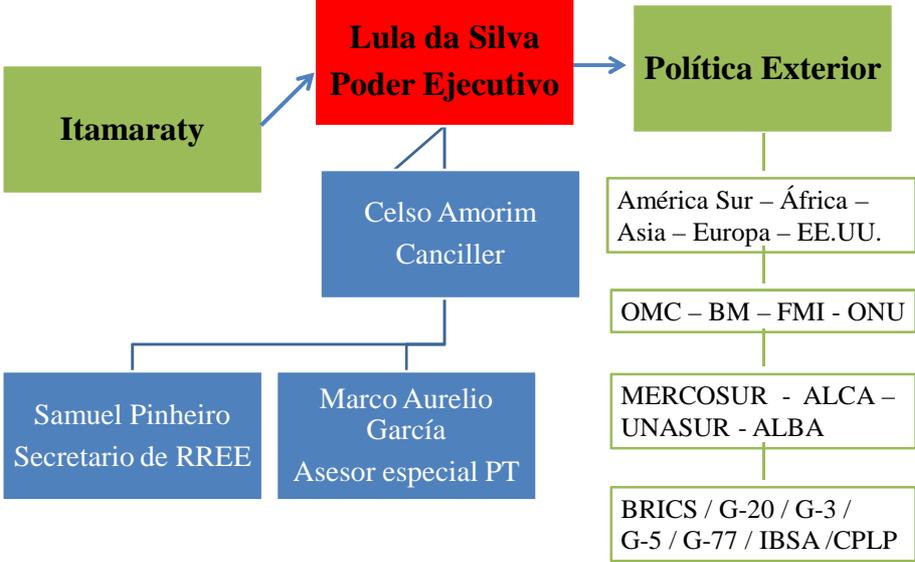
<sup>25</sup> Hudson, Valerie, *op. cit.*, p. 6

<sup>26</sup> Cason, Jeffrey; Power, Tomothey. *opcit.*, p. 121-122

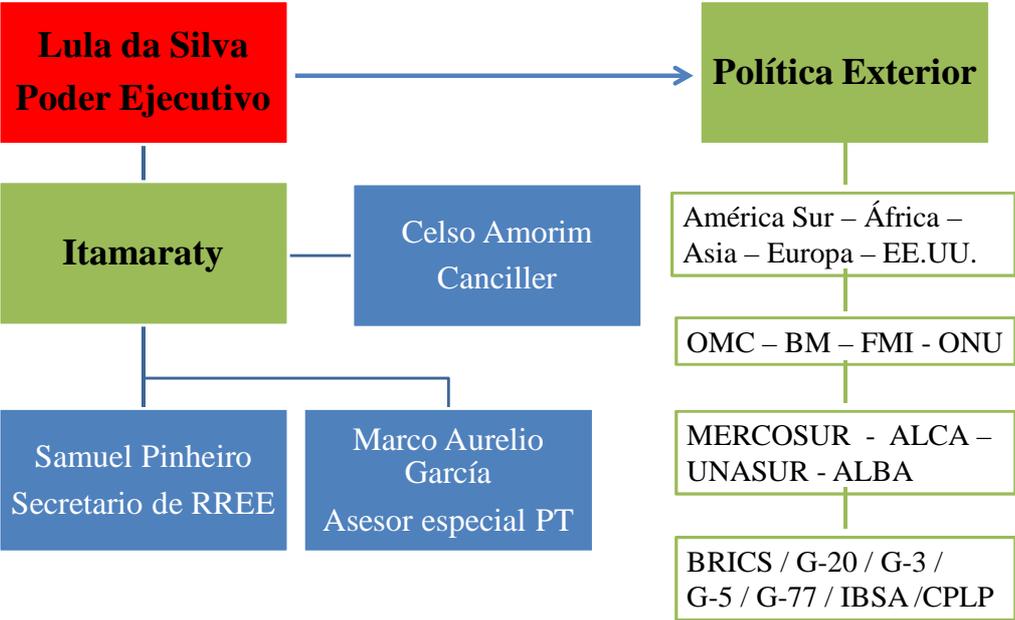
ligado al gobierno de turno, tomando en cuenta así las élites económicas, las fuerzas armadas, las ONG's, los organismos internacionales u otro Estado.

Finalmente se presenta el esquema del marco teórico realizado y que se basa en los autores antes expuestos. Se observa que si bien Itamaraty, aún tiene una incidencia significativa en el desarrollo y ejecución de la política exterior brasilera; la figura presidencial ha alcanzado un mayor protagonismo desde mediados de la década de 1990 y especialmente ya con Lula a comienzos del siglo XXI. Además, la multiplicidad de actores que inciden en esta política exterior, no se dirigen directamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, más bien, han desarrollado una comunicación más abierta y directa con el Presidente, en este caso, con Lula. En particular, el Partido de los Trabajadores (PT), las Fuerzas Armadas y las elites económicas. Asimismo, la política exterior se ha dirigido a la región y con fuerza al MERCOSUR, que es uno de los objetivos planteados por el actual presidente al asumir su gobierno.

**Marco para el primer gobierno de Lula da Silva (2003-2006)**



**Marco para el segundo gobierno de Lula da Silva (2006-2010)**



\*Elaboración propia

## **Capítulo II: Itamaraty y su política de Estado, una constante en la toma de decisiones hasta fines de la década de 1980.**

La política exterior de Brasil no se comprende sin la trayectoria de su Ministerio de Relaciones Exteriores, es decir, sin Itamaraty. No obstante, en la actualidad los ojos del mundo se han volcado en la figura del ex presidente Inacio Lula da Silva y su activa participación en el ámbito de las relaciones exteriores del Brasil, no es posible analizar la política exterior brasileña hasta la primera década del siglo XXI sin analizar Itamaraty.

De hecho las dos características fundamentales de la política exterior de Brasil son: la búsqueda de rango a nivel global y la burocracia de primer nivel que tiene Itamaraty. Su rol como pilar fundamental de la política exterior y de la construcción de institucionalidad en el país puede sintetizarse de la siguiente manera: “(...) *la participación de Itamaraty en el proceso de toma de decisiones ha ido mucho más allá de lo establecido en la Carta, hecho ante el cual la literatura especializada ha considerado que su actuación en la formulación de la política exterior es de autonomía relativa. Este nivel de autonomía en relación con la sociedad y el aparato estatal – se explica por su proceso de construcción institucional (...) Este patrón de continuidad, a su vez, le concedió a la institución un elevado grado de credibilidad en el escenario interno como en el internacional*”.<sup>27</sup>

A continuación presentamos una tabla que servirá de apoyo para reconocer los presidentes que han liderado a Brasil en el siglo XX.

---

<sup>27</sup> Pinheiro, Leticia, “Autores y actores de la política exterior brasileña”, En: Revista Foreign Affairs Latinoamérica, vol.9, n°2, p. 14-24, 2009, p.16-17

<b>Presidentes de Brasil desde mediados del siglo XX - actualidad</b>
---

<b>Años</b>	<b>Presidentes</b>
Getulio Dorneles Vargas	1930-1945
Getulio Dorneles Vargas	1950-1954
Juscelino Kubitschek	1956-1961
Janio Quadros	1961
Joao Goulart	1961-1964
Dictadura Militar	1964-1985
José Sarney	1985-1988
Fernando Collor de Mello	1989-1992
Itamar Franco	1992-1994
Fernando Henrique Cardoso	1995-1999
Fernando Henrique Cardoso	1999-2002
Lula da Silva	2003-2006
Lula da Silva	2007-2010

\*Elaboración propia.

## **La primera mitad del siglo XX: Itamaraty e identidad nacional brasileña. (Una aproximación al nacimiento de Itamaraty)**

Brasil forma parte de una región, en la cual el resto de los países que comparten este subcontinente llamado Suramérica no fueron colonizados por los portugueses sino por españoles. Es por ello, que la primera distinción entre Brasil y su vecindario es la cultura, el idioma y por supuesto su historia. Hasta mediados del siglo XIX el territorio brasileño fue parte del Imperio Portugués, para fines de éste transformarse en República y sólo a inicios del siglo XX comienza una fuerte disputa interna y externa por consolidar sus fronteras y afianzar una identidad nacional.

Entre fines del siglo XIX e inicios del XX, se llevarán a cabo dos importantes conferencias a nivel internacional, que tendrán como objetivo discutir los tratados de regulación y conferencias de paz a nivel internacional. La primera se llevará a cabo en 1889 y la segunda en 1907. Una tercera programada para 1914 nunca se desarrollará, porque el comienzo de la Gran Guerra la anulará. En la Hague Convention de 1907 participará un destacado intelectual, diplomático, jurista y político brasileiro, Ruy Barbosa de Oliveira. Quién entregará una mirada de un Brasil que debe proyectarse a nivel mundial como una potencia media, a través, de relaciones y negociaciones pacíficas con sus pares y las grandes potencias; pero más que nada, entender que su participación a nivel internacional debe enfocarse en el multilateralismo. En efecto, *“In the asymmetrical axis of Brazil’s international relations, this translates into the country having a role in formulating and applying the norms and rules of conduct that govern global issues- something the great powers have traditionally claimed for themselves and, inasmuch as possible, attempt to exercise with exclusivity. (...) It derived from the country’s ability, as a medium power of continental status and regional relevance, to obtain consensus among the great and small, as well as from its efforts to achieve harmonious agreements”*<sup>28</sup>

Además, la definición de Brasil como nación y como Estado independiente de Portugal será encabezada por su encargado de relaciones exteriores, el Barón de Río Branco. Justamente, *“hasta comienzos del siglo XX, la historia diplomática de América del Sur, es casi la historia de sus cuestiones de límites. Las fronteras del Brasil de la época, habían sido fijadas dentro de un criterio de evolución histórica. La doctrina del utis-*

---

<sup>28</sup> Lafer, Celso, *“Dilemmas and challenges in Brazil’s Foreign Policy”*, p.68

*possidetis que Brasil erigiera como sistema de derecho territorial venía de los comienzos de la colonización portuguesa. (...) Así, cuando el Brasil se hizo independiente en 1882, no había en verdad derecho escrito que regulase las fronteras con las antiguas colonias españolas. Ante el gran número de nuevos Estados, el Imperio del Brasil procuró construir una doctrina precisa para servir de base a las negociaciones. Esta ha sido la del utis-possidetis en derecho internacional”.*<sup>29</sup>

Sin embargo, antes de poder analizar esta construcción de política exterior de Brasil durante el siglo XX y posteriormente la primera década del siglo XXI es de suma relevancia mencionar los factores que la condicionan, ya que eso nos entregará una línea de análisis más clara. El primer factor a mencionar será la Carta Magna – hoy en día la Constitución de 1988-; en segundo lugar, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Itamaraty; tercero, el rol de liderazgo en América Latina; cuarto, una geografía de dimensiones continentales; y, quinto, su economía.<sup>30</sup> Lo anterior será fundamental tenerlo presente a lo largo de nuestro trabajo.

La construcción de Itamaraty comienza sus días con la impronta de su Ministro José Maria da Silva Paranhos Junior, más conocido como el Barón de Río Branco (1902-1912). Su diplomacia se caracterizó por el pacifismo y el juridicismo.<sup>31</sup> Un ejemplo de ello fue en 1903, cuando debe asumir su primer litigio a nivel internacional como Ministro oficial de Brasil, en la cuestión del territorio del Acre con Bolivia por el control del “oro negro” o caucho. La situación involucraba a colonos brasileños en esos territorios, quienes habían migrado por razones económicas a ese lugar. Para ese entonces estaban expuestos a la violencia con que estaba reaccionando el gobierno boliviano ante la situación que no llegaba a un acuerdo pacífico.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Mendes Dianna, Antonio, “El Barón de Río Branco y la tradición en la diplomacia brasileña”, En: Centro de Estudios Castilla-La Mancha, p.38-39

<sup>30</sup> CFR., Grasa Hernández, Rafael, “La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro”, En: Revista CIDOB d’Afer Internacional, n° 65, p.95-109

<sup>31</sup> CFR., Duarte Villa, Rafael; Trindade Viana, Manuela, “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur”, En: Revista de Ciencias Políticas, Vol. 28, N°2, 2008, p.77-106, Sao Paulo, Brasil.

<sup>32</sup> “La región del Acre en el alto Amazonas pertenecía a Bolivia y estaba poblada por brasileños. Bolivia no podía ejercer sobre ese territorio su soberanía por la rebeldía de sus habitantes. Estos brasileños habían poblado el Acre por un fenómeno económico. (...) La zona más rica del mundo en caucho, oro negro. El gobierno de Bolivia creyó resolver el problema arrendando a un Sindicato, constituido por capitales anglo-americanos, esa gran zona. Pero lo que Bolivia no previó fue la reacción no solamente del Brasil, sino también de las naciones suramericanas. El contrato con el Sindicato violaba el derecho

*“Al asumir la cartera inmediatamente, Río Branco telegrafía al Ministro de Exterior de Bolivia, para decirle que el Brasil protegerá a sus nacionales residentes en Acre y que estaba dispuesto a impedir por todo los medios los actos de violencia contra ellos efectuados. (...) Después levanta dudas sobre los límites. En seguida procura separar al Sindicato del Gobierno de Bolivia. Negocia con aquél y resuelve con el mismo, previo pago de fuerte indemnización, la resistencia de su contrato. Sondea la opinión pública en artículos en los periódicos. Se siente apoyado. El diplomático es popular. La tensión entre Río de Janeiro y la Paz aumenta. El Barón es, sin embargo, el hombre de la Paz. Difíciles aquellos días. Pacientes las negociaciones. No quiere una solución que tenga aspecto de conquista. Quiere estar dentro del derecho internacional, de la tradición de la política exterior del Brasil. Coloca el problema en la base de la adquisición de Acre y de compensaciones territoriales. El Acre a cambio de 2.000.000 de libras esterlinas, más el compromiso de construcción de una línea de ferrocarril que beneficiará a los dos países y de ciertos territorios en otra zona de la frontera. En Noviembre de 1903, en Petrópolis, ciudad de montaña, vecina a Río de Janeiro, era firmado el tratado. Brasil incorporaba cerca de 200.000 kilómetros cuadrados de tierra a su mapa geográfico”.*<sup>33</sup>

Este tratado es un ejemplo claro del sello que la diplomacia brasileña le imprimirá a su accionar, no sólo con el Barón de Río Branco, sino también de los ministros que le seguirán en la construcción de un cuerpo diplomático del Brasil. Con ello, logró demarcar las fronteras de un país de dimensiones continentales, que tiene límites con nueve de los 12 países que conforman su región; además, pudiendo sellar importantes alianzas estratégicas en el hemisferio. *“La diplomacia del “Barao” consagró la negociación y el pragmatismo- más que el poderío militar y económico- como las palabras claves en la proyección internacional del país”*<sup>34</sup>. Entregándole al país no sólo la demarcación de sus fronteras, sino también, la manera de llevar a cabo estas negociaciones *“(...) hizo de la política exterior un instrumento definidor de nuestra*

---

*internacional, pues Bolivia delegaba al Sindicato gran parte de su soberanía. El Brasil hizo todo para que Bolivia rechazase ese contrato. Inútil. La población del Acre en pie de guerra se enfrenta al Gobierno de la Paz. Para dominar la situación Bolivia combate a los insurrectos y declara filibusteros a los acreanos en armas, siendo como tales fusilados sumariamente”.* Mendes Dianna, Antonio, *opcit.*, p. 41-42

<sup>33</sup> Mendes Dianna, Antonio, *opcit.*, p. 42

<sup>34</sup> Fortuna, Marcel, *“La política exterior brasileña entre la continuidad y la innovación”*, En: La percepción de Brasil en el contexto internacional; perspectivas y desafíos, tomo 1: América Latina, Ed. Wilhelm Hofmeister, Río de Janeiro, Brasil, 2007, p.15

*(Brasil) identidad nacional”*.<sup>35</sup> De esto nos habla Valerie Hudson, en cuanto al rol que ocuparán los funcionarios dedicados a construir las relaciones internacionales de un Brasil que está naciendo. Es la conducta de un Barón de Río Branco en sus inicios de un Itamaraty que aún no se construye y que sigue hasta un Celso Amorim en el siglo XXI. Lo anterior es fundamental para entender que las relaciones exteriores de Brasil comenzarán a ser un referente interno de cómo llevar a cabo las tareas dentro del país y bajo qué premisas relacionarse con el mundo externo. En un contexto nacional, en donde se entiende que aún existe mucho trabajo por delante para que Brasil se transforme en una nación que pueda hacer frente militar y económicamente a su región y al mundo, el Barón de Río Branco, entrega herramientas que convierten a la diplomacia en el componente más importante en la construcción de Brasil como Estado y nación.

*“As a result, for over 100 years Brazil has considered itself as a “geopolitically satisfied” country and, in marked contrast to other states in the region, its state-building process has been the result of a successful diplomatic negotiation rather than engagement in military dispute”*.<sup>36</sup>

La diplomacia brasileña es uno de los pilares fundamental en la construcción de Estado de ese país, ya que es gracias a esa institucionalidad que se reconoce en Itamaraty, en la que Brasil basa sus principios de acción internos y externos. Esto genera que la dependencia entre lo interno y lo externo, se traduzca en un desarrollo de política exterior que deba ser consecuente con lo que busca el país para poder política, pero sobre todo, económicamente salir adelante. Para finales de la primera década del siglo XX, *“La República llegaba a la estabilidad. Su política interna y externa eran fuertes. Río Branco contribuía para el respeto a las Instituciones. El Itamaraty, la Cancillería brasileña también era ya un símbolo y el Barón la figura moderadora del régimen. (...) Se transformó en el más poderosos Ministro del Gobierno. Su nombre se proyecta en el continente. Es conocido ahora como el “Barón”. El palacio, Itamaraty su casa. Río Branco llegó al equilibrio. Ningún movimiento de humor desagradable. Espíritu de conciliación. Diplomacia como arte. El erudito, el diplomático y el político con*

---

<sup>35</sup> *Idem*

<sup>36</sup> Soares de Lima, María Regina; Hirst, Monica, *“Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”*, En: Revista International Affairs, N°82, 1, p.21-40, Brasil, 2006, p.22

*medidas iguales. (...) Terminada la candidatura del régimen del Gobierno del Presidente que lo invitara, la opinión pública le reivindicó para continuar al frente de la Cancillería. Y él prosiguió su admirable obra”.*<sup>37</sup>

La convulsionada década de 1910 a 1920 trajo consigo el estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) inicialmente en territorio europeo, para expandirse más tarde al resto de los continentes. En consecuencia, la participación de Brasil en la guerra y la toma de posiciones por parte de los países del continente americano, condujo al gobierno brasileño a formar parte de la Conferencia de Paz de 1919 que se llevó a cabo en París al término del conflicto bélico. Junto con ello, a ser parte de la Liga de las Naciones que se creó posteriormente. Esto da cuenta del constante esfuerzo por parte de Itamaraty y su cuerpo diplomático de hacer uso activo del multilateralismo como estrategia fundamental de la política exterior del país, entendiendo que era la forma más eficiente para proyectar al país en el concierto internacional.

Otra alianza que hay que mencionar es el Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje o “Pacto ABC”, entre Argentina, Brasil y Chile. Si bien la iniciativa aparece por primera vez en la Cancillería brasileña en 1907 con el Barón de Río Branco, específicamente pensando en las carreras armamentistas de estos dos países con los que Brasil comparte una frontera (Argentina) y la región; no será hasta el 25 de mayo de 1915 que se firme el tratado ABC. *“En todo caso, desde mediados de la década de 1900 y hasta 1915 se fue consolidando la idea de que la mejor forma de limitar las carreras armamentistas entre Argentina, Brasil y Chile, estabilizando las percepciones que cada uno tenía respecto a su seguridad y evitando así futuras escaladas de conflicto, era mediante un pacto formal que atara a las tres potencias regionales a la solución de sus conflictos mutuos mediante el arbitraje o la mediación”.*<sup>38</sup>

Para ello se crearía una Comisión Permanente del ABC, un órgano de consulta en la cual participarían diplomáticos de los tres países y elaborarían informes de investigación según los hechos que fuesen aconteciendo relacionados algún conflicto en particular de los miembros. No obstante, solo Brasil firmó el tratado y tanto Argentina como Chile lo rechazaron. Aunque décadas más tarde, en 1941 los Cancilleres de los países de Argentina y Brasil intentasen revivirlo no lo lograron.

---

<sup>37</sup> Mendes Dianna, Antonio, *opcit.*, p. 42-43

<sup>38</sup> Dalponte, Bruno; Marinkeff, Carolina, *“La relevancia estratégica del vínculo ABC en la política exterior argentina”*, En: Centro Argentino de Centro de Estudios Internacionales, p.2

De hecho a fines de esa década el Presidente argentino José Domingo Perón se interesó por la iniciativa, sin embargo, la influencia decisiva de los Estados Unidos, el cual se oponía rotundamente a una alianza entre Argentina y Brasil, logró disipar el tratado del ABC.<sup>39</sup>

Independiente de su fracaso no deja de resultar significativo el temprano interés de Brasil por establecer una comunicación más fluida con Argentina, quizás el único actor subregional que podía hacerle frente en su camino a ejercer un liderazgo regional. Lo anterior no se puede concretar hasta la década de 1980 por dos grandes razones: la primera, radica en que aún Brasil hasta mediados del siglo XX está preocupado de consolidar sus fronteras, y eso incluye Argentina, con quien debe resolver ciertos límites, sobre todo, en la región de La Plata; segundo, quizás el más importante es la incidencia individual que ejerce el gobierno norteamericano sobre los Estados de América Latina de manera independiente, ofreciendo alianzas de tipo asistencialista o simplemente dejando en claro su posición de supremacía en la región en plena Guerra Fría. Esto último, hará que tanto Argentina como Brasil no sólo no tengan posibilidades de concretar acuerdos para generar un bloque que pueda competir con Estados Unidos, sino que deberán esperar hasta la Guerra de las Malvinas y la presencia de Gran Bretaña, para repeler a un enemigo común del territorio latinoamericano. Luego, podrán disputar internamente quién merece el liderazgo de la región, pero antes habrá que expulsar a los extranjeros de ésta.

Es bajo esa premisa que el Barón de Río Branco toma en sus manos hasta alrededor de 1930, es decir, antes de la gran recesión económica mundial, las riendas de la política exterior brasileña. Así se transformará en un personaje que efectivamente trascenderá el tiempo con la conformación de la “Orden de Río Branco”, en donde “(...) *el hecho más importante en su relación con el servicio diplomático brasileño es que él y los políticos que se le atribuyeron, son los mayores símbolos del espíritu de corps del Itamaraty*”.<sup>40</sup>

Una construcción de una política exterior que se relaciona según Valerie Hudson, con el liderazgo de quien asume el Poder Ejecutivo y de la conducta de los funcionarios responsables de la cartera del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este sentido, el

---

<sup>39</sup> CFR., Entrevista a Moniz Bandeira, Luiz, “¿Amenazas?: relaciones entre Brasil, Argentina y EEUU”, En: Revista digital La Onda, traducida por Cristina Iriarte,

<sup>40</sup> De Souza Costa Barros, Alexandre, “Política exterior brasileña y el mito del Barón”, En: FI, XXIV, julio-sept., 1983, p.3

rol del Barón de Río Branco en un país que aún es incipiente en esta área y que está construyendo su historia en política exterior, es fundamental. Lo que pueda generar como base de un próximo Itamaraty estará determinado por él.

El Instituto de Río Branco, fundado en 1945, sería la primera institución, que prepararía a los futuros diplomáticos bajo los principios del Barón de Río Branco y sus seguidores. Entendiendo que será una élite civil privilegiada la que estudiará en dicho lugar. *“De acuerdo con sus principales atribuciones y conforme al documento oficial del propio Ministerio, los integrantes del cuerpo diplomático deben representar a Brasil ante la comunidad de naciones, obtener la información necesaria para la formulación de la política exterior, participar en reuniones internacionales, y en ellas negociar en nombre del país (...) con el objeto de darle continuidad a la política exterior, compatible con los intereses nacionales en continua formación”*.<sup>41</sup>

Sin embargo, las circunstancias históricas llevarán al Instituto de Río Branco a ponerse a partir de la década de 1930 bajo la supervisión del Ministerio de Relaciones Exteriores, Itamaraty, y por ende, bajo el gobierno de Getulio Vargas. En esta situación no menor, el gobierno intentó modernizar y racionalizar la administración pública creando el Departamento de Administración de Servicios Públicos. En pocas palabras, la diplomacia se estaba transformando, cada vez, en una herramienta útil para alcanzar una mayor institucionalidad interna y construir una visión positiva de Brasil en el contexto mundial. En resumen, *“Irrestringidamente de los cambios de estrategia, la búsqueda de reconocimiento como actor global ha sido marcada por cuatro máximas: la preservación de la autonomía y soberanía nacional, la no intervención en los asuntos internos de otros países, la preferencia del multilateralismo como forma apropiada de resolver el problema mundial y finalmente la utilización de la política exterior como instrumento de un proyecto de desarrollo nacional”*.<sup>42</sup>

En suma, el Ministerio de Relaciones Exteriores seguirá luchando por conseguir su autonomía y con la conducción del Instituto de Río Branco, logrará llevar a cabo una selección que le permita elegir no sólo a la mejor elite del país, sino además a los futuros diplomáticos que estén más cercanos a sus ideas. Itamaraty era para ese entonces

---

<sup>41</sup> Pinheiro, Leticia, *“Autoría y participación en la política exterior brasileña”*, En: Revista Foreign Affairs Latinoamérica, vol. 9, n°2, 2009, p.14-24, p.16)

<sup>42</sup> Albarracín, Juan, *“Buscando el liderazgo en la región. La política exterior brasilera hacia Suramérica”*, En: <http://www.redintercol.org/>, Red Colombiana de Relaciones Internacionales, 2010, p.5

*“(…) la única agencia civil que tenía un alto grado de homogeneidad, espíritu de corps y articulación que permiten actuar sistemáticamente de esta manera, aunado a que pueda sobrellevar las diferencias internas en nombre de la protección del grupo profesional”.*<sup>43</sup> Dicha autonomía será paulatinamente aceptada, cada vez más, por los gobiernos de turno al ir observando los logros alcanzados por el Ministerio y su personal.

A pesar de lo anterior, la Segunda Guerra Mundial fue un periodo, en donde Brasil estuvo obligado a tomar una posición determinada. Con el ataque a Pearl Harbor en 1941, Estados Unidos había decidido entrar al conflicto con un claro objetivo, destruir al Eje y eliminar a Hitler. Esto trajo como consecuencia que Brasil se alinease con el gobierno norteamericano, ya que los intereses comerciales eran muy grandes y no podía perder el favor de ese país. Lo anterior se explica, porque a finales de la década de 1930 Brasil vivió un crecimiento económico que le estaba permitiendo un desarrollo significativo para el país. La inversión externa había permitido crear varias industrias que impulsaban el modelo de Importación por Sustitución de Importaciones (ISI). Estas grandes empresas estaban auspiciadas por Estados Unidos y Gran Bretaña. *“En 1940 se instituyó la Comissao Executiva de Plano Siderúrgico, y antes de un año, en 1941, la Companhia Siderúrgica Nacional. La financió, para la compra del equipo, el Export-Import Bank, creado precisamente para este tipo de operaciones. Con ayuda proporcionado por Estados Unidos y Gran Bretaña. (...) Otra empresa paraestatal fundada en 1943, la Companhia Nacional de Alcalis, produce ceniza de barrilla y soza caústica, materias indispensables en la industria química”.*<sup>44</sup> Entre tanto Brasil seguía igualmente vacilando entre el Eje y los Aliados, porque existían también negociaciones de apoyo económico con Alemania; además de las simpatías internas de algunos ministros de gobierno con uno u otro bando. Sin embargo, en 1942 Brasil tuvo que tomar una decisión, estar con el gobierno de Washington o ir por Berlín. *“Cuando en 1942 Norteamérica intervino efectivamente en el conflicto, se volvió insostenible mantener el doble juego. Los Estados Unidos un continente unido y en parte lo consiguieron. El Brasil tuvo que participar en la lucha en el bando de los Aliados y*

---

<sup>43</sup> De Souza Costa Barros, Alexandre, *opcit.*, p.4

<sup>44</sup> Iglésias, Francisco, *“Breve Historia Contemporánea del Brasil”*, Ed. FCE, México, reimpresión 1995, pág. 100-101

*concedió bases militares en la costa nordeste y en las islas del Atlántico. (...) El Brasil rompió sus relaciones diplomáticas con Alemania, Japón e Italia”.*<sup>4546</sup>

En este momento de la historia, a pesar de que Brasil tuviese las dimensiones geográficas de un continente, según Rosenau y Valerie Hudson, los atributos de una capacidad militar y económica aún no eran tales para poder hacer frente a un Estados Unidos, que ya consolidado, hacía presión cada vez más explícita al gobierno brasileño. Aunque el doble juego de Brasil logró persuadir por un tiempo no menor al gobierno de Washington, se establece un límite claro, con ello Itamaraty deberá tomar una decisión tomando en cuenta que aún no es el momento para ir por esa autonomía que en el siglo XXI le dará otra palanca de ejecución.

## **2.2. La política exterior de Brasil en la segunda mitad del siglo XX: Multilateralismo y autonomía a través de la distancia.**

Tras el término de la Segunda Guerra Mundial, los países vuelven alinearse y a buscar su nuevo lugar en el mundo acomodándose a las nuevas condiciones. La participación en este episodio histórico le dará la oportunidad a Brasil de ser partícipe de la creación de la ONU y del GATT (posteriormente OMC) a fines de las década de 1940. Reafirmando el interés del gobierno brasileño de ser parte de organismos multilaterales, entendidos como una herramienta estratégica para formar parte del selecto grupo que lidera el orden mundial y a la vez erigirse como representante de los países del Tercer Mundo.

En este nuevo contexto internacional, el gobierno brasileño de turno, busca la aprobación y el consenso de la elite del país, para poder comenzar una nueva etapa de desarrollo que les entregue una estrategia adecuada para integrarse en este nuevo orden mundial. La política exterior de esos años entendió que debía existir “(...) *primacía del desarrollo sobre objetivos de naturaleza política y militar para orientar la política*

---

<sup>45</sup> Iglésias, Francisco, opcit., pág. 101

<sup>46</sup> “*En política exterior, Dutra fue aliado de los Estados Unidos. Era la época de la Guerra Fría. En agosto y septiembre de 1947 se celebró en Petrópolis la Conferencia Interamericana de Conservación de la Paz y Seguridad Continental. Uno de los más destacados participantes fue el presidente Truman. Durante esas sesiones se aprobó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, conocido como el Tratado de Rio de Janeiro. (...) rompimiento de relaciones con la Unión Soviética (...) También en la línea de la Guerra Fría a principios de los años cincuenta la ONU pidió al Brasil que participara en la Guerra de Corea. Se examinaron las posibilidades pero no se pasó adelante*”. Iglésias, Francisco, opcit. pág. 116

*exterior, por un lado, e importancia del multilateralismo por el otro*".<sup>47</sup> La visión se concentraba en lograr una autonomía como país, en cuanto a la toma de decisiones a nivel regional e internacional, que le permitiese formar parte de las decisiones a nivel de la gobernanza global. Para ello, el desarrollo económico y la soberanía de Brasil, debían entenderse como dos pilares claves que tenían que consolidarse con la política exterior que se llevase a cabo.

Por un lado, *"La posición es de afirmación de los intereses nacionales, de la necesidad de articular la acción colectiva de países del Sur con vista a la transformación del orden por la vía de la transformación de las normas internacionales vigentes y de la búsqueda del equilibrio mundial mediante la construcción de polos regionales de poder. Se articula así, el concepto de autonomía, es decir, que Brasil participe activamente en la transformación de las normas para hacerlas más próximas a los intereses y valores brasileños"*.<sup>48</sup> Por otro lado, el desarrollo de un nuevo modelo económico conocido como Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)<sup>49</sup>, que le ayudase alcanzar esa autonomía, se constituye en un pilar fundamental del equilibrio interno del país y asimismo, la política exterior como herramienta para lograr ese objetivo. *"Foreign threats and risks are perceived to be driven basically by economic and not military/security motivations. The main external vulnerabilities are economic, and foreign policy has always had a strongly developmentalist component. As a result, the core of the Brazilian foreign policy agenda has been very heavily shaped by prevailing economic model and the evolution of foreign policy has been linked to critical junctures in the development of the model"*.<sup>50</sup>

Es por ello que con posterioridad al término de la Segunda Guerra Mundial, el país se concentrará en buscar nuevos aliados estratégicos, comerciales y políticos en la región y fuera de ésta; teniendo en cuenta que con Washington no existirá una intención de acercamiento, por el contrario, de alejamiento. Lo último ocurre, ya que existe *"(...) the suspicion that the United States is more likely to be a hindrance than help in securing the*

---

<sup>47</sup> Soares de Lima, María Regina, *"La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global"*, En: Revista Foreign Affairs Latinoamérica, vol.9, n°2, 2009, p.25-32, p.28

<sup>48</sup> *Ibidem*, p.29

<sup>49</sup> En el gobierno de Getulio Vargas se crea la empresa de hidrocarburos conocida como Petrobras y el Banco Nacional de Desarrollo Económico, que serán dos pilares fundamentales para el sustento de la industrialización que comenzará a darse en Brasil en la década de 1950.

<sup>50</sup> Soares de Lima, María Regina; Hirst, Monica, *"Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities"*, En: Revista International Affairs, N°82, 1, p.21-40, Brasil, 2006, p.22

*country's upward progress*".<sup>51</sup> El término del conflicto mundial y el posicionamiento que había adquirido Estados Unidos como potencia global, específicamente en Occidente, hacía dudar a Brasil de la ayuda que éste le podría entregar en beneficio de su propio desarrollo. El gobierno norteamericano aún tenía una visión de América Latina como una región inestable políticamente, de precario desarrollo económico (productor de materias primas) y de fácil influencia de ideas comunistas. Esto hacía que potenciar un país como Brasil podía generarle conflictos de interés en Suramérica. En consecuencia, Brasil buscaría sus propias instancias de cooperación regional y las primeras pruebas de generar multilateralismo en la región.

A fines de la década de 1950 con el presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) comienza una política de industrialización acelerada<sup>52</sup> y Brasil busca expandir su influencia en la región. Un ejemplo de ello es la fracasada operación Pan-Americana (1958), que da cuenta del interés en el uso de organismos multilaterales, para buscar ser el vocero de los países subdesarrollados o en desarrollo ante las grandes potencias. Se habla de fracaso, ya que Estados Unidos había logrado a través de esta instancia expandir su influencia a pesar de la oposición de los grandes de Latinoamérica, Brasil, México, Argentina y Chile. Tras las conferencias en Santiago de Chile en 1959 y en San José de Costa Rica un año después, los miembros habían aceptado el principio de no intervención. Intentando reafirmar y defender su autonomía como países independientes de la situación de Guerra Fría que ya era un hecho y, con la cual finalmente iban a tener que lidiar tomando una posición. Es por ello que sin darse cuenta y *"(...) a la vez, le introducen una nueva limitación, por lo menos potencial, al reafirmar también el apoyo colectivo al régimen democrático-representativo. (...) Estados Unidos intentó sacar*

---

<sup>51</sup> Hurrel, Andrew, *"Lula's Brazil: A Rising Power, but Going Where?"*, En: Current History, February 2008, p.54

<sup>52</sup> *"En el periodo de Kubitschek se implementa el "Plano de Metas" que promueve el desarrollo planificado de la energía, transporte, alimentos, industria básica y educación, además de los programas de modernización para los estados del noreste dependientes de la iniciativa estatal y privada. Esta política de industrialización se sustentó en una alianza formada entre el Estado, los empresarios nacionales, el capital extranjero y los trabajadores sindicalizados. Con todo, la adopción del modelo de industrialización sustitutivo de importaciones estatal y privado se caracterizó, no por la desaparición del "lo tradicional" frente a "lo moderno", sino por una modalidad en la que parte de la expansión del sector industrial urbano dependió de la consolidación de un sector primario exportador rural. En el que la base social de este último continuó siendo la fuerza laboral campesina sujeta al latifundio tradicional y a las formas de poder típicas de la oligarquía terrateniente que, en forma mayoritaria, continuaba explotando a sus trabajadores bajo modalidades de trabajo "extra" o "semi" capitalista". Referencia tesis de grado: Boccardo, Giorgio, "Clases y grupos sociales en América Latina hoy. Argentina, Brasil y Chile", Universidad de Chile, noviembre 2013, p.124-125*

*conclusiones precisas de esta innovación (...) Era un intento prematuro: desembocó en una condena de los países que aceptasen eventuales ayudas militares del bloque socialista, que deliberadamente eludía mencionar a Cuba (...) las derogaciones al principio de no intervención se iban hacer cada vez más numerosas”<sup>53</sup>. La próxima conferencia ya trataría de un tema más concreto, que no sólo incluía expulsar a Cuba de la Organización de Estados Americanos, sino proponer por parte del gobierno de Washington un Comité Consultivo de Seguridad. Para muchos países esto podría ser el inicio de un organismo regional militar que se pareciese al de Organización de Naciones Unidas, pero aplicado para América Latina y eso iba completamente en contra del principio de no intervención que unos años antes los miembros habían defendido en Chile y Costa Rica.*

A partir de la década de 1960, el principio de autonomía se refuerza con una premisa de “*política exterior independiente*”, es decir, alejada de Estados Unidos y centrada en el Tercer Mundo. El primer ejemplo de ello, se da con el gobierno de Janio Quadros,<sup>54</sup> sucesor de Kubitschek, quien desea demostrar esa autonomía de Brasil de la siguiente manera: “*(...) pretendió aplicar una política interna y sobre todo externa independiente, inspirada en el ejemplo de Charles de Gaulle, que fue capaz de retirar a su país de la NATO y mantener una entrevista con Mao Tse Tung sin aterrorizar a nadie. Es así como decidió invitar al Che Guevara y condecorarlo, una medida más que nada simbólica pero provocativa, a lo que sumó otras políticas simbólicas*”.<sup>55</sup> El segundo ejemplo se desarrolla en años posteriores cuando uno de los ministros de relaciones exteriores de Brasil, Gibson Barbosa (1969-1974), centró su interés en desplazarse entre el Primer y el Tercer Mundo. Esto último genera que Itamaraty: a) reconozca la independencia de las colonias africanas; b) firme un pacto nuclear con Alemania Occidental; y, c) cancele los acuerdos militares con el gobierno de

---

<sup>53</sup> Halperin Donghi, Tulio, “*Historia Contemporánea de América Latina*”, Alianza Editorial, tercera edición, Buenos Aires, Argentina, 1991, p.411

<sup>54</sup> El recién electo Presidente hizo un cambio radical en la política económica interna de Brasil, que en un principio trajo resultados positivos pero después de una combinación de una política interna y externa bastante radical a lo que se venía llevando terminó renunciando y asume el poder Joao Goulart. Quadros decide “*(...) llevar a cabo una política económica liberal antiinflacionaria, acompañada de avances hacia el neutralismo en el campo internacional. En su primer aspecto, los resultados se hicieron sentir bien pronto; el ritmo de la inflación disminuyó, pero el coste de la operación fue inmediatamente sentido por los asalariados brasileños, sino también por la economía en su conjunto, brutalmente arrojada al estancamiento después de años de expansión descontrolada(...)*” Halperin Donghi, Tulio, *opcit.*, p.425

<sup>55</sup> Di Tella, Torcuato S., “*Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX*”, Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile, 1997, p.210

Washington en el periodo de Carter. Para este Ministro el lema era: “La mejor tradición del Itamaraty es saber renovarse”.<sup>56</sup>

Sin embargo, en 1964 la Casa Blanca decide hacer un llamado a Latinoamérica que genera un extraño cambio en la visión de la gran potencia en plena Guerra Fría, porque no condenaba más los gobiernos militares. “(...) *ya no se trataba de imponer en todos los casos la democracia representativa, sino de contar con aliados seguros, y los golpes militares dejaban por tanto de ser vistos con hostilidad sistemática; con ello la eficacia de los ejércitos latinoamericanos como instrumentos políticos volvía a ser públicamente reconocida.(...) bajo la égida de la Guerra Fría , la hegemonía militar volvía a ganar terreno en América Latina*”<sup>57</sup>.

En consecuencia, Brasil tendrá periodos de alejamientos y cercanías con Estados Unidos dependiendo de la contingencia que se esté viviendo. Destacando que a pesar de su cercanía o lejanía de esa gran potencia, Itamaraty irá comprendiendo que debe ir renovándose y probando nuevas estrategias que le ayuden a sobrevivir a los cambios. “*En este sentido, es posible decir que el Río Branco está enfrentando un problema similar al que enfrentaron las escuelas privadas británicas después de la guerra, a saber, el de formar cuadros elitistas, bien capacitados y bien socializados para un mundo aceleradamente cambiante, y al mismo tiempo incorporar individuos de orígenes sociales humildes*”.<sup>58</sup>

En 1970, en plena Guerra Fría, la crisis de identidad de Itamaraty estará dada por: a) la multiplicidad de nuevos actores en el contexto internacional; y, b) la mayor participación que está sosteniendo a nivel de asuntos comerciales. Sobre todo en este último, ya no es sólo Itamaraty el que llevará los asuntos de relaciones exteriores, sino que competirá con otros ministerios y oficinas estatales, como también, con corporaciones privadas. “*Hoy en día, cada nuevo terreno que se abre, significa que un nuevo actor (o una serie de nuevos actores) compiten o bien con otros actores por la atención del Itamaraty para satisfacer su (sus) propios intereses o para competir con el Itamaraty mismo, por la atención de otras agencias y oficinas gubernamentales, para*

---

<sup>56</sup> CFR., De Souza Costa Barros, Alexandre, “*Política exterior brasileña y el mito del Barón*”, En: FI, XXIV, julio-sept., 1983.

<sup>57</sup> Halperin Donghi, Tulio, *opcit.*, p.412

<sup>58</sup> De Souza Costa Barros, Alexandre, *opcit.*, p. 19

*así obtener una nueva tajada de la acción internacional*".<sup>59</sup> Lo anterior es esencial para comprender que a lo largo de la historia de las relaciones exteriores de Brasil han existido no sólo periodos de crisis a los que Itamaraty ha tenido que sobreponerse como institución, sino que además, hay ciertos patrones que vuelven a repetirse a lo largo de la historia de las relaciones internacionales. Es importante mencionarlos: el primero, es el institucionalismo categórico que ha tenido el desarrollo de la política exterior de Brasil, a través de su Ministerio o Itamaraty; segundo, el cuerpo diplomático con el que cuenta, en donde existe un profesionalismo de las personas que ejercen la política exterior del país; tercero y gracias a los dos anteriores, un respeto por las decisiones que emanan desde Itamaraty con respecto a los lineamientos gubernamentales en este tema, que no ha sido coartado por los gobiernos de turno, es decir, su validez y libertad de acción; y, por último, el uso de la diplomacia por sobre el conflicto armado, que ha permitido a Brasil posicionarlo como un país que ejerce su soberanía y comunica sus ideas logrando comunicarse de manera positiva tanto con sus amigos como con sus posibles enemigos.

En específico, a la aparición de nuevos actores en el contexto mundial después del fin de periodos históricos, ejemplo: tras 1945 y término de la Guerra Fría con la caída del Muro de Berlín en 1989. En este periodo y por lo menos hasta inicios de la década de 1980 el modelo Industrialización por Sustitución de Importaciones, será el preponderante no sólo en Brasil, sino también, en América Latina. *"In the 1960s and 1970s an export component was added to this development strategy. Foreign policy became an important instrument of the ISI model, and this in turned help to fuel Brazilian demands for differential treatment for developing countries in the trade regime, for the creation of the Generalized System of Preferences (GSP) for developing countries' exports, and also for the opening of new markets an the expansion of economic cooperation with southern countries"*<sup>60</sup> Por lo tanto, se inicia un entendimiento cada vez más acabado de que la política exterior y el manejo adecuado de ésta por Brasil puede llevarlo a mejorar su desarrollo interno, en este caso económico, puesto que existe una fuerte dependencia del mundo exterior, y la herramienta que logra acercar esos dos mundos es la diplomacia. Por ende, entendemos que Itamaraty juega un rol clave en lo económico, ya que *"(...) it was not an institution created by the ISI*

---

<sup>59</sup> De Souza Costa Barros, Alexandre, *opcit.*, p.16

<sup>60</sup> Soares de Lima, María Regina; Hirst, Monica, *opcit.*, p.23

*development model, it was central to the model's domestic consolidation and international recognition".<sup>61</sup>*

A partir de la década de 1970, Brasil se proyectaba como el principal liderazgo regional. Su política exterior se basó en cuatro pilares fundamentales: primero, ser un país de extensiones continentales con vastos recursos naturales; segundo, una cultura multirracial que le ayudará a superar el subdesarrollo; tercero, un modelo de desarrollo autoritario capitalista; y, finalmente un nacionalismo pragmático.

Junto con ello, encontramos cuatro objetivos relevantes: a) la participación en organismos internacionales; b) participación en acciones del Tercer Mundo, que lo lleven a ser vocero de esos países ante el Primer Mundo; c) la soberanía respecto a sus propios recursos; y, por último, d) la soberanía en relación al propio desarrollo del país.<sup>62</sup> Todo lo cual se da en un contexto de gobierno militar que tenía claros intereses geopolíticos fuera y dentro de la región, en donde fue cada vez más claro su rechazo a la entrada de Estados Unidos a Suramérica. En este periodo las relaciones del país se diversificaron y se buscó entablar comunicación con África, Japón, Europa Occidental y el bloque socialista. Los principios adoptados por Brasil en esta época para convertirse en potencia serán el desarrollo, la seguridad y la soberanía. En lo que respecta a la seguridad externa, el Tratado del Atlántico Sur sería clave para impedir el ingreso de Estados Unidos a la zona; asimismo, se consideraba que la política nuclear desarrollada por el país sería clave para proyectar al país en el contexto mundial.

En el periodo de la dictadura militar, 1964-1988, es interesante observar que la autonomía del Ministerio de Relaciones de Exteriores de Brasil se respeta por dos razones: a) el profesionalismo de la diplomacia brasileña que es reconocida por los militares; y, b) por el trabajo de consolidación de fronteras que realizaron durante todo el siglo XX y que va enlazado con el tema de seguridad nacional. Lo anterior le permitió a Itamaraty seguir adelante con sus objetivos, teniendo en cuenta que para ese entonces *"(...) la formación de una estructura racional y burocrática con una gran complejidad y profesionalismo, hecho que permitió el aumento de su control sobre la formulación y conducción de la política exterior, capaz de darle a la diplomacia prerrogativa de imprimir, real o retóricamente, un grado significativo de continuidad al*

---

<sup>61</sup> Soares de Lima, María Regina; Hirst, Monica, *opcit.*, p.24

<sup>62</sup> CFR., Grabendorff, Wolf, *"La política exterior de Brasil, entre el primer y el tercer mundo"*, En: Revista Nueva Sociedad, n°41, marzo-abril, 1979, p.108-119

*contenido de la política. Este patrón de continuidad, a su vez, le concedió a la institución gran credibilidad tanto en el escenario interno como internacional*”<sup>63</sup>

Por lo tanto, se le reconoce a Itamaraty la construcción de una política de Estado que presenta las siguientes características: en primer lugar, los principios de esta política se encuentran en la Constitución; en segundo lugar, es la defensora de la regulación del orden mundial a través de instituciones multilaterales de alcance universal, que estén basadas en prácticas y normas no discriminatorias; y, por último, defiende la autonomía del país.<sup>64</sup> Sin embargo, “*During the military period the country had adopted a very defensive posture towards many international regimes, especially those dealing with human rights, the control of sensitive technology and nuclear non-proliferation*”.<sup>65</sup> Recordemos que participó en el Comité de Desarme, pero no en el Tratado de No Proliferación en la década de 1960.

En síntesis, se manifiesta un patrón común que se visualizó desde la década de 1950, pero que en 1974 con el gobierno de Ernesto Geisel hasta 1988 con el fin del gobierno Sarney y de la dictadura militar, toma el nombre de autonomía a través de la distancia. Esta *autonomía a través de la distancia* tiene las siguientes características: “(...) a) *diversificar las relaciones diplomáticas y comerciales con el resto del mundo; b) fijar la identidad de Brasil como país del Tercer Mundo y en vías de desarrollo; c) denunciar las asimetrías internacionales en regímenes internacionales de comercio, finanzas y adquisición y uso de armas nucleares; d) participar activamente en organismos multilaterales del Tercer Mundo (como el Grupo de Países No Alineados y el Grupo de los 77), y; e) el diálogo en las coordenadas Norte-Sur y no en las Este-Oeste*”.<sup>66</sup> Por lo tanto, el gobierno brasileño no busca generar una alianza que lo limite a un grupo específico de países con intereses particulares, más bien, busca diversificar su ámbito de acción. Es el inicio de un cambio en la política exterior de Itamaraty, en donde se reconocen como una potencia regional; y, al mismo tiempo como una potencia emergente, que aún es parte del mundo subdesarrollado. Esto último, trae claras

---

<sup>63</sup> Pinheiro, Leticia, “*Autores y actores de la política exterior brasileña*”, En: Revista Foreign Affairs Latinoamérica, vol.9, n°2, p. 14-24, 2009, p.17

<sup>64</sup> CFR., Fernandes, Luis, “*Fundamentos y desafíos de la Política Exterior del Gobierno de Lula*”, En: Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n° 65, p.87-94

<sup>65</sup> Soares de Lima, María Regina; Hirst, Monica, *opcit.*, p.24

<sup>66</sup> Duarte Villa, Rafael; Trindade Viana, Manuela, “*Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur*”, En: Revista de Ciencias Políticas, Vol. 28, N°2, 2008, p.77-106, Sao Paulo, Brasil, p.80

diferencias con las naciones desarrolladas, por ende, no es parte ni de uno ni de otro, lo que lo obligará a buscar su lugar participando de diferentes grupos y buscando nuevos aliados estratégicos que estén en una posición similar a la suya. En este sentido, un Estados Unidos, no entendería por qué el gobierno brasileño antes de cualquier decisión debe fortalecer su política interna y, no obviar los costos sociales de esta nueva inserción llamada globalización.

### **2.3. Brasil en la década de 1980: los últimos años de la dictadura militar (el inicio del cambio)**

En el plano interno, los años finales de la década de 1960 hasta antes de la crisis económica de 1982, en pleno régimen dictatorial, Brasil había logrado una expansión económica significativa de la mano de una mayor fuerza en el rol del Estado. El llamado “milagro brasileño”, mezclaba capital brasileño y privatización de grandes empresas con una asociación estratégica con grandes multinacionales, que le permitía a Brasil salir al exterior. Sin embargo, el “milagro brasileño” concretamente comienza a hacer crisis el año 1972.<sup>67</sup> Específicamente a finales de 1973 con la primera crisis del petróleo existe una consecuencia directa en el término del milagro, porque el alza en los precios afectará de forma determinante a un Brasil cuya matriz energética se sustenta en el petróleo, repercutiendo así directamente sobre la economía del país.<sup>68</sup>

*“El II Plan Nacional de Desarrollo (II PND) de 1974 busca ser una respuesta a la crisis, a partir de un conjunto de políticas de estímulo a la producción de insumos básicos, bienes de capital, alimentos y energía, buscando reorganizar las bases de la economía brasileña en un contexto de altos precios del petróleo y de las materias primas en general. Esta tentativa, si bien permitirá retomar niveles de crecimiento importantes aunque menores a los del período del “milagro”<sup>69</sup> (...) además de ir aparejada de un creciente endeudamiento externo, en un esquema que finalmente hará*

---

<sup>67</sup> CFR, Macarini, José Pedro: “A política económica do governo Médici: 1970-1973”, En Revista Nova Economia, Belo Horizonte, 15, 3 (Septiembre-Diciembre, 2005).

<sup>68</sup> CFR., Kerecki, Márcio y Dos Santos, Miguel: “Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG): Do milagre econômico ao fim do sonho”, En Revista Historiador, n° 2, diciembre 2009

<sup>69</sup> “Concretamente, la inflación pasará de un 15,5% en 1973 a un 34,5% en 1974; el crecimiento disminuirá fuertemente su ritmo, marcando un 6,5% promedio entre 1974 y 1979, lejos de las cifras superiores al 10% en el período anterior; y el encarecimiento de la importación de petróleo traerá consecuencias sobre la balanza comercial, generando a partir de 1974 déficits que sobrepasan los 4 billones de dólares anuales”. Kerecki, Márcio y Dos Santos, Miguel, *opcit.*,p..

crisis en 1979 con la segunda crisis del petróleo.<sup>70</sup> No obstante, el cambio más significativo ocurre a fines de la década cuando declina el proceso de sustitución de importaciones de productos de mayor contenido tecnológico y tradicional<sup>71</sup> para el consumo interno. En ese contexto se produce una leve disminución del peso de la industria de los recursos naturales –mayoritariamente compuesta por hidrocarburos y en menor grado agroindustrias-, en tanto que se expanden levemente los industriales que fabrican manufacturas de mayor contenido tecnológico pero ahora orientando su producción “hacia afuera”.<sup>72</sup> En definitiva, a fines de la década perdida, una fracción del gran empresariado industrial comenzaba a presionar por políticas que posibilitaran su inserción en el competitivo mercado global”.<sup>73</sup>

La recesión mundial posterior al segundo conflicto petrolero y la denominada “crisis de la deuda” de 1982, harán que Brasil pase por su peor recesión de posguerra (1980-1983), seguida de un breve periodo de recuperación (1984-1985) y auge económico en virtud del plan de estabilización antiinflacionario de 1986<sup>74</sup> (Plan Cruzado)<sup>75</sup> y por un

---

<sup>70</sup> CFR., Mantega, Guido, “O Governo Geise, o II PND e os Economistas”, Relatório de Pesquisa N°3, EAESP-FGV, 1997.

<sup>71</sup> En 1980-1990 la participación de los bienes de mayor contenido tecnológico en el valor total importado de bienes industriales pasó del 20,4 al 30,4%, en tanto que la de la industria tradicional crece de un 8,1 a un 11,6%. Kupher, David, Joao Ferraz y Laura Carvalho, “El largo y sinuoso camino del desarrollo industrial en Brasil”, En: Boletín Informativo Techint, CERA, 330 (Septiembre-Diciembre 2009).

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> Referencia tesis de grado: Boccardo, Giorgio, “Clases y grupos sociales en América Latina hoy. Argentina, Brasil y Chile”, Universidad de Chile, noviembre 2013, p.138

<sup>74</sup> Se lanza el “Plan Cruzado”, conjunto de medidas económicas orientadas a la contención de la inflación, que había sobrepasado una tasa anual del 250% durante los primeros dos meses del año. Las principales medidas fueron: Sustitución del cruzeiro por el cruzado (equivalente a 1.000 cruzeiros); congelamientos de precios y del tipo de cambio a los niveles del 27/02/1986; desindexación de los reajustes salariales y su reemplazo por un dispositivo llamado “gatillo salarial”, que los corrige automáticamente siempre que la inflación acumulada supere el 20%, y la implantación de una tabla de conversión para transformar las deudas contraídas en una economía con inflación muy alta en deudas contraídas en una economía de inflación prácticamente nula; emisión de títulos de deuda pública denominados Obligaciones del Tesoro Nacional (OTN), cuyo valor es de Cz\$106,40 congelados por 12 meses, pasando desde ahí a ser reajustado mensualmente. Ruiz G., M<sup>a</sup> del Pilar: “El efecto del congelamiento de depósitos sobre el sector real y monetario de la economía ecuatoriana en el período comprendido desde Marzo de 1999 a Marzo de 2000”. Tesis para optar al título de Economista con Mención en Gestión Empresarial, Especialización Finanzas, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Guayaquil, Ecuador, 2000.

<sup>75</sup> “Eminentemente antiinflacionario, este plan refleja la tensión entre la presión externa hacia el ajuste ortodoxo, y fuerzas internas en dirección contraria. Asume la línea de reanimar la capacidad de pago de la deuda externa, y carga su costo al sector productivo. Pero se aparta de las indicaciones de los organismos internacionales, y busca reducir la inflación con la desindexación de la economía -vista como amenaza- golpeando a los sectores asalariados menos organizados y carentes de protección. De ahí el congelamiento de precios y el tipo de cambio, la desindexación de los reajustes salariales y su reemplazo por el “gatillo salarial” -ajuste automático cuando la inflación acumulada pasa del 20%- y otro dispositivo de ajuste de las deudas contraídas a tasas corregidas”. Ruiz, Carlos, Tesis doctoral:

nuevo periodo de declive económico que se extendió desde 1987 hasta 1993.<sup>76</sup> Recesión caracterizada por moderados niveles de crecimiento, relativo desempleo, elevadas tasas de inflación y déficit público. Sin embargo, el crecimiento industrial acelerado que habíamos observado en Brasil en la década de 1970 lograba posicionarlo como un mercado emergente, que dos décadas más tarde lo reivindicaría en el nuevo orden mundial como parte del bloque de los denominados países BRIC's.<sup>77</sup>

Mientras que en la esfera política se iniciaba (desde 1984) un proceso de redemocratización política, que bajo la conducción del presidente Sarney desembocará en la Constitución de 1988. Ésta, permitirá delinear la articulación entre Estado, mercado y sociedad, asegurando ciertos derechos universales y un rol significativo del Estado en la economía, en un momento de creciente presión externa para conducir al país en dirección a un ajuste ortodoxo de apertura comercial y financiera, disminución sustancial de las actividades del Estado, prioridad por la estabilidad macroeconómica y la elaboración de políticas comerciales que permitieran atraer nuevas inversiones extranjeras privadas.<sup>78</sup> *“La aparición simultánea de las democracias constitucionales, en las que hubo una explosión de las reivindicaciones sociales reprimidas, y de una crisis económica generada por el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva y la subordinación financiera global, generó sucesivas crisis de gobernabilidad global en toda la región latinoamericana a partir de los años noventa”*<sup>79</sup> Por lo tanto, la crisis económica trae consecuencias sociales, que hace que el rol de la sociedad cambie y, asimismo, la forma de hacer política también.

Independiente de la situación de cambio a nivel global, el Presidente Sarney e Itamaraty tienen que seguir pendientes de la integración de Brasil en el mundo. Esto lleva que a mediados de 1980 se comience a ver la posibilidad de crear una alianza estratégica con Argentina. Al mismo tiempo se iniciaba un periodo de conflicto en el cono sur, que

---

*Estado, alianzas sociales y modelos de desarrollo en América Latina. Brasil, Argentina y Chile*, Universidad de Chile, enero 2013, Santiago, Chile, p.155

<sup>76</sup> CFR, Pio, Carlos, “*A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas*”, En: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 16 (46) (Junio 2001) pp. 31-54.

<sup>77</sup> BRIC: Brasil, Rusia, India y China. Los cuatro países presentan características similares, en cuanto a cantidad de habitantes, territorios de porte continental, mayor participación en el comercio mundial, un PIB de crecimiento significativo la última década y gran variedad de recursos naturales. La tesis de los BRIC's fue propuesta por Jaim O'Neill de Goldman Sachs.

<sup>78</sup> CFR, Sallum Jr., Brasílio, “*Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX*”, En: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18, N° 52 (Junio, 2003): pp. 35-55.

<sup>79</sup> Fleury, Sonia, “*Primer año de Gobierno de Lula: la difícil transición*”, Revista CIDOB d'Afers Internacional, N° 65, p.40, Barcelona, España, 2004

involucraría no sólo Argentina, sino también, traería consecuencias a los países más cercanos a éste, como Chile y Brasil. *“Por la ubicación de las Islas es importante destacar la influencia que pudiese tener ahora Brasil en la controversia. Este país desempeñó un rol significativo durante la guerra. Interceptó a un bombardero inglés y representó a Argentina en las pláticas diplomáticas con el Reino Unido”*.<sup>80</sup> Es en ese momento, con la Guerra de las Malvinas, en donde Itamaraty aprovechará la instancia para reanudar y reforzar los lazos diplomáticos con su rival regional. Por una parte es la defensa del subcontinente a la intervención de Inglaterra; y por otra, el demostrar el liderazgo que pudiese tener si hay que enfrentar una situación compleja a nivel de política exterior. De alguna forma esto generó un reencuentro entre ambos países, que en 1985 se concretiza con el apoyo prestado por Brasil a la nación vecina.

De hecho en 1986 esto concluye como un “Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil”, que será la base para lo que posteriormente se conocerá como Mercosur. Ese mismo año se creará el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido también como Grupo Río. Éste reúne a los jefes de Estado y Ministros de Relaciones Exteriores de países de América Latina y el Caribe, una vez al año en una ciudad predeterminada por los participantes. Lo anterior demuestra el interés de Brasil de crear organismos, en su especificidad, multilaterales, que le permitiesen lentamente ir consolidando un liderazgo en la región.

Para ese entonces *“Itamaraty became much more explicit about its desire and its determination to move rapidly towards South America leadership”*. La política exterior brasileña y su cuerpo diplomático a fines del periodo de la Guerra Fría y, sobre todo, entrando a la década de 1990 entendieron que debía afirmar su liderazgo en la región. Si Brasil quería proyectarse a nivel mundial como la potencia media que era, tenía que ganarse el liderazgo y la confianza de sus vecinos, la integración regional era fundamental para llevar a cabo ese proceso. Los organismos multilaterales no sólo debían contar con su participación a nivel internacional, sino además, a nivel regional. *“Leadership is key to understanding the emergence and future consolidation of regional*

---

<sup>80</sup> Aizenstadt, N. Alexander, *“A treinta años de la Guerra: las Islas Malvinas (Falkland) y los principios de derecho internacional”*, En: Revista de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2012, p. 116

*powers both in their own regions and at the global level*".<sup>81</sup> Ese liderazgo bien llevado podrá conducir a Brasil a lograr una hegemonía en la región, que en palabras de Leslie Wehner es la creación de consensos a través de la inclusión constructiva de las prioridades potenciales y de los *outcomes* positivos en común.<sup>82</sup> En conclusión, ese primer acercamiento de Brasil a Argentina y su interés de crear una alianza estratégica, lo introducirá a un juego de poder en el que ambos países deberán disputar su liderazgo en la región y fuera de ella.

---

<sup>81</sup> Wehner, Leslie "*Roles and actions of leadership. Brazil and the South American others.*", En: *Regional Powers and Regional Orders*, Editado por Nadine Godehardt / Dirk Nabers, Abingdon: Routledge/Garnet Series, pp. 137-154, p.137

<sup>82</sup> *Idem*

### **Capítulo III: Brasil la última década del siglo XX: De la autonomía a distancia a la autonomía participativa.**

Para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil “*Los cambios operados en el escenario internacional con el fin de la Guerra Fría ejercieron una importante influencia en el modo en el que los políticos brasileños comenzaron a pensar el lugar de su país en el mundo. De forma paralela, la democratización de Brasil incrementa significativamente el número de voces que demandaban una mayor participación en el proceso decisorio*”.<sup>83</sup> Además, la caída del Muro de Berlín en Alemania, Europa; el derrumbe de la Unión Soviética; sumado al avance de la ideología neoliberal, la supremacía del mercado sobre el Estado y la superioridad militar de Estados Unidos, serán factores claves que influirán sobre el nuevo contexto de las relaciones internacionales pos Guerra Fría.<sup>84</sup> Todo lo cual, influirá directamente en el desarrollo de la nueva política exterior de Brasil.

El nuevo contexto internacional abrió las puertas al Ministerio de Relaciones Exteriores a gestiones antes no contempladas dentro de la agenda ministerial y de los mismos presidentes. “*(...) da nova conjuntura internacional multilateral dos anos 90 do tipo de insercao internacional do país, assim como da ascensao, dentro do Itamaraty, da corrente autonomista da diplomacia brasileira*”<sup>85</sup>. La crisis interna (social, económica y política) a la cual se verá enfrentada el país, le entregará nuevas herramientas y lo obligará a redefinir sus líneas de acción en política exterior. La vuelta a la democracia generará cambios no sólo en la sociedad brasileña, sino también en la conducción de un Itamaraty que deberá adaptarse a un nuevo esquema de relaciones internacionales. Si el término de la II Guerra Mundial en 1945 y la década de 1970 generaron crisis de identidad en el cuerpo diplomático, el inicio de la última década de siglo XX será el comienzo de una nueva crisis de identidad que desembocará en una nueva etapa de las relaciones exteriores de Brasil. Con esto nos referimos al giro que deberá liderar este nuevo cuerpo diplomático por las siguientes razones: primero, los nuevos temas que

---

<sup>83</sup> Giaccaglia, Clarissa, “*La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva*”, Revista CONfines, año 6, n° 12, agosto-diciembre 2010, Argentina, p. 96, se cita a Cason and Power

<sup>84</sup> CFR., Cervo, Amado Luis, “*Relaciones internacionales de Brasil: un balance de la era de Cardoso*”, En: Revista Brasileira de Política Internacional, 45(1): 5-35, 2002

<sup>85</sup> Gomez Saraiva, Miriam, “*As estrategias de cooperacao Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993-2007*”, En: Revista Brasileira de Política Internacional, 50(2), 2007, pag. 58

aparecen en la agenda internacional distintos a los temas económicos y militares que predominaron la agenda internacional hasta 1990; segundo, lidiar con la cantidad de innumerables organismos internacionales y ONG's que permiten la participación cada vez más activa de una sociedad civil que opina y desea ser tomada en cuenta; tercero, la metamorfosis del concepto de poder, en donde aparece ya con más fuerza y concretamente el uso del "soft power" o poder blando; por último, el papel cada vez más categórico del Presidente en las relaciones exteriores del país.

### **3.1. Los primeros cinco años de la década de 1990: la inserción en el nuevo orden global y la búsqueda de estabilidad interna.**

#### **3.1.1. Fernando Collor de Mello (1989-1992)**

El comienzo de los años noventa estuvo marcado por crisis que se generaron por los cambios a nivel global que incidían directamente en la estabilidad interna de los países. *"La aparición simultánea de democracias constitucionales, en las que hubo una explosión de las reivindicaciones sociales reprimidas, y de una crisis económica generada por el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva y la subordinación de las economías periféricas a un modelo de acumulación financiera global, generó sucesivas crisis de gobernabilidad en toda la región latinoamericana a partir de los años noventa".*<sup>86</sup> Los gobiernos electos a fines de 1980 e inicio de 1990 debían encontrar una forma de interpretar de la manera más simple y lógica lo que estaba ocurriendo en el mundo.

*"En las primeras elecciones presidenciales directas en casi tres décadas, se impone el empresario nordestino Collor de Mello, a pocos meses de lanzado el Consenso de Washington, expresión programática de la transformación neoliberal y su tentativa de dismantelar los vestigios desarrollistas. Un personaje de popularidad abrupta, ligada a una agitación mediática a manos del conglomerado O Globo sobre su pugna, como gobernador de Alagoas, por los altos salarios de funcionarios estatales -los "marajás", símbolo de los sectores protegidos y blanco del malestar-, que vence a favoritos como Brizola, viejo varguista, y el líder social "Lula" da Silva. Una elección enrarecida que, en medio de la desesperación económica y la descomposición política, revierte pronósticos que favorecen a Lula bajo una intimidación al ascenso de una izquierda dura. Es la condición de "masa" que prima en medio del vacío político, y la*

---

<sup>86</sup> CFR., Fleury, Sonia, *opcit.*

*“minoría consistente” conservadora que capitaliza la confusión. Sube una coalición de ocasión -“Novo Brasil”- de sectores empresariales, medios y populares tan descontentos como inorgánicos, y revela a corto andar un consenso frágil, incapaz de erigir una nueva alianza dominante”.*<sup>87</sup>

El gobierno brasileño electo en 1989 con el Presidente Collor de Mello a la cabeza se enfoca en tres líneas de acción: primero actualizar la agenda internacional; segundo, mejorar las relaciones con Estados Unidos; y, tercero quitarle el perfil tercermundista a Brasil. La idea es mejorar la imagen de Brasil en el mundo y llevarlo a un plano competitivo mejorando sus condiciones de acceso a mercados, créditos y tecnología. *“La novedad en la política de Collor de Mello yacía en el intento del volver al americanismo ideológico como vía privilegiada para la nueva inserción internacional del país y para el desarrollo nacional. Este intento de reinserción pensaba entre otros aspectos: en primer lugar, reconocer que el modelo sobre crecimiento económico, sobre bases cepalianas o, lo que es lo mismo un crecimiento económico “endógeno”, estaba agotado; segundo, modernización a través de la internacionalización y, por último, reconocer la necesidad de negociar una agenda positiva de relaciones con Estados Unidos”.*<sup>88</sup>

Para ello debe desarrollar una serie de medidas, es decir, presenta un paquete de políticas liberales, sobre todo, reformas económicas que podrían ayudar a cumplir esas metas. Entre estas medidas se distinguen las siguientes: privatizaciones, apertura comercial, liberalización de las inversiones y renegociación de la deuda externa.<sup>89</sup> Éste, era un programa de reformas económicas mucho más inspirado en el “Consenso de Washington”, direccionando a Brasil en un sentido menos estatal y más abierto a la economía global.<sup>90</sup> El mismo año 1990 comienza la implementación de políticas de desestatización y apertura a la economía al mercado internacional, por la vía de

---

<sup>87</sup> Ruiz, Carlos, Tesis doctoral: *Estado, alianzas sociales y modelos de desarrollo en América Latina. Brasil, Argentina y Chile*, Universidad de Chile, enero 2013, Santiago, Chile, p.157

<sup>88</sup> Duarte Villa, Rafael; Trindade Viana, Manuela, *“Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur”*, En: Revista de Ciencias Políticas, Vol. 28, N°2, 2008, p.77-106, Sao Paulo, Brasil, p.78

<sup>89</sup> Hirst, Monica; Pinheiro, Leticia, *“A política externa do Brasil em dois tempos”*, En: Revista Brasileira de Política Internacional, 38(1) : 5-23, 1995

<sup>90</sup> *“En 1990, con el “Programa Nacional de Desestatización” abre un curso de privatización a gran escala que alcanza empresas y monopolios estatales por unos US\$4 billones, sobre todo en la metalurgia y petroquímica”*. Ruiz, Carlos, Tesis doctoral: *Estado, alianzas sociales y modelos de desarrollo en América Latina. Brasil, Argentina y Chile*, Universidad de Chile, enero 2013, Santiago, Chile, p.157-158

privatizaciones y un descenso gradual de aranceles aduaneros.<sup>91</sup> Por lo tanto, el término de la Guerra Fría colocó un sello en la política exterior de Brasil que se resumía en tres líneas de acción externa: 1) Un Estado desarrollista: desarrollo nacional para la superación de la dependencia de la estructura económica que hasta ese momento se tenía y lograra una autonomía en los temas de seguridad nacional; 2) Un Estado normal: que contempla tres parámetros de conducta: debe someterse al capitalismo, se alinea entorno a un núcleo central para poder salir al exterior y tener reservas para la nacionalización de la inflación social hasta ese minuto vista en el país; y, 3) Un Estado logístico: debe ser capaz de transferir todo lo anterior a la sociedad para lograra que ésta se inserte de manera madura al mundo globalizado.<sup>92</sup>

Aunque, también se mantendrá una política, ya iniciada durante el gobierno de Sarney, de integración regional a nivel del cono sur latinoamericano (específicamente Argentina, Uruguay y Paraguay), que se verá formalizada con la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) a través de la firma del Tratado de Asunción en 1991, que entre otras cosas involucra un espacio de libre circulación de bienes servicios y factores productivos, y el establecimiento de un arancel externo y una política comercial común. En palabras de Raúl Bernal-Meza el Mercosur “(...) fue una alternativa intermedia entre la continuidad de su política nacionalista y la economía liberal predominante en el mercado mundial y que ayudaba a la formulación del nuevo proyecto de desarrollo”.<sup>93</sup>

Para lograr la realización de estos objetivos el Presidente no sólo debía contar con la eficiencia de Itamaraty, sino además, con el apoyo interno de la sociedad brasileña, en especial, de la elite dominante del país. Recordemos que a partir de este periodo el interés en política exterior ya no sólo estará limitado al gobierno, específicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, también se agregarán nuevos actores y por supuesto nuevos intereses. Los grandes grupos económicos y políticos del país, hablamos sobre todo del agronegocio, ya no estaban dispuestos a mantenerse al margen del contexto mundial y buscaban más participación presionando al gobierno. En este

---

<sup>91</sup> CFR, Sallum Jr., Brasilio, *opcit.*

<sup>92</sup> CFR., Cervo, Amado Luis, “*Relaciones internacionales de Brasil: un balance en la era de Cardoso*”, En: Revista Brasileira de Política Internacional, N°45 (1), pag. 5-35, 2002

<sup>93</sup> Bernal-Meza, Raúl, “*Cambios y continuidades en la política exterior brasileña*”, En: Revista Lateinamerika Analysen, 13 Februar 2006, S.69-94, Hamburg II K, Alemania, p.83

sentido, la capacidad de negociar con estos grupos será fundamental si Collor de Mello quiere sacar adelante su paquete de medidas. El consenso interno será a partir de este momento un factor fundamental en el desarrollo de la política exterior de Brasil. De manera paralela, y “*A pesar de esforço do Itamarati de manter o curso da política externa de forma independente da crise política nacional, foi impossível evitar a deterioração da imagem do Brasil na comunidade internacional particularmente junto as nações industrializadas*”.<sup>94</sup>

La democracia estaba entregando cada día más herramientas y más participación a los grupos que anteriormente no incidían, o de manera menor, en las decisiones de la Cancillería. La aparición de nuevos jugadores en el tablero, como los empresarios, los militares, organizaciones civiles y otras oficinas estatales generaron una fuerte crisis en el gobierno de Collor de Mello que terminó por destituirlo de su puesto. La elite brasileña no estaba dispuesta apoyar la estrategia del Presidente, porque el acercamiento al gobierno de Washington les traía nuevamente a discusión el tema de la soberanía nacional, que se había defendido todo el siglo, es decir, el mantener su autonomía ante el imperialismo del país del norte. Asimismo la politización de la agenda externa del país repercutió fuertemente en la identidad y el prestigio de Itamaraty en la elaboración de las relaciones exteriores. “*Tanto a crise do ideário neoliberal quanto processo de consolidação da democracia tiveram seus efeitos sobre o Itamarati. A constatação de que o conjunto de inovação proposto pelo governo de Collor, não contava com as necessárias bases de sustentação doméstica assim como a ampliação do debate sobre as opções políticas do país contribuíram para emergência de controvérsias silenciosas no âmbito da própria corporação diplomática*”.<sup>95</sup> Itamaraty no sólo deberá resolver su posición en el gobierno, sino además, deberá reformular la manera en que ha venido manejando las relaciones exteriores del país. Lo anterior es esencial, puesto que el Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá que tomar en cuenta que el nuevo orden mundial lo obligará a buscar nuevas alianzas estratégicas para poder ganar una posición en el contexto internacional. Además los nuevos temas de discusión: derechos humanos, medio ambiente, tecnología, entre otros; obligarán al cuerpo diplomático a buscar integrantes con conocimientos técnicos que en el pasado no se necesitaron. En consecuencia entre 1990-1995 rotarán cinco ministros en la cartera de relaciones

---

<sup>94</sup> Hirst, Monica; Pinheiro, Leticia, “*A política externa do Brasil em dois tempos*”, En: Revista Brasileira de Política Internacional, 38(1) : 5-23, 1995, p. 7

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 8

exteriores de Brasil. “Durante prácticamente todo el siglo 20, el mundo era para Brasil un teatro externo y no comprendía preocupación en nuestro día a día. La nueva situación ocurrió luego de la caída del muro de Berlín, época en que se viabilizó políticamente la realidad de la innovación tecnológica y se diluyó la importancia de las fronteras por las técnicas de la comunicación y por la industria de la información”.<sup>96</sup>

### **3.1.2. Itamar Franco (1992-1994)**

Pero el descontento de sectores privados industriales y financieros nacionales por el arribo de capitales internacionales, en una modalidad “no protegida” por el Estado<sup>97</sup>; la negativa de la alta burocracia estatal – civil y militar- a la privatización de algunas empresas del Estado, como también el malestar cada vez mayor de la clase media y los trabajadores afectados por el desempleo y la pérdida de ingresos<sup>98</sup>, sumado a los escándalos de corrupción que afectaron a la familia del Presidente Collor de Mello, significaron su renuncia en diciembre de 1992. La cual obligará a los distintos actores políticos de Brasil a buscar una fórmula más consensuada, para superar la crisis económica que se arrastraba desde comienzos de los años ochenta. Serán el vicepresidente Itamar Franco y sobre todo su Ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso, quiénes articularán un gran acuerdo nacional que buscará conciliar una integración de la economía brasileña en el concierto internacional, que no desestabilizará el gran sector industrial nacional, tanto estatal como privado. Dicho acuerdo se expresará en el conocido “Plan Real”<sup>99</sup> (1994) y en los dos gobiernos de Cardoso, a partir de los cuales, Brasil vivirá un paulatino proceso de recuperación económica, un mayor control de la inflación, un crecimiento de la oferta de empleos formales, un aumento de la escolarización media de la población, la ampliación de los programas de distribución de ingreso, el aumento real del valor mínimo del salario y una ampliación inédita de la oferta de crédito para sectores populares. Dichos cambios vinieron aparejados de una liberalización de la economía y algunas privatizaciones de empresas estatales, que a diferencia de otras experiencias latinoamericanas, se mantuvieron bajo control nacional, ya fuera privado y estatal, o por ambos en

---

<sup>96</sup> [www.gestiopolis.com](http://www.gestiopolis.com), Quagliotti de Bellis, Bernardo, “Itamaraty: ¿cambio o continuidad?”, febrero 2007

<sup>97</sup> CFR., Sallum Jr., Brasilio, *opcit.*

<sup>98</sup> Do Valle Silva, N: “Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)”. En Series políticas sociales, CEPAL, 89 (Julio 2004).

<sup>99</sup> Saínez, Pedro; Calcagno, Alfredo, “La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis”, Ed: División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, CEPAL-Serie de Coyunturas, n°4, Santiago, Chile, 1999

conjunto.<sup>100</sup> En medio de esta situación, el nuevo Presidente interino conducirá sus esfuerzos a las relaciones exteriores de país para distraer la atención del problema interno. Para ello, necesita de la ayuda de Itamaraty, al cual le vuelve a confiar esta tarea. A partir de este momento las relaciones de Brasil se extenderán al resto de Suramérica (Bolivia, Argentina, Venezuela, Chile, etc) con el fin de ir afianzando los lazos estratégicos con la región y controlar la incidencia de Estados Unidos en la zona. El proyecto del ALCSA, Área de Libre Comercio de América del Sur, era uno de los estandartes de este nuevo gobierno. La idea principal era que el ALCSA se opusiera al ALCA liderado por Estados Unidos, por ende, reprimir la entrada de este último a la región de Suramérica. *“A presidencia de Franco, de corte autonomista, buscou um projeto de integracao dando mais importancia a formacao del Alcsa. Percebendo a integracao sul-americana sob a lideranca brasileira como prioridade, a corrente autonomista via como importante uma ampliacao do bloco atraves da entrada de novos Estados ou esforcos de se formar uma área de libre comercio de toda América do Sul”*.<sup>101</sup>

Por otro lado, la consolidación del Mercosur también será clave para oponerse al unilateralismo del gobierno de Washington. La integración regional, más política que económica, será cada vez de más preocupación para la Cancillería brasileña. De hecho, el Mercosur es un ejemplo clarificador del interés que comenzará a existir por parte de Brasil por la integración regional, a través, de esquemas subregionales como ya era el Grupo Río; pero sobre todo, se abre un nuevo espectro de integración que será el sur-sur. Citando a Segundo Villa en el texto de Miriam Gomez Saraiva: *“o impacto de una visao emergente do mundo revelou-se para os formuladores de política externa brasileira...como un mapa do camino cognitivo de aumento de ganhos relativos na regio sul-americana em aspectos como integracao regional e desenvolvimento, agenda de seguranza regional e imagen política regional”*.<sup>102</sup> En este sentido *“O Mercosul, por seu turno, poderia atuar como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como atuar na esfera comercial como elemento capaz de abrir camino para formacao da área de libre comercio”*.<sup>103</sup> En

---

<sup>100</sup> Cardoso, Fernando H., *“Régimen político y cambio social”*, En: Estado y política en América Latina, México D.F., Siglo XXI Editores, 1981.

<sup>101</sup> Gomez Saraiva, Miriam, *“As estrategias de cooperacao Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007”*, En: Revista Brasileira de Política Internacional, 50(2): 42-59, 2007, p.50

<sup>102</sup> *Ibidem*, p.44

<sup>103</sup> Gomez Saraiva, Miriam, *opcit.*, p.50

1994 el Protocolo de Ouro Preto marcará el inicio de la unión aduanera del bloque con una personalidad jurídica, que le permitirá la negociación de acuerdos internacionales.

La estrategia de cooperación sur-sur no sólo se llevará a cabo en la región suramericana con los ejemplos anteriores. También tendremos nuevas alianzas con países de continentes asiáticos y africanos, que conforman el llamado Tercer Mundo y que comparten características similares a Brasil. Entre ellos Estados como la India, China y Suráfrica serán los primeros a donde dirigirán sus miradas el cuerpo diplomático brasileño. Entendiendo que la alianza sur-sur es fundamental para crear lazos que les permitan ir contra el unilateralismo de Estados Unidos y, por medio, de la participación en organismos multilaterales les permitan formar parte de la nueva construcción de gobernanza global. Asimismo en este escenario comienza la lucha de Brasil por llegar a ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Teniendo en cuenta, que su mayor rival en esta carrera será la región y sobre todo, Argentina. Es por ello, que la consolidación de organismos multilaterales como el Mercosur en la zona serán políticamente estratégicos para los objetivos que desea alcanzar el país en un futuro cercano. *“Como parte desta ofensiva diplomática, o governo brasileiro passou a dedicar especial atenciao ao debate nas Naciones Unidas sobre ampliacao e democratizacao de sus orgaes. O projeto de expansao do Conselho de Seguranca passou a ser percebido como crucial para ampliar a legitimidade e, portanto, outorgar maior eficacia a este orgao assegurando assim sua adequacao a nova realidade internacional”*.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Hirst, Monica; Pinheiro, Leticia, “A política externa do Brasil em dois tempos”, En: Revista Brasileira de Política Internacional, 38(1) : 5-23, 1995, p. 12

## Tabla

### Presidentes de Brasil desde mediados del siglo XX - actualidad

Años	Presidentes
Getulio Dorneles Vargas	1930-1945
Getulio Dorneles Vargas	1950-1954
Juscelino Kubitschek	1956-1961
Janio Quadros	1961
Joao Goulart	1961-1964
Dictadura Militar	1964-1985
José Sarney	1985-1988
Fernando Collor de Mello	1989-1992
Itamar Framco	1992-1994
Fernando Henrique Cardoso	1995-1999
Fernando Henrique Cardoso	1999-2002
Lula da Silva	2003-2006
Lula da Silva	2007-2010

\*Elaboración propia.

### 3.2. Fernando Henrique Cardoso: la autonomía participativa, el multilateralismo y el inicio de la diplomacia presidencial

En 1995 asume como presidente de Brasil el ex Ministro de Hacienda, sociólogo y político, Fernando Henrique Cardoso. En medio de la década de 1990 con un panorama bastante complejo, tanto en el plano interno como externo, el gobierno de Cardoso deberá asumir una posición que logre conciliar ambos.

En su primer gobierno, 1995-1999, la política exterior de Cardoso tendrá cuatro líneas de acción: multilateralismo, regionalismo, relaciones con Estados Unidos y la Unión

Europea.<sup>105</sup> Estas cuatro líneas de acción se destacan por mostrar que a partir de la década de 1990, Brasil modificará su “autonomía a distancia” - que es uno de los ejes de Itamaraty hasta fines de la década de 1980-, por una “autonomía participativa” y un multilateralismo mucho más agresivo que hasta ese entonces. Esta autonomía participativa se define como “(...) *the development strategy was based not on a critique of the international system, but on attempt the influence of the construction of its rules with the means of potentializing the country international insertion*”.<sup>106</sup> En resumen, Brasil debe adecuarse al nuevo orden internacional considerando que existe una tendencia multipolar y que para formar parte del nuevo contexto internacional debe aliarse con países en su misma condición. Junto con ello, deberá tomar en cuenta que los temas como el desarrollo económico y la democratización de las decisiones en los organismos internacionales serán clave para poder llevar a cabo con éxito su meta.

En primer lugar, el multilateralismo seguiría siendo una de los ejes claves de Itamaraty, ya que ser parte de la construcción del orden global era una de las metas de Brasil si quería proyectarse como potencia. Para el país el multilateralismo se presentaba como una herramienta de *soft power* que se definía de la siguiente manera: “*It is in this kind of arena that lies the bod of our potential to participate in the drafting of norms and rules of conduct that will govern globalization in the economicsphere-wherein lies or greatest challenge*”.<sup>107</sup> Poder ser partícipe de organismos multilaterales, en los cuales se pudiese llegar a tener reglas justas, transparentes y respetadas por todos fue uno de los anhelos de este gobierno. Uno de los ejemplos más significativos es la candidatura de Brasil como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esto es algo que ya se venía trabajando en gobiernos anteriores, sin embargo, no ha logrado el apoyo debido por parte de sus pares en la región, específicamente de Argentina. “*Together with India, Brazil is one of the two non-permanent members that have occupied seats on the Council for the greatest length of time between 1945 and 1996: 14 non-consecutive years in the case of Brazil and 12 in the case of India*”<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> CFR., Cerro, Amado Luis, “A política exterior de Cardoso a Lula”, En: Revista Brasileira de Política Internacional 46(1): 5-11, 2003.

<sup>106</sup> Fagundes Visentini, Paula G.; Reis Da Silva, André Luiz, “Brazil and the Economic, Political, and Enviromental Multilateralism: the Lula years(2003-2010)”, En: Revista Brasileira de Política Internacional, n°53(special edition): 54-72, 2010, p.54

<sup>107</sup> Lafer, Celso, “Dilemmas and challenges in Brazil’s Foreign Policy”, En: <http://www.xn--estudosavancados-omb.usp.br>

<sup>108</sup> Soares de Lima, María Regina; Hirst, Monica, *opcit.*, p.28

En segundo lugar, el interés por el regionalismo, que se materializaba en su interés por el Mercosur. A fines de 1990 *“Itamaraty became much more explicit about its desire and its determination to move rapidly toward South America leadership. Decisionmaking has also become more complex. On the one hand, Itamaraty has insisted strongly that South America should be placed at the top of Brazil’s foreign policy priorities. On the other hand, the President and those around him have taken more interest, and become more directly involved, in regional politics”*.<sup>109</sup> El presidente Cardoso debía luchar por la consolidación del Mercosur, puesto que era una estrategia más que económica<sup>110</sup> política, para poder aunar los apoyos de países del Cono Sur, sobre todo, de Argentina a favor de su vocería de los países del Tercer Mundo ante las grandes potencias, específicamente ante Estados Unidos, en lugares claves como la Organización de Naciones Unidas. *“Com o regionalismo, pretendia realizar compensacoes económicas e reforçar o poder político. Obteve resultados positivos, como a empatia das inteligencias brasileira e argentina, a cracao de uma zona de paz regional, a expansao vertiginosa do comercio intrabloco, a elevacao do Mercosul a condicao de sijeito de direito internacional, a producao de uma imagen externa acima de su propia realidade e, enfim, sua utilizacao para alicerçar o projeto de unidade política, económica e de seguranca da America do Sul”*.<sup>111</sup>

En tercer lugar, la figura de Estados Unidos. Brasil debía hacerle frente a esta gran potencia, que por cada vez que Itamaraty fallaba, el gobierno de Washington intentaba expandir su influencia en la región, fuese mediante el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) o con intervenciones individuales en países que tenían conflictos. La estrategia adoptada por el gobierno de Cardoso en este periodo fue combatir el unilateralismo de esta potencia con multilateralismo y regionalismo. Brasil tenía claro que su poderío militar no igualaba al de su vecino del norte. Sin embargo, sí tenía una ventaja política y económica sobre la región de Suramérica que podía utilizar para combatirlo. El Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) y el Mercado Común

---

<sup>109</sup> Soares de Lima, María Regina; Hirst, Monica, *opcit.*, p.30

<sup>110</sup> Recordemos que Brasil *“(...) posee una estructura industrial diversificada y una agricultura con una productividad elevada (es el cuarto exportador mundial). El tamaño de la economía brasileña permite que sus industrias tengan economía de escala independientes de sus socios del Mercosur”*. Valls, Pereira, Lia, *“Los acuerdos comerciales regionales en la agenda brasileña”*, En: Revista Foreign Affairs Latinoamérica, Vol.9, n°2, 2009, p.67-78, p.69

<sup>111</sup> Cerro, Amado Luis, *“A política exterior de Cardoso a Lula”*, En: Revista Brasileira de Política Internacional 46(1): 5-11, 2003, p.6

del Sur (Mercosur) serán claves en esta disputa por ganar la primacía y liderazgo sobre la región.

En cuarto lugar, la Unión Europea, era clave para poder generar lazos políticos con una comunidad de países desarrollados y por supuesto, económicos. Si Brasil lograba consolidar el Mercosur podría negociar directamente en bloque una zona de libre comercio con la Unión Europea que lo posicionaría a nivel mundial. Además, su cercanía con Rusia y China le abriría las puertas a Europa del Este y a un enorme mercado asiático respectivamente. De hecho, en el primer mandato de Cardoso el intercambio entre el Mercosur y la Unión Europea aumento de manera considerable.

En consecuencia, se observa que existe un interés marcado por llegar a consolidar lazos estratégicos en la región. No sólo se trata de salir al espacio internacional, es decir, más allá de Suramérica; sino también, de conseguir aunar criterios en la región que le permitan liderar a los países que la conforman y, segundo, tener la tranquilidad de que no existirán conflictos internos en la zona que entorpezcan su gestión en el contexto mundial. *“La política brasilera hacia Sudamérica tiene dos componentes básico. Por un lado están los mecanismo de integración regional iniciados por Brasil a través de los cuales se espera atraer a los vecinos sudamericanos. Por otro lado está la intermediación en los conflictos entre países sudamericanos y la intervención en problemas internos de Estados de la región así como las relaciones bilaterales. El proyecto de integración prioritario para Brasil es el Mercosur”*.<sup>112</sup>

Además la figura de Fernando Henrique Cardoso comenzará a posicionar al Poder Ejecutivo en cuanto al desarrollo y la ejecución de la política exterior de Brasil. El papel clave de Cardoso como Ministro en el gobierno de Itamar Franco y posteriormente como el hombre clave en el consenso interno brasileño. Esto no es algo que observaremos solo en Brasil, *“A partir de la década del noventa, como resultado de un mundo más interconectado, los jefes de gobierno comenzaron a participar más activamente en la política internacional”*.<sup>113</sup> Autores como Paulo Roberto Almeida destacan el cambio que se comienza a percibir en la participación cada vez más activa del Presidente en las relaciones exteriores de Brasil. A pesar de que su participación no será tan destacada a nivel internacional como su sucesor Lula da Silva, se podría decir

---

<sup>112</sup> Albarracín, Juan, *opcit.*, p.12

<sup>113</sup> Giaccaglia, Clarissa, *opcit.*, p. 99

que la diplomacia presidencial tiene antecedentes con Fernando Henrique Cardoso. Ejemplo de ello es su abierta oposición al Plan Colombia, en pleno conflicto entre el Presidente Álvaro Uribe y la FARC, en donde el gobierno de Washington le presta asistencia económica y militar a Colombia. Esta situación es observada por el gobierno brasileño como una clara intervención en los asuntos internos de uno de los países de la región; y, por ende, si es aceptada, podría ser un ejemplo de intervención en la soberanía nacional de éste. Itamaraty, ha intentado durante todo el siglo XX justamente lo contrario, mantener la autonomía de Brasil en desmedro del intervencionismo de Estados Unidos en Suramérica. Recordemos que su principal rival para asumir el liderazgo regional que necesita el país para lograra un consenso con sus vecinos es el gobierno norteamericano. Si los países suramericanos comienzan a establecer relaciones que van más allá de asistencia en ámbitos como el económico, y permiten intervenciones como bases militares, que es en lo que acabará el Plan Colombia, le impedirá a Brasil lograr su objetivo de vocero de la región. Un Plan Colombia no es el fin sino el inicio de una propuesta de solución a un conflicto interno, el cual no solo aflige a ese país sino también a sus vecinos. Por ende, el Plan Colombia podría trasladarse a Venezuela, Ecuador, Perú o cualquier otro que presenta características que vayan en contra de la estabilidad de una democracia representativa.

En cuanto al papel que juega Cardoso en el consenso social y político interno del país, debemos mencionar que ese equilibrio que logra generar junto a Itamaraty, es uno de los pilares fundamentales para que la política exterior de resultados positivos:“(…) *la necesidad de desarrollo de destrezas de coordinación simultánea de la mesa de negociación externa y a la vez la capacidad de lograr consensos en la esfera doméstica*”.<sup>114</sup> Por otro lado, podemos observar que “(…) *desde 1994 la política exterior parece funcionar como una continuación de la política interior por otros medios*”.<sup>115</sup> Esto lo identificaremos aún con más fuerza al término del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, ya que existirán variables internas que al estar tan íntimamente conectadas con la política exterior tienden a generar desequilibrios si no son controladas a tiempo.

---

<sup>114</sup> Martínez, María Celia, “*La opción sudamericana de Itamaraty: ¿Hacia una redefinición de la identidad internacional brasileña?*”, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper n°48,

<sup>115</sup> Grasa Hernández, Rafael, “*La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro*”, En Revista CIDOB d’Afer Internacionals, n°65, p.95-109, mayo-junio 2004, p.104

A partir de la década de 1990 la vuelta a la democracia permite que exista una sociedad civil con más opinión y participación. Aparecen nuevos actores como las ONG's y la ciudadanía organizada. A ello le podemos agregar el interés de otros Ministerios u oficinas estatales, que ven que los temas de comercio, agricultura y ganadería; además, la gran empresa privada nacional. En este último, el agrobusiness jugará un rol activo en las discusiones en torno al MERCOSUR. En este sentido, para la empresa privada es mejor negociar de manera bilateral que en bloque, ya que no le ven ventajas económicas destacadas a los países que conforman el bloque.

*“Es destacada la participación que tienen actores privados en la formulación de la política comercial externa del país, procedentes del mundo de los agronegocios, el sector financiero y, preponderantemente del sector industrial (...) De hecho, el agrobusiness ha sido el que talvez mayores acercamientos ha tenido a 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 desarrollados”.*<sup>116</sup>

Hacia el fin del periodo de Fernando Henrique Cardoso el Mercosur presentaba una serie avances en materia de política exterior: 1) las relaciones entre Argentina y Brasil se vuelven cada vez más empáticas, lo que aumenta el sentimiento nacional de cada nación; 2) las nuevas condiciones psicosociales conducirán a una creación de zona de paz en el Cono Sur, esto tendrá un impacto positivo en el resto de la región; 3) el regionalismo abierto le permitió a pequeñas economías, que no tenían posibilidades de salir al mundo de presentarse frente a las grandes potencias; 4) el Tratado de Ouro Preto firmado en Brasil en 1994 le entrega al Mercosur la calidad de sujeto de derecho internacional lo que le permitirá negociar en el contexto mundial; 5) el Mercosur es el segundo mercado común del mundo, que logra crear una imagen positiva de la región y de cada uno de sus integrantes; 6) la creación de una Zona de Libre Comercio entre los países miembros del bloque.<sup>117</sup>

Entre los desafíos que deberá enfrentar el próximo gobierno que suceda a Cardoso en relación al Mercosur se encuentran: 1) la concepción de la globalización es asimétrica y la política exterior de Argentina y Brasil parecen bastante distantes entre sí; 2) algunos

---

<sup>116</sup> Martínez, María Celia, opcit., p. 7

<sup>117</sup> CFR., Cervo, Amado Luis, “Relaciones internacionales de Brasil: un balance de la era de Cardoso”, En: Revista Brasileira de Política Internacional, 45(1): 5-35, 2002

miembros del bloque se rehusaron a sacrificar políticas públicas internas y externas, que impidieron la coordinación de políticas macroeconómicas y negociaciones colectivas en foros como la OMC, OCDE, FMI, BM y UNCTAD; 3) se debilitó el mecanismo de tarifas externas común que se había implantado, ya que los miembros del grupo adoptaron medidas unilaterales; 4) se generó un proceso de integración asimétrico, que terminó por aumentar las desigualdades sociales entre los países en vez de aumentar el nivel social en su conjunto; 5) se llegó a una incompatibilidad de políticas que generó conflictos entre los miembros más grandes del grupo: Brasil y Argentina; 6) el Mercosur termina por crear una contradicción, ya que crear una zona de libre comercio para una unión aduanera al ser una institución comunitaria es imposible.<sup>118</sup> En consecuencia, el Mercosur será difícil de concretar, porque las asimetrías y rivalidades entre Brasil y Argentina no permitirán que ninguno de los dos tome una posición de liderazgo ni en el bloque como tampoco a nivel regional. Independiente que el Mercosur sea una estrategia política para Brasil, le será complejo ganar no sólo la confianza del resto de los miembros, sino además, de los países que conforman la región, para poder ocupar su posición de liderazgo ante las grandes potencias.

En conclusión, los dos periodos de Fernando Henrique Cardoso estuvieron marcados por lo siguiente: a) reformas económicas con importantes enmiendas constitucionales que permiten abrir la economía brasileña a la globalización; b) una mayor presencia de Brasil en el ámbito internacional por medio de la diplomacia presidencial, “(...) *maior presença do Brasil no cenário mundial, em grande medida graças a facilidade de transito de FHC nos meios internacionais*”<sup>119</sup>; c) desnuclearización completa del país, para adherirse al Tratado de No Proliferación de 1968; d) no haber podido consolidar ni el Mercosur y tampoco el Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA); e) no insistir en el puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; f) entablar relaciones bilaterales con Estados Unidos e Inglaterra para demostrar su liderazgo a nivel regional y mundial.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Cervo, Amado Luis, “*Relaciones internacionales de Brasil: un balance de la era de Cardoso*”, En: Revista Brasileira de Política Internacional, 45(1): 5-35, 2002

<sup>119</sup> Roberto Almeida, Paulo, “*Brazil AS a regional player and as an emerging global power. Foreign policy strategies and the impact on the new international order*”, En: Revista Cera Internacional, UNB-IREL, vol.9, n°1, 2007, p.7-36, p.6

<sup>120</sup> CFR, *Idem*

A pesar de reconocer que el gobierno de Cardoso logró un consenso social y político, que logra estabilizar al país, se identifica un problema económico significativo. El presidente utilizó la política exterior como una herramienta clave para poder lograr estabilizar en lo económico al país. Sin embargo, esto tuvo como consecuencia que la economía nacional fuese dependiente de la política exterior, es decir, se convirtió en una variable de estabilidad financiera.

Autores como Amado Luis Cervo lo explican de la siguiente manera: “(...) *expos as fincas a especulacao, converteu a política de comércio exterior em variável da estabilidade de precos e alienou boa parte do núcleo central robusto da economia, mediante o mecanismo da privatizacao com transferencia de ativos ao exterior. Aprofundou, desse modo, a vulnerabilidade externa, tornando-a uma das mais graves entre os países emergentes*”.<sup>121</sup>

En síntesis, “(...) *the ongoing changes of globalization were also integrated into the driving principles of Brazil’s foreign policy. These global changes are synthesized in the principles of autonomy through integration and that of shared sovereignty, instead of the traditional view of sovereignty. The practical side of autonomy through integration was the creation of the MERCOSUR community in 1991*”.<sup>122</sup> Junto con ello, hay que destacar que el consenso interno que logra el Presidente, concretamente en su segundo mandato le permite generar una imagen más fuerte de un Brasil que se ha recuperado y que busca alcanzar su lugar en el contexto mundial. “*A survey conducted with members of the foreign policy community at the end of the Cardoso government in 2002 showed an elite consensus around the aspiration for the country to play influential role in international affairs, but clear division with respect to the means of achieving this goals*”.<sup>123</sup> De aquí en adelante el siguiente gobierno deberá mantener el consenso y buscar la manera de insertar a Brasil en el mundo por medio de una política exterior que no presente contradicciones ni tampoco diferencias de cómo llegar a alcanzar esas metas.

---

<sup>121</sup> Cervo, Amado Luis, *opcit.*, p.30

<sup>122</sup> Wehner, Leslie “*Roles and actions of leadership. Brazil and the South American others.*”, 2011, p. 145

<sup>123</sup> Soares de Lima, María Regina; Hirst, Monica, *opcit.*, p.24

## Capítulo IV: La diplomacia presidencial de Inacio Lula da Silva, el inicio del cambio.

*“Particularmente importante es la capacidad del Estado brasileño – con el Ministerio de Relaciones Exteriores a la cabeza- de formular una política exterior caracterizada por la consistencia de los objetivos y de desarrollar políticas de Estado a largo plazo”.*<sup>124</sup>

En el año 2002 después de dos periodos consecutivos del presidente Fernando Henrique Cardoso, es electo Inacio Lula da Silva. Un hombre, que en la década de 1980 militó primero como obrero en el sindicato metalúrgico del ABC paulista, para después alcanzar la presidencia de la CUT y del Partido de los Trabajadores (PT). En la década de 1990 se presentará tres veces como candidato a Presidente de la República, y finalmente en el año 2002 ganará las elecciones presidenciales como representante del PT<sup>125</sup>. Para autores como Sonia Fleury, la elección de Lula cierra el fin de un periodo de transición y consolidación democrática que se venía dando desde fines de la década de 1980 con el término del gobierno militar y la promulgación de la Constitución de 1988. Para ese entonces la élite seguía teniendo un poder económico y político significativo, sin embargo, a partir de la década de 1990 y con la inserción de Brasil en el nuevo contexto mundial, le abren paso a la participación de nuevos actores políticos como los movimientos sociales, nuevos partidos políticos y el retorno de los exiliados.<sup>126</sup>

Una amplia coalición de sectores de izquierda tradicional y grupos descontentos con el modelo de economía liberal, como algunos industriales nacionales y la clase media, son los que apoyarán a este nuevo candidato a la presidencia. *“La elección de Lula supondrá, por lo tanto, la posibilidad de aunar los intereses del capital productivo y del*

---

<sup>124</sup> Albarracín, Juan, *opcit.*, p.5 p.9

<sup>125</sup> *“El Partido de los Trabajadores también se había transformado a lo largo de este periodo: había pasado de ser un partido de oposición y contestación a convertirse, a la vez, en un influyente partido en el Parlamento y en un partido que gobernaba en importantes municipios del país. La experiencia en las negociaciones en el Congreso y la necesidad de crear condiciones de gobernabilidad local hicieron que el partido madurase y modificara su estrategia y táctica política. (...) Durante la campaña electoral, Lula procuró negociar con todas las fuerzas políticas representativas del país, e intentó convencerlas de que cumpliría los acuerdos y garantizaría la estabilidad macroeconómica, a la vez que intentaba comprometer a los líderes económicos y convencerlos de la necesidad de constituir una coalición que hiciera viable la reactivación del desarrollo sostenible.”*. Fleury, Sonia, *opcit.*, p.43

<sup>126</sup> CFR., Fleury, Sonia, *opcit.*

*sindicalismo entorno a un proyecto de desarrollo nacional autónomo y sostenible; se modificaría la actual correlación de fuerzas, y se reduciría de este modo, el margen de maniobra de capital financiero y su devastadora voracidad de la economía nacional, así como la situación del alineamiento incondicional con los intereses hegemónicos de Estados Unidos en la región*".<sup>127</sup> Al tomar posesión de su cargo a inicios del 2003, Inacio Lula da Silva, se encontrará con un Brasil que presentaba las siguientes características: primero, un crecimiento económico al 1%, por lo tanto, no existe la posibilidad de creación de empleos; segundo, en consecuencia, un alto desempleo y desestructuración laboral; tercero, crece la deuda exponencial en porcentaje del PIB; cuarto, la privatización ha generado una destrucción del aparato estatal desarrollado en décadas anteriores; y, por último, no existe un mecanismo regulador por parte del Estado.<sup>128</sup> En conclusión, Brasil mostraba una economía que parecía estancada y bastante endeudada si pensamos que dependen de la inversión extranjera directa, que había iniciado su descenso desde el 2001. Esto, afectó el crecimiento económico y el desarrollo interno del país.<sup>129</sup> Además la desigualdad había aumentado las últimas décadas, la cual con la falta de políticas públicas adecuadas presentaba un panorama urbano con altas tasas de desempleo, violencia y corrupción.

De lo anterior y dado el escenario nacional que se estaba dando en ese momento en Brasil, el nuevo Presidente dejará claro que los lineamientos en política exterior irán de la mano con el interés que demostrará él, de generar mejoras para su país. *"In his inaugural speech as president, President Lula announced an inflection in foreign policy with the construction of a new international political matrix. Lula stated that foreign policy would also reflect the aspirations for change seen on the streets, guided by a humanistic perspective and as an instrument for national development"*.<sup>130</sup> Importante sera la política exterior para mejorar las condiciones internas de Brasil. De esta manera lo manifiesta Lula da Silva en su primer discurso: *"Mudança"; esta é a palavra chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. (...) No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva*

---

<sup>127</sup> Fleury, Sonia, *opcit.*, p.42

<sup>128</sup> *Idem*

<sup>129</sup> CFR., Costas Comesaña, Antón, *"Un año de Lula: esperando el crecimiento"*, En Revista CIDOB d'Àfers Internacional, n°65, p.29-38, Barcelona, España, 2004

<sup>130</sup> Fagundes Visentini, Pablo; Reis Da Silva, André *"Brazil and the Economic, Political and Environmental Multilateralism: the Lula years 2003-2010"*, En: Revista Brasileira de Política Internacional, n°53 (special edition): 54-72, Brasil, 2010, pág. 55

*humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Em relação à ALCA, nos entendimentos entre o MERCOSUL e a União Européia, que na Organização Mundial do Comércio, o Brasil combaterá o proteccionismo, lutará pela eliminação e tratará de obter regras mais justas e adequadas à nossa condição de País em desenvolvimento”.*<sup>131</sup>

Junto con lo anterior, el académico Bruno Ayllón, resumen de la siguiente manera el cambio que se generará a partir de el ascenso de Lula da Silva a la presidencia, en donde “*La gran expansión de la cooperación brasileña se produce a partir de 2003, reflejando la ascensión internacional del país y el reconocimiento de:*

- (1) Su condición como economía emergente con altas tasas de crecimiento y fuerte capacidad de atracción de inversiones, además de su capacidad en diversos sectores (industria, energía, aeronáutica) y del tamaño de su mercado interno.*
- (2) Su estabilidad política e institucional que genera una experiencia de desarrollo respetuosa con el mercado, sin renunciar al ejercicio estatal de la capacidad reguladora.*
- (3) Su liderazgo en Sudamérica y su papel como estabilizador regional que proyecta internacionalmente en su compromiso pacífico en la resolución de conflictos.*
- (4) Su apuesta por el multilateralismo y el compromiso para reducir las asimetrías regionales e internacionales, en su dimensión política, económica y comercial.*
- (5) Su éxito en combatir la pobreza y las experiencias de éxito en programas y tecnologías sociales innovadoras de repercusión mundial (Bolsa Familia, Hambre Cero).”*<sup>132</sup>

Antes de comenzar con el análisis del gobierno de Lula da Silva, es importante realizar una revisión de dos conceptos que serán claves en la política exterior de este periodo: poder y regionalismo. En primer lugar es necesario referirnos al concepto de poder, ya que en el esquema internacional que observamos desde mediados del siglo XX a la

---

<sup>131</sup>Da Silva, Lula, “*Discurso de posse do presidente*”, 1 enero 2003. Recuperado en: <http://www.beersandpolitics.com/>

<sup>132</sup> Ayllón Pino, Bruno, “*La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente*”, Análisis del Real Instituto Elcano, octubre 2010, p.2

actualidad, el concepto ha sufrido cambios. Joseph Nye, en su libro *“La paradoja del poder Norteamericano”*, explica que el poder en el siglo XX está basado en las armas nucleares, el auge de los nacionalismos y el cambio social que se da en las grandes potencias, es decir, en un poder militar y económico que sustentan potencias como Estados Unidos. Sin embargo, los cambios experimentados por el mundo en plena Guerra Fría dan pie al surgimiento de nuevos temas y nuevos actores, que parecen contrarrestar el modelo realista y westfaliano, que justificaba el uso de la fuerza militar, en donde el Estado es el único actor en el mundo de las relaciones internacionales y debe luchar por proteger su soberanía.

Sin embargo, las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial nos muestran lo contrario. Los conflictos en los diferentes lugares del mundo hablan de nuevos temas: culturales, medio-ambientales, derechos humanos, desigualdad social, igualdad de género, entre otros. A esto se le agrega, la aparición de nuevos actores internacionales como las Organizaciones No Gubernamentales u ONG’s, es decir, la sociedad civil organizada ya no sólo habla, por ejemplo, de derechos humanos en su país, sino que sus demandas traspasan las fronteras físicas de su territorio y la discusión se lleva a nivel global. *“Las ONG han tratado, pues, de impulsar el desarrollo y de intervenir en las causas que generan el atraso económico, social y político, y no solamente en sus efectos. (...) Numerosas ONG han desbordado los límites nacionales y han establecido estrechos nexos internacionales, llegando a tener una incidencia directa en los espacios intergubernamentales. De hecho toda Cumbre de Naciones Unidas cuenta con un foro paralelo de ONG”*.<sup>133</sup>

Es entonces cuando aparece el *soft power* o poder blando: *“(...) the ability to get others to want or accept what you want (...) to affect the behavior of others by influencing their preferences”*.<sup>134</sup> Este nuevo concepto de poder cambia el tipo de relaciones que se generan entre los Estados, y por supuesto, entre los nuevos actores de las relaciones internacionales. Alexander Vuving, le agrega al *soft power* tres características: a) *benigno*, debe producir simpatía y gratitud, es decir, proteger y apoyar al otro; b) *brillante*, tener éxito en variados ámbitos, para producir la admiración del resto; c) *bello*, representar sus valores, ideales o visiones con convicción y de manera permanente. Las herramientas de este *soft power* se materializarán en: intercambios y

---

<sup>133</sup> Ramirez, Socorro, *“Nuevos actores sociopolíticos en el escenario internacional”*, 2004, p.6-7

<sup>134</sup> Vuving, Alexander, *“How soft power Works”*, En seminario anual American Political Science Association, Toronto, Canadá, septiembre 2009, p.6

eventos culturales diplomacia, mitos y ayuda humanitaria. Por lo tanto, la conducta en política exterior de un Estado en su relación con instituciones internacionales es una forma de mostrar un *soft power* benigno y bello a la vez. Por último, la combinación de este *hard power* con el *soft power* se transforman en un *smart power* o poder inteligente. Esta ecuación la comenzaremos a observar con mayor intensidad en las primeras décadas del siglo XXI.

En segundo lugar, es importante revisar el concepto de region: “(...) *is typically a limited number of states linked together by a geographical relationship and degree of mutual interdependence. (...) a region consists of states which have some common ethnic, linguistic, cultural, social and historical bonds*”.<sup>135</sup> Esta definición de la autora se ejemplifica en América Latina, en donde efectivamente observaremos a un grupo de Estados que tienen lazos culturales, étnicos, religiosos e históricos en común. La referencia al concepto de región se transforma a regionalismo, en donde Hettne, en su artículo “*Beyond the ‘new’ regionalism*”, nos explica que puede ser una acción o reacción al proceso de globalización. Ella distingue cinco niveles de regionalismo: primero, el del espacio geográfico en el área regional; segundo, las relaciones translocales; tercero, la inserción en la sociedad internacional; cuarto, la región vista como una comunidad; quinto, lograr una institucionalización política. Lo anterior lo interpretaremos como un proceso de apertura de la región, en donde existirán límites que controlan esta inserción en el mundo globalizado con un proteccionismo o nacionalismo económico. Tendremos tres tipos de regiones: céntrica, periférica e intermedia. “*The level of regions can purposively be changed. For instance, security cooperation within a región would lead to improved stability, making the región more attractive for international investment and trade, and development cooperation would mean a more efficient use of available resources*”.<sup>136</sup> Cada una se distingue por: a) su dinámica económica; b) estabilidad política; y, c) existencia del Estado. Finalmente, tendremos dimensiones, actores y niveles de desarrollo del regionalismo según el tipo y característica de la región analizada, en este caso: América Latina.

En el contexto de fines de la Guerra Fría, Björn Hettne, también habla al igual que Socorro Ramírez, que este *Nuevo Regionalismo* se inserta en un mundo multipolar, en donde aparecen actores más allá de los Estados. Además, las regiones deben realizar un

---

<sup>135</sup>Hettne, Björn, “*Beyond the “new” regionalism*” Disponible en: [http://www.iei.liu.se/content/1/c4/36/46/autumn%202005/h05%2020NPE\\_Hettne\\_3.pdf](http://www.iei.liu.se/content/1/c4/36/46/autumn%202005/h05%2020NPE_Hettne_3.pdf), 2005, p.3

<sup>136</sup> *Ibidem*, p.12

proceso de internalización de los cambios a nivel mundial y aprender a utilizar el *soft power*. “*The new regionalism took place in a multipolar world order and in a context of globalization. It formed part of a global structure transformation. In this transformation a variety of none-states actors were operating at several levels of the global system*”.<sup>137</sup>

En síntesis, el concepto de poder blando y regionalismo son dos pilares fundamentales de la política exterior que se llevará a cabo en el periodo de Lula da Silva. Un regionalismo que se concentra en el marco de relaciones dentro de Suramérica con Mercosur; y, fuera del continente con las relaciones sur-sur. Asimismo, el “*soft power*” será clave en el camino al liderazgo regional y hemisférico de países del Tercer Mundo que tiene como objetivo ganar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el gobierno brasileño. Es entonces, cuando a principios del siglo XXI y con un nuevo Presidente a la cabeza, Brasil comienza su carrera para ser más partícipe aún de este mundo globalizado.

#### **4.1. La nueva estructura de la política exterior del gobierno de Lula y su liderazgo.**

Tal como se mencionó, a inicios de 1990 aparecen nuevos actores en la escena política tanto en el contexto mundial como en el contexto nacional, que estaban cambiando la manera de llevar a cabo la política brasileña. A fines de esta década la certeza de que estos actores inciden en la política interna e internacional es cada vez más clara. Específicamente si nos referimos a Brasil, en el periodo de Lula identificaremos una cantidad importante de actores políticos que influyen en las decisiones de gobierno, entre ellos: a) las oligarquías rurales, dedicadas al agronegocio, las reconocemos como parte del bloque dominante; b) las industrias dedicadas a bienes semimanufacturados y estandarizados; c) las industrias de bienes durables de consumo, que apoyan el Mercosur y la integración suramericana; d) las industrias de bienes no durables; e) y, por último, en el campo popular encontraremos tres grupos: la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) y el Movimiento de los Sin Tierra (MST), los Sindicatos de Trabajadores urbanos y las ONG's.<sup>138</sup>

Lo anterior generará un cambio a fines del primer mandato de Lula. Si hasta el gobierno de Cardoso la política exterior será gestionada por Itamaraty, a partir de Lula, el poder

---

<sup>137</sup> Hettne, Björn, *opcit.*, p.10

<sup>138</sup> CFR., Estrella Faría, Luis Alberto, “*Las negociaciones comerciales de Brasil: escenarios, agendas e intereses*”, En: Revista del Sur, n°166, julio-agosto, 2008

que irá adquiriendo el Ejecutivo en las decisiones de política exterior será cada vez mayor. A partir de este momento, Celso Amorim, Canciller del gobierno tendrá dos claros apoyos: Samuel Pinheiro, el Secretario General de Relaciones Exteriores y Marco Aurelio García, asesor especial de Relaciones Internacionales. En este esquema se observa: primero, no existe un cambio de Ministro en la cartera de Relaciones Exteriores, por ende, las directrices de la política exterior del país entre Cardoso y Lula, en esencia, no deberían ser tan distintas; segundo, la figura de Marco Aurelio García, es apoyado directamente del Partido de Trabajadores, para asesorar y monitorear la política exterior de Brasil; tercero, se observa que el presidente, Lula da Silva, es quien ha comenzado a reestructurar desde dentro el aparato burocrático que se encarga del desarrollo de la política exterior, por lo tanto, Itamaraty podría estar perdiendo parte de su autonomía.

En ese sentido, el Poder Ejecutivo se alza al mismo nivel, en un comienzo, que el Ministerio de Relaciones Exteriores. *“La autonomía de la actividad diplomática está condicionada por su relación con la Presidencia de la República. Es decir, la institucionalización de Itamaraty es un requisito necesario, más no suficiente, para explicar su llamada autonomía relativa”*.<sup>139</sup> Por lo tanto, si hasta este momento a Itamaraty se le había concedido autonomía en las decisiones de política exterior, ahora el panorama comenzará a cambiar. Y es que para autoras como Leticia Pinheiro, existen dos modos de anular la autonomía del Ministerio de Relaciones Exteriores: el Ministerio de Economía y el Militar o la diplomacia presidencial.

En décadas pasadas tanto el Ministerio de Economía como los militares no sólo no anularon a Itamaraty, sino que lo respaldaron y dejaron actuar entregándole completa confianza. Por otra parte, hasta fines de 1990, el ex presidente Cardoso había tenido un poco más de participación en política exterior, sin embargo, aún no se hablaba de una diplomacia presidencial como tal.

El cambio que se genera a inicios de 1990 en política internacional es un antecedente bastante claro de que Itamaraty tendrá que reinventarse para enfrentar a los nuevos actores y tópicos que antes no se trataban. Si para ese entonces un diplomático de carrera era suficiente para llevar a cabo las relaciones exteriores de Brasil; a fines de la

---

<sup>139</sup> Pinheiro, Leticia, *“Autores y actores de la política exterior brasileña”*, En: Revista Foreign Affairs, vol.9, n°2, p.14-24, 2009, p.17

década de 1990, los nuevos temas como medio ambiente, salud, educación, derechos humanos, entre otros, habían comenzado a exigir un personal especialista en cada uno de ellos. *“Actualmente, prácticamente en todos los ministerios hay un área de asesoría internacional, generalmente encabezada por un diplomático de carrera empleado temporalmente. Por otro lado, ya existe por parte del propio Itamaraty una política de reclutamiento de personal más especializado técnicamente para la carrera diplomática, con el fin de mejorar la capacidad de negociación del país en temas no convencionales”*.<sup>140</sup> Efectivamente, además del trabajo que realizará la Cancillería, existirá un gran número de Ministerios y oficinas estatales - dedicados a comercio, agricultura, salud, educación, etc.-, que también necesitarán de un apoyo en política exterior. Además, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)<sup>141</sup>, desarrollará relaciones con diferentes países para llevar a cabo proyectos en diferentes ámbitos. *“Según el último informe del CAD/OCDE, siempre manejando fuentes oficiales de Brasil y a falta de que el país implante un sistema unificado de contabilidad de los recursos dedicados a la cooperación, la ayuda brasileña se situó, en 2007, en los 437 millones de dólares. Se incluyen en el cómputo diferentes modalidades de cooperación técnica y financiera en agricultura, educación, energías renovables, salud, capacitación profesional, desarrollo urbano, gobierno electrónico y medio ambiente. Fueron financiados 236 proyectos de cooperación técnica en un total de 46 países. Del monto total, cerca del 90% fue canalizado multilateralmente”*.<sup>142143</sup> *“Desde el inicio del*

---

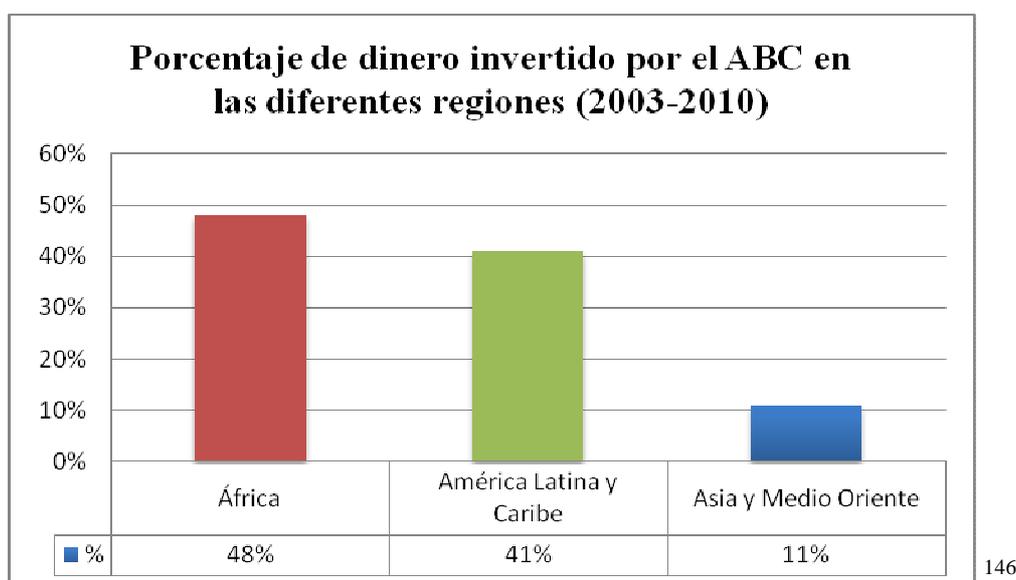
<sup>140</sup> Pinheiro, Leticia, *opcit.*, p.19

<sup>141</sup> *“En esta configuración peculiar en el ámbito de la cooperación Sur-Sur que, en el caso analizado, combina de forma descentralizada a entidades de naturaleza pública, privada y semipública, le corresponde a la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), unidad dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, la misión de negociar, coordinar y asegurar la coherencia y seguimiento de los proyectos y programas ejecutados.(...) La ABC, creada en 1987 y reformada en sucesivas ocasiones para fortalecer sus capacidades, agilizar los procedimientos y enfrentar la complejidad que ha adquirido la cooperación brasileña, no es una agencia financiera ni ejecutora de proyectos5. Se trata de una instancia de coordinación interburocrática que procura generar, recoger y sistematizar información para dar respuesta a las demandas internacionales recibidas por la Presidencia de la República o por el Itamaraty, de forma que puedan ser canalizadas hacia las instituciones sectoriales para que brinden sus competencias y destrezas en convergencia con las principales definiciones políticas del Gobierno”*. Ayllón Pino, Bruno, *“Construcciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”*, En: Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), p.198-199

<sup>142</sup> Ayllón Pino, Bruno, *“La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente”*, Análisis del Real Instituto Elcano, octubre 2010, p.5

<sup>143</sup> Las estimaciones más recientes han sido publicadas por *The Economist*, con base en informaciones recogidas en la ABC y en informantes clave en Brasilia. En el cómputo total, la ayuda directa representaría unos 1.200 millones de dólares desglosados en 30 millones del presupuesto de la ABC para proyectos y en unos 440 millones dedicados a acciones bilaterales por otras instituciones nacionales. Deben añadirse 30 millones en ayuda humanitaria y 10 millones más destinados a Gaza. Se cuentan también 25 millones de dólares en contribuciones voluntarias al PNUD y 300 millones destinados al Programa Mundial de Alimentos. Las ayudas a Haití sumarían otros 350 millones de dólares. Ayllón

Gobierno de Lula hasta julio de 2010 fueron ejecutados, bajo coordinación de la ABC, un total de 475 proyectos de cooperación técnica y 1.014 actividades aisladas (misiones formativas, visitas de técnicos, etc.)<sup>144</sup> En el siguiente gráfico (Gráfico 1) se muestran los porcentajes de los fondos del ABC destinado a las distintas regiones del mundo. A diferencia de lo que se podría creer por el discurso de Lula y la importancia de América Latina y el MERCOSUR, la mayor cantidad de dinero va al continente africano. África representa 36 países, los sigue América Latina y el Caribe con 30 y finalmente, Asia y Medio Oriente con 11. Esto no es extraño, puesto que el presidente de Brasil ha puesto mucho interés, no sólo en el comercio con África, sino también en el apoyo humanitario y financiero que puedan necesitar estas naciones. Esto se apoya con la cantidad de embajadas que se abren en los dos periodos en que Lula da Silva esta en la presidencia brasilera.<sup>145</sup>



\*Elaboración propia

Pino, Bruno, “La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente”, Análisis del Real Instituto Elcano, octubre 2010, p.5-6

<sup>144</sup> Ayllón Pino, Bruno, “Construcciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”, En: Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), p.199

<sup>145</sup> Se abren un total de 19 embajadas en el continente africano en los dos periodos de Lula da Silva. Esto se analiza en el siguiente capítulo.

<sup>146</sup> Gráfico 1: elaboración propia con datos extraídos de: Ayllón Pino, Bruno, “Construcciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”, En: Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), p.199

La globalización generará diferentes discusiones en ámbitos que ya no son exclusivos de la política y a la economía. Junto con ello, actores como el empresariado agroindustrial, del que se habla en Brasil, comenzarán a tener cada vez más incidencia en la política comercial del país. *“Hoy en día, cada nuevo terreno que se abre, significa que un nuevo actor (o una serie de nuevos actores) compiten o bien con otros actores por la atención del Itamaraty para satisfacer su o (sus) propios intereses o para competir con el Itamaraty mismo, por la atención de otras agencias y oficinas gubernamentales, para así obtener una nueva tajada de la acción internacional”*.<sup>147</sup> Este ejemplo sirve para demostrar que Itamaraty tendrá que conversar con el Ministerio de Comercio y el de Agricultura; y, que decisiones entorno a la exportación y producción, ya no serán arbitrarias.

Asimismo, en 1997 se crea la Asesoría de Relaciones Federativas de Itamaraty. En el 2003 la Asesoría Especial de Asuntos Federativos y Parlamentarios, que son oficinas que representan directamente a los Estados Federativos; y, que con Inacio Lula da Silva, estarán directamente ligados al Poder Ejecutivo. Esto es un ejemplo más del poder que irá adquiriendo el Presidente en asuntos de política exterior. *“Si la política exterior de Brasil estuvo marcada por la búsqueda de la “autonomía a distancia” durante gran parte del siglo XX y de la “autonomía por la integración” en los años noventa, la orientación de la política exterior del gobierno de Lula parece caracterizarse por la búsqueda de la “autonomía por el liderazgo”. Es decir, trata de proteger y afirmar más plenamente su capacidad de actuación autónoma en el mundo mediante la promoción activa de la integración suramericana”*.<sup>148</sup> Es en este escenario se sitúa la denominada “diplomacia presidencial”. Si antes, en el gobierno de Cardoso, éste había logrado visibilizar a Brasil en el mundo, a través, de la participación en los medios de comunicación; Lula, comenzará a ejercer un liderazgo preponderante en la ejecución de la política exterior brasileña. La figura de Lula, proyectará al mundo una imagen de un Brasil estable y confiable, sobre todo, en el área de los negocios. *“Brasil buscaba así mayores niveles de autonomía, con un doble objetivo: en el campo político, impulsar un sistema internacional multipolar para lo cual el fortalecimiento del multilateralismo era elemento indispensable, y en el campo económico, preservar y aumentar los*

---

<sup>147</sup> Costa Barros, Alexandre de Souza, *“Política exterior brasileña y el mito del Barón”*, En: FI, xxiv-1, julio-sept., 1983, p.16

<sup>148</sup> Fernandes, Luis, *“Fundamentos y desafíos de la Política Exterior del Gobierno de Lula”*, En: Revista CIDOB d’ Afers Internacional, n°65, p.87-94, Barcelona, España, 2004, p.90

*espacios de independencia que garantizasen el crecimiento y el desarrollo nacionales. Esta formulación, en la cual la acción internacional ocupaba un lugar subordinado e instrumental a otros objetivos políticos y sociales internos”.*<sup>149</sup>

Su antecesor había logrado un consenso político interno, sin embargo, la crisis económica de los últimos años había reducido la confiabilidad de los actores externos en Brasil, en resumen, se había reducido la inversión extranjera directa. Esto último, es fundamental para el desarrollo nacional del país. En consecuencia, la elección de un miembro del Partido de los Trabajadores, había hecho desconfiar de la estabilidad interna del país. Sin embargo, Lula, a pesar de orientación política logra lo contrario, ya que “(...) *it’s ability to project a dynamic image of Brazil worldwide, helping to make the country a full-flidge actor in the forefront of international diplomacy. (...) Not surprisingly, the personal figure of da Silva is even more present than the country, which confirms the real success of his diplomacy, in projecting his own image as the personification of Brazil*”.<sup>150</sup>

Para muchos analistas de política exterior, Lula será la encarnación de la diplomacia presidencial, es decir, la diplomacia presidencial en persona. De hecho, es tan fuerte la figura de Lula, que hace que organizaciones tan opuestas ideológicamente como la OCDE, lo inviten a participar, sin embargo, éste se niega por razones políticas. No menor esa decisión, ya que muestra un Presidente que desea ser parte del mundo globalizado, pero hay ciertas cosas que no está dispuesto a transar, por ejemplo, su ideología y proyecto país. Así es también, como su oposición a Estados Unidos, lo hará rechazar por completo el Consenso de Washington, que anteriormente Cardoso había aceptado. A cambio le ofreció a América Latina el Consenso de Buenos Aires. “*At the beginning of his mandate, Luis Inacio Lula da Silva, attempted to “sell” to other Latin American countries a raplacemente of the “Washington Consensus”, by means of a so-called “Buenos Aires Consensus”, a fragile ser of fragile rules about welfares policies*”.<sup>151</sup> Independiente si existen resultados de este proyecto o no, se observa que el liderazgo de Lula en esta nueva forma de llevar la política exterior de Brasil es fundamental para que el país se haga conocer y respetar en el nuevo contexto mundial.

---

<sup>149</sup> Ayllón Pino, Bruno, “*Constrinuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emrgentes y cooperación Sur-Sur*”, En: Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), p.192

<sup>150</sup> De Almeida, Paulo Roberto, “*Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio da Silva’s grand diplomacy*”, En: Revista Brasileira de Política Internacional, 53(2): 160-177, 2010, p.176

<sup>151</sup> *Ibidem*, p.175

*“The new president, however, substantially changed Brazil’s style of diplomacy, in favour of a more vocal foreign policy, reflective of his talent as a charismatic leader who loves the limelight and does well on the stump”.*<sup>152</sup>

#### **4.2. Los lineamientos generales de la política exterior de Luis Inacio Lula da Silva**

*“El Gobierno de Lula, que continuó y profundizó un movimiento iniciado durante el Gobierno de Cardoso, amplió y diversificó el radio de acción internacional de Brasil, abriendo nuevos frentes gracias a una activa diplomacia presidencial que propició la inauguración de 19 embajadas en naciones africanas, multiplicó la presencia en cumbres mundiales y foros de todo signo (Davos y Porto Alegre) y favoreció las articulaciones con otros países en asambleas, grupos y coaliciones. Este acercamiento a los países en desarrollo es verificable en el destino de los viajes presidenciales (el 70% fue a capitales latinoamericanas, asiáticas y africanas) y en el esfuerzo por distribuir el peso de las exportaciones brasileñas. En 2005, por primera vez en su historia, el conjunto de países en desarrollo superó a los Estados Unidos y a la Unión Europea como destino de sus exportaciones. Los países en desarrollo recibieron el 52% de los productos nacionales cuando en 2003 ese porcentaje era del 41,4%. Entre 2003 y 2008, las exportaciones a África se multiplicaron por cinco y pasaron de 6.000 a 30.000 millones de dólares”.*<sup>153</sup>

Amado Luis Cervo, ex Canciller de Brasil en la década de 1990, define la política exterior de Lula en cuatro frentes.

El primero, es recuperar el universalismo y bilateralismo de Brasil, a partir de la participación y fundación de nuevas organizaciones que permitan alcanzar este objetivo, entre ellas, la más característica es el BRIC (Brasil, Rusia, India y China). El BRIC es una organización que contiene bilateralismo y regionalismo, que podría proyectarse en este mundo multipolar con altos intereses para Brasil. De hecho, su nombre se debe a un artículo de Jim O’Neil del grupo de inversión Goldman Sachs, que aparece en el año 2001 con el título *“Building Better Global Economic BRIC’s”*. La tesis del autor era que este grupo de países iba a pasar a liderar la economía mundial en el 2050, desplazando a potencias como Estados Unidos y la Unión Europea. En el año 2009 se

---

<sup>152</sup> Sotero, Paulo, *“Brazil’s Rising Ambition in a Shifting Global Balance of Power”*, En: Politics: vol. 30(S1), 71-81, Ed. Brazil Institute Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010, p.75

<sup>153</sup> Ayllón Pino, Bruno, *“Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”*, En: Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), p. 191

reúnen por primera vez en Rusia y al año siguiente en Brasil. En el año 2011 se sumó Sudáfrica a este grupo y las siglas quedaron oficialmente en BRICS<sup>154</sup>. *“Initially the BRICs were a class of middle-income emerging market economies of relatively large size capable of more or less self-sustained expansion. At their baptism it was predicted that they would comprise more than 10% of global output by 2010, but by the end of 2007 the BRICs already accounted for 15% of the global economy. But the real interest was not in their income growth, or even per capita income growth, but in the performance of their financial markets, and in particular their equity markets. Thus most importantly is the increase in equity markets between 2001 and 2007 Brazil has risen by 369%, India by 499%, Russia by 630%, and China by 817% based on the Hang Seng China Enterprises Index”*<sup>155</sup>

En este contexto y tras la crisis económica del año 2008, Brasil demostró que su participación en este grupo no sólo había dado de que hablar, sino que estaba justificada, porque las cifras de crecimiento y de soporte a la situación habían sido más positivas que en el resto de sus compañeros de grupo. *“Brazil for several years had the highest total returns on equities of any country in the world. Coupled with the rise in petroleum prices, the shift to biofuels, and the rise in food and commodity prices, led to massive capital inflows that the central bank was unwilling to offset, producing a very rapid rise in the effective exchange rate. At the same time, the unwillingness to offset the monetary tightening caused by the appreciation with lower interest rates led to extremely high interest rate differentials. The real became a large positive carry currency, producing substantial short-term speculative interest arbitrage inflows”*.<sup>156</sup>

En la siguiente imagen<sup>157</sup> se pueden observar datos relevantes de este grupo BRICS -a marzo del 2013- como la cantidad de habitantes de cada país, su PIB, su puesto como potencia económica mundial, el nivel de crecimiento y su ranking como economía exportadora. Por lo tanto, podemos confirmar la importancia de este conjunto de cinco

---

<sup>154</sup> Mayor información en el sitio oficial de la organización: <http://www.groupoffivr.org/>

<sup>155</sup> Kregel, Jan, *“The global crisis and the implications for developing countries and the BRICs: Is the “B” really justified?”*, En: Brazilian Journal of Political Economy, vol. 29, n°4 (116), pp.341-346, October-December/2009, p. 345

<sup>156</sup> Kregel, Jan, *opcit.*, p. 349

<sup>157</sup> <http://www.exteriores.gob.es/>, revisado 29 de noviembre 2014.

naciones en el movimiento de la economía mundial, y sobre todo, para el posicionamiento de Brasil en las grandes ligas.<sup>158</sup>



<sup>158</sup> “En su dimensión económica, diferentes estimaciones afirman que los países BRICS y otros emergentes concentrarán, en el año 2030, cerca del 60% del PIB mundial. Las proyecciones señalan que el PIB de China sobrepasará al de los Estados Unidos en el año 2025 y el de Brasil al de Japón en el 2050, momento en que Rusia, México, Indonesia y Turquía se equiparán en cuanto a su peso económico a Alemania, Francia, Reino Unido e Italia (Milani, 2011: 55). La “nueva geografía del crecimiento” viene marcada por la intensidad de los intercambios de todo tipo entre los países en desarrollo, y representa un componente central en el proceso de cambio de creación y distribución de la riqueza (OCDE, 2010)”. Ayllón Pino, Bruno, “Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”, En: Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), p. 195.

El segundo frente de acción es América del Sur, en donde las relaciones internacionales del país se enfocarían en la cooperación Sur-Sur. Se comenzará a trabajar con la región en temas de política, economía y seguridad nacional. En este contexto, el Mercosur será el interés principal del gobierno de Lula. Es por ello, que en la región se presentarán tres desafíos para el nuevo mandatario: la crisis de Venezuela, el posible retorno de Menem a Argentina y la guerra de drogas en Colombia. Para el ex canciller brasileño, Celso Amorim, la región es primordial para las relaciones exteriores del país, *“La base de esa nueva política exterior fue la profundización de la integración sudamericana. Uno de los principales activos de que dispone Brasil en el escenario internacional es la convivencia armoniosa con sus vecinos, comenzando por la intensa relación que mantenemos con Argentina. El Gobierno del presidente Lula se ha empeñado, desde el primer día, en integrar el continente sudamericano por medio del comercio, de la infraestructura y del diálogo político. El Acuerdo Mercosur-Comunidad Andina creó, en la práctica, una zona de libre comercio que abarca toda la América del Sur. La integración física del continente avanzó de una forma notable, incluida la conexión entre el Atlántico y el Pacífico. Nuestros esfuerzos para la creación de una comunidad sudamericana llevaron a la fundación de una nueva entidad: la Unión de las Naciones Sudamericanas (Unasur)”*.<sup>159</sup>

Lo anterior lo podemos encontrar en el discurso de enero del 2003, en el primer gobierno de Lula da Silva, en donde no sólo recalca la importancia de la política exterior, sino lo que significa el MERCOSUR para el país: *“A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo*

---

<sup>159</sup> Amorim, Celso, *“Un Nuevo mapa del mundo”*, En: Diario El País, septiembre 2010

*intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do MERCOSUL e da América do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis”.*<sup>160</sup>

### **Brasil y los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) con el mundo.**<sup>161</sup>



En el mapa anterior podemos reconocer los Acuerdos Comerciales que ha firmado Brasil en distintos continentes. La mayor parte de éstos se concentra en Sudamérica, lo que estaría en congruencia con el discurso que plantea Lula da Silva desde que asume la presidencia en el año 2003. De hecho, el MERCOSUR fue parte esencial para potenciar y concretizar cada una de estas relaciones. Aunque no sean miembros permanentes, muchos de estos países entran como asociados (Chile, Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia), es decir, dentro del marco de este acuerdo se estrechan relaciones con Brasil. Asimismo, llama la atención que la mayor cantidad de Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) se firman con naciones del hemisferio sur. Por lo tanto, la cooperación sur-sur de la cual habla el Presidente se puede verificar en la cantidad de

<sup>160</sup> Da Silva, Lula, “Discurso de posse do presidente”, 1 enero 2003. Recuperado en: <http://www.beersandpolitics.com/>

<sup>161</sup> [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/rta\\_participation\\_map\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/rta_participation_map_s.htm)

tratados con naciones africanas y del sudeste asiático. Ambos continentes, África y Asia, sobre todo el primero, recibirá además ayuda humanitaria por parte del gobierno brasileño.

En una tercera línea, tendrá que sanar la dependencia estructural del país y promover una inserción de interdependencia. Para lograr lo anterior, Brasil deberá desenvolverse en cuatro frentes: a) reforzar el núcleo central de la economía nacional para recuperar los niveles de crecimiento; b) la política exterior de comercio será un instrumento estratégico del desarrollo, que generará superávit para aumentar la disponibilidad de divisas; c) revertir la curva de dependencia financiera en la que se encuentra el país desde 1980; y, d) transitar de nacionalización de economía internacional a internacionalización de una economía nacional desde una plataforma regional.

Finalmente, y como cuarto frente de acción, habrá que mantener el acumulado histórico de la diplomacia brasilera, es decir, guardar la compostura con las relaciones con Estados Unidos, intentando no generar conflictos que obstruyan los objetivos mencionados anteriormente.<sup>162</sup> En base a lo anterior Celso Amorim agrega lo siguiente: *“Brasil está desarrollando una política exterior abarcadora y proactiva. Buscamos construir coaliciones que vayan más allá de las alianzas y las relaciones tradicionales, a las que tratamos sin embargo de mantener y profundizar, como la formalización de la Relación Estratégica con la Unión Europea y del Diálogo Global con Estados Unidos”*.<sup>163</sup> Una vez más el discurso tanto de Lula da Silva como sus asesoras directos es de establecer diálogo con las naciones, y sobre todo, las grandes potencias, con las cuales más de una vez tendrá diferencias ideológicas. En este sentido, el soft power, es la clave en las relaciones exteriores del Presidente e Itamaraty, que se concretan en relaciones comerciales, ayuda humanitaria, participación en foros internacionales de distintos temas, cooperación en ciencias y tecnología, entre muchos otros.

En suma, la política exterior del presidente Luis Inacio Lula da Silva tiene dos fundamentos: la diplomacia presidencial y el multilateralismo. Ambos serán utilizados para poder alcanzar los objetivos que se ha propuesto, ya que hay que tener claro que *“(…) La política exterior de Lula da Silva, basada en una visión universalista, plantea*

---

<sup>162</sup> CFR., Cervo, Amado Luis, “A política exterior: de Cardoso a Lula”, En: Revista Brasileira de Política Internacional, 46(1): 5-11, 2003.

<sup>163</sup> Amorim, Celso, “Un Nuevo mapa del mundo”, En: Diario El País, septiembre 2010

*una evaluación desde un sistema unilateral centrado en Estados Unidos a un mundo compuesto por varios polos de equilibrio con potencias medias desempeñando un rol clave en cada región*".<sup>164</sup> Para lograr que efectivamente este mundo multipolar pueda funcionar, las potencias medias como Brasil, tendrían que asegurar su liderazgo en cada región. Es por ello, que Brasil tendría no sólo que comenzar a gestionar ser el representante de la región de Suramérica ante el mundo, sino también, negociar adecuadamente con otros países que puedan pesar en la región como Argentina. Asimismo, una vez que se logra lo anterior, el multilateralismo es la opción para poder enfrentar de manera conjunta, pero con liderazgo y autonomía, la situación ante las grandes potencias como Estados Unidos. *"In bilateral relations, Brazilian diplomacy stated its disposition to enlarge and strengthen partnerships in all continents. Regarding developed countries, the President made reference to the enhancement of understandings and cooperation, at the same time manifesting the desire to deepen relations with the great developing nations such as China, India, Russia, and South Africa, among others. After stating his willingness to boost relations with the African continent, Lula went on to deal with multilateral relations. He defended the need to democratize international relations, stimulating multipolarity and so avoiding hegemonies"*.<sup>165</sup>

Ejemplo de lo anterior son las líneas generales de la política exterior, relacionadas con el multilateralismo: a) la diplomacia Sur-Sur; b) la política exterior será un instrumento de apoyo al proyecto de desarrollo social y económico del país; c) la "integración" es un imperativo de la diplomacia brasilera; d) en un mundo multipolar cohesionarse como región y lograra ser vocero de ésta, negociar se haría más fácil, buscando así "socios estratégicos" como Argentina, África del Sur, China, India y Rusia; e) el G-20<sup>166</sup> ayudaría a países en desarrollo a compartir con países desarrollados; f) el G-3, India, África del Sur y Brasil; g) el plan "Hambre Cero" que reuniría los esfuerzos de los países desarrollados y los en desarrollo; h) un ALCA equilibrado, en donde se le entrega

---

<sup>164</sup> Giaccaglia, Clarisa, "La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva", En: Revista CONfines, 6/12, agosto-diciembre, 2010, p.100

<sup>165</sup> Fagundez Vicentini, Paulo; Reis da Silva, André Luiz "Brazil and the Economical, Political and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010)", En: Revista Brasileira de Política Internacional, n°53 (special edition): 54-72, 2010, p. 55

<sup>166</sup> Está integrado por Argentina, Australia, Canadá, China, Unión Europea, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, República de Corea, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos. Mayor información en el sitio oficial de la organización: <http://www.g20.org.org>

un puesto como miembro permanente a Brasil en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.<sup>167</sup>

Junto con ello, la presencia cada vez más activa del Poder Ejecutivo, específicamente en el periodo de Lula, comenzará a cambiar la imagen país de Brasil. Un presidente con un rol cada vez más activo en política exterior buscará posicionar al país, a través, de organismos multilaterales en la nueva estructura mundial, pero también consolidar su liderazgo como representante de este nuevo Brasil. *“La estrategia preponderante ha sido la implicación del país, mediante una diplomacia personal, en los asuntos globales más descollantes mediante la participación en espacios internacionales diversos como el G20, la Organización Mundial del Comercio, el G20 financiero, el grupo BRIC, el grupo IBSA, el G4, y con interlocutores varios, desde el presidente Barack Obama hasta M. Ahmadinejad, pasando por Hugo Chávez”.*<sup>168</sup> Un ejemplo concreto es el G-3 o IBSA<sup>169</sup>, este último para Celso Amromim respondió *“(…)a los anhelos de concertación entre tres grandes democracias multiétnicas y multiculturales, que tienen mucho que decir al mundo en términos de afirmación de la tolerancia y de conciliación entre el desarrollo y la democracia. Además de la concertación política y de la cooperación entre los tres países, el IBAS se convirtió en un modelo para los proyectos en pro de naciones más pobres, demostrando, en la práctica, que la solidaridad no es un atributo exclusivo de los ricos”.*<sup>170</sup> Un llamado trilateralismo que tiene como objetivo potenciar las relaciones sur-sur que propone el Presidente de Brasil. Además, de relaciones de intercambio permanente, que puedan consolidar el liderazgo de estas tres potencias emergentes en sus regiones respectivas; específicamente para Lula es una oportunidad de apoyo para presentar su postulación como miembro permanente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Por lo tanto, lo que busca es estabilidad en

---

<sup>167</sup> CFR., Almeida, Roberto *“¿Una nueva “Arquitectura” diplomática? Interpretaciones divergentes sobre la política exterior del gobierno de Lula”*, En: Entelequia Revista Interdisciplinaria, n°2, otoño 2006.

<sup>168</sup> Calderón, Emilse, *“Brasil en el Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo”*, En: Revisata de Relaciones Internacionales, n°18, octubre del 2011, GERI-UAM, Madrid, España, p.102

<sup>169</sup> *“The Declaration of Brasilia, which created the India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA), was signed in June 2003 by the Foreign Ministers of Brazil, South Africa and India following conversations held by the three heads of state during the G-8 meeting in Evian in June 2003. Mbeki, Da Silva and Vajpayee officially presented IBSA to the international community at the 58<sup>th</sup> session of the United Nations General Assembly in September 2003”*. Alden, Chris; Viera, Marco Antonio, *“The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism”* En Revista: Third World Quarterly, Vol.26, N°7, pp1077-1095, Ed. Taylor and Francis Group, 2005, p.1088

<sup>170</sup> Amorim, Celso, *“Un Nuevo mapa del mundo”*, En: Diario El País, septiembre 2010

el tiempo de estas relaciones lo que se traduce en los siguiente: *“A Trilateral Business Council has been created to facilitate contacts and promote commerce across the three regions, underscoring their commitment to the competitive capacity of the own multinationals; indeed, the Brazilian president’s state visit to South Africa and India have been accompanied by the large contingent of Brazilian business interests”*.<sup>171</sup> Por ende, no es solo la formalidad de una cantidad determinada de visitas a los países que conforman el G-3, sino también, la concreción de éstas a través de Consulados que se encarguen de una labor específica como es en este caso el comercio. Particularmente en con África, Lula da Silva también trabajará sus dos periodos en consolidar relaciones con la mayor cantidad de países que pueda. Brasil de por sí tiene un paso común con África, en donde existe similitudes de raza y cultura que lo llevan acercarse al continente, además del interés de proliferar las relaciones sur-sur. Esto se concreta con una gran cantidad de embajadas que serán abiertas en diferentes naciones africanas con el afán de generar lazos comerciales, científicos y culturales. Además de la ayuda humanitaria que proporcionará con cada vez mayor frecuencia los brasileños en distintos lugares del ese continente. *“Brasil proporciona apoyo en investigación y educación a los países africanos mediante organismos federales y estatales, cimentados en un fuerte compromiso político para fortalecer la capacidad científica y tecnológica en el propio país”*.<sup>172</sup> En el gobierno de Lula da Silva se abrirán 19 embajadas de un total de 37 que ya están funcionando en 54 países africanos, lo que deja a Brasil en el quinto lugar de países con mayor interés después de Estados Unidos, China, Francia y Rusia.

Junto con ello, podemos reconocer que los viajes son liderados por el Presidente y, no por el Ministro de Relaciones Exteriores, que participa, pero no lidera el viaje ni las reuniones. Por último, este multilateralismo tiene como objetivo beneficiar la posición de cada uno de los Estados tanto en su región como en el mundo. *“Most interestingly, the position of each as recognized economic leader with the framework of SACU, SAARC (South Asian Association for Regional Co-operation) and MERCOSUR, has*

---

<sup>171</sup> Alden, Chris; Viera, Marco Antonio, *opcit*.

<sup>172</sup> Revisado en : <http://www.scidev.net/americas-latina/cooperacion/especial/brazil-s-rising-interest-in-science-ties-to-africa-1.html>, 2 diciembre 2014

*been crucial to establishing the impetus to embark the region-to-region trade agreements”.*<sup>173</sup>

La inserción de Brasil en el nuevo contexto mundial tendrá que ser a través, del multilateralismo y con la herramienta de la diplomacia presidencial. Entendiendo que deberá crear una confianza en la región, para poder salir al mundo exterior sin problemas. Teniendo en cuenta que la situación muestra dos nuevos desafíos: el entrar al juego mundial como una potencia media, que está inserta en una región tercermundista, por ende, debe cuidar la manera en que maneja sus relaciones en la región y como las proyecta hacia el exterior; y, lograr lidiar con Estados Unidos, que no ha perdido su categoría de gran potencia, sin quedar perder su autonomía. Esta situación hace que el liderazgo que busca ejercer Brasil no sea fácil de alcanzar, sobre todo, en una región de tanto conflicto como Suramérica. *“Aunque cabe agregar una diferencia fundamental a quienes aspiran ejercer tal liderazgo en Sudamérica: la administración de Lula reconoce la supremacía 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 Estados Unidos en el hemisferio y foros multilaterales”.*<sup>174</sup>

De acuerdo a lo anterior, en el gobierno de Lula existirán tres ejes fundamentales de acción: la política económica, la reforma agraria y la política exterior. Ésta última será el medio fundamental para resolver la situación interna del país (cesantía, desempleo y hambre). Sin embargo, la situación interna en Brasil es tan compleja que muchas veces traba la política exterior o la dificulta. En política exterior las grandes coordenadas serán las siguientes: 1) defensa de los intereses nacionales; 2) búsqueda de una cultura de paz entre las naciones, es decir, una integración económica y comercial, que facilite el diálogo; 3) el fomento de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales; 4) la defensa de la Amazonía y de la biodiversidad; 5) llevar a cabo formas de integración que permitan fortalecer la identidad social, cultural e histórica; 6) “globalización solidaria y

---

<sup>173</sup> Alden, Chris; Viera, Marco Antonio, *opcit.*, p.1089

<sup>174</sup> Martínez, María Celia, *“La opción Suramericana de Itamaraty: ¿Hacia una redefinición de la identidad internacional brasileña?”*, En: Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper n°48, p.16

humanista”.<sup>175</sup> Efectivamente si la política exterior debía ser la llave que lograra mejorar la situación interna, entonces las coordenadas revisadas anteriormente deberían lograr acercar el contexto externo al interno. A esto se suma, que temas como: “globalización solidaria y humanista”, que se traducen en ayuda humanitaria en países como Haití o lugares en África<sup>176</sup>, Foros Sociales y congresos ambientales con sede en Brasil responden a un “*soft power*” de Inacio Lula da Silva. Tener claridad que la única forma de entrar a ser parte de este mundo y, líder de la región, no está sólo en demostrar que el poder económico o militar lo justifica; sino además, la gran capacidad de pensamiento que mueve a un Brasil consciente de lo que hace y hacia dónde va. Lo último, se traduce en llevar a cabo la idea de sustentabilidad y políticas de desarrollo, por medio de todas estas instancias.

Es por ello que al término del primer año de gobierno de Lula se pueden observar resultados positivos con respecto a su accionar. “*Un área de gran éxito del Gobierno ha sido la política internacional (...) En un país de dimensiones continentales, aunque pacifista y de economía tradicionalmente cerrada, sorprendió la popularidad alcanzada por las cuestiones de política internacional en este año de gobierno de Lula. En el escenario internacional, Lula, al contrario de lo esperado, se proyectó como un importante líder de los países en desarrollo, e intentó organizar una coalición de las economías emergentes (g-21<sup>177</sup>) para reforzar su capacidad de negociación conjunta*”.<sup>178</sup>

---

<sup>175</sup> CFR., Grasa Hernández, Rafael, “*La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro*”, En: Revista CIDOB d’Afers Internacional, n°65, p.95-109, mayo-junio 2004

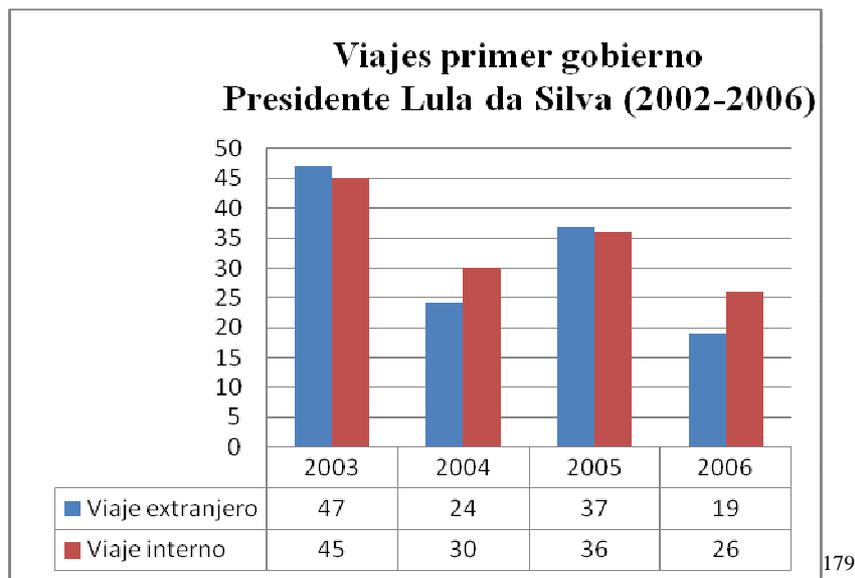
<sup>177</sup> “*Since the creation of the G-20, there have been some difficulties in bringing the group and the Cairns Group closer together due to differences in positions and interests. The G-20 includes only developing countries, while the other one consists of rich countries such as Canada and Australia and poor countries such as Paraguay and Colombia. Brazil is a member of both groups, and attempted to bring them together during the Cairns Group Meeting held in Costa Rica in February 2004. The United States Trade Representative Robert Zoellick was also present on the occasion and confirmed the North-American willingness to be more flexible during negotiations. Nevertheless, he complained about the American position of conditioning concessions to European Union reciprocity*”. Fagundez Vicentini, Paulo; Reis da Silva, André Luiz “*Brazil and the Economical, Political and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010)*”, En: Revista Brasileira de Política Internacional, n°53 (special edition): 54-72, 2010, p. 59

<sup>178</sup> Fleury, Sonia, *opcit.*, p.49

### **4.3. Diplomacia Presidencial de Lula da Silva: cambio y continuidad en política exterior.**

Los gobiernos de Lula presentan una serie de nuevos elementos que caracterizan la política exterior brasilera. Entre ellos su opción por el multilateralismo, que se revisará más adelante; y, la diplomacia presidencial. Esta última será una de las características más relevantes e innovadoras en la nueva estructura de la política exterior brasileña. Junto con la aparición de una variedad de actores que incidirán en la toma de decisiones, el rol del Presidente será clave en el desarrollo de la política exterior. El Ministerio de Relaciones Exteriores se verá enfrentado a una nueva figura de presidente, una persona con un rol cada vez más activo en política internacional. Esta actividad se reconoce en la gran cantidad de viajes que comenzará a realizar Lula da Silva, su participación en foros internacionales y su presencia cada vez mayor en los medios de comunicación.

En el siguiente gráfico podemos observar la cantidad de viajes que realizó Lula da Silva en su primer gobierno (2003-2006) tanto al extranjero como dentro del país. Efectivamente la mayoría de estos viajes se concentran en América del Sur y en el continente africano. Ambas regiones prioritarias para Lula da Silva, expuesto en su discurso de inicio y toma de posesión en el año 2003. De hecho, será en su primer año de gobierno, en el cual se concentre la mayor cantidad de viajes al extranjero, número que irá disminuyendo hacia el 2006. Esto es un dato no menor que apoya la tesis de autores como Roberto de Almeida en cuanto a la diplomacia presidencial y a esta figura de un presidente cada vez más presente en la ejecución directa de las relaciones exteriores de su país. Lula da Silva, a pesar de ser acompañado por su Canciller, será él quien preside las delegaciones oficiales; e intentará presidirlas a las naciones y en las situaciones más relevantes. En los viajes nacionales, el Presidente recibe a sus homólogos de otros países para realizar jornadas de trabajo en temas específicos; y, también, lidera los foros internacionales, congresos, cumbres y otras instancias de relaciones internacionales.



179

\*Elaboración propia

Además, “(...) en el aspecto institucional y en lo que se refiere a la administración y gestión de la política exterior, ocurrieron movimientos políticos significativos que, más que significar un reajuste, constituyen verdaderos cambios de orientación del aspecto instrumental y organizativo de la política exterior. El mayor de ellos fue la marcada institucionalización de la figura del Asesor Especial del Presidente de la República para Política Exterior (vinculado directamente a la presidencia y no al Ministerio de RR.EE.), cargo que se le otorgó al intelectual e historiador Marco Aurelio García”.<sup>180</sup>

Con esta estrategia Lula da Silva lograría entrar desde otra área a las relaciones exteriores y ya no sólo tendría una opinión diplomática de los temas, sino más bien, política. Tendrá que generar el equilibrio entre Itamaraty y el Ejecutivo, en cuanto a las decisiones y emisiones de opinión frente a los casos que se vayan estudiando. La trayectoria y prestigio de Itamaraty deberá respetarse y no pasar a llevar su imagen.

“El rasgo característico de Lula ha sido su militancia con porte de liderazgo en pos de un sistema internacional en que los países del Norte desarrollados dialoguen en mejor y mayor medida con las naciones del Sur. Dicho enfoque significó la ejecución de

<sup>179</sup> Gráfico 3: Elaborado con los datos extraídos del siguiente documento: De Almeida, Paulo Roberto, “Diplomacia presidencial: cronología de viagens e visitas, 2002-2007”, 2006. Revisado en blog del autor: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/ViagensVisitasLula.pdf>

<sup>180</sup> Duarte Villa, Rafael; Trindade Viana, Manuela, “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur”, En: Revista de Ciencias Políticas, Vol. 28, N°2, 2008, p.77-106, Sao Paulo, Brasil, p.81

*políticas más radicales en el ámbito externo para contrabalancear las medidas más ortodoxas que fueron llevadas a cabo en el plano interno”.*<sup>181</sup>

El cambio en la manera de hacer política exterior en Brasil, no fue un hecho aislado con Lula da Silva. Es un proceso que comienza con Cardoso a mediados de la década de 1990. “(...) *la diplomacia brasileña de Lula ha logrado mucho. Ha podido aprovechar las bases sentadas durante los años de Cardoso, especialmente en cuanto a la restauración de su credibilidad en el ámbito internacional*”.<sup>182</sup> Él, al igual que su sucesor tendrá mucho interés en tener buenas relaciones con Estados Unidos y lograr un puesto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “*La visión realista de Lula se ha expresado en la acumulación de recursos clásicos de poder, en su empeño por el liderazgo regional, en su oposición a las políticas norteamericanas así como en su esfuerzo por conseguir el reconocimiento internacional al objetivo de ingresar como miembro permanente al Consejo de Seguridad de la ONU*”.<sup>183</sup>

Sin embargo, existen cambios en esta nueva inserción de Brasil en el mundo con Lula. No es sólo la participación del presidente en los foros internacionales, sino además, su incidencia en la toma de decisiones de manera directa. La idea principal del nuevo mandatario es lograr que Brasil sea un país reconocido a nivel mundial y que de a poco logre consolidar un espacio relevante en la toma de decisiones. “*Under President Lula, Brazilian diplomacy has prioritized autonomy, a moderate and propositional contestation, strategic alliances compatible with the country’s weight – especially with the great developing countries -, South-American leadership in the region’s integration, and a campaign in favour of the social dimension*”.<sup>184</sup>

Desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en 1994 hasta el 2010 con Lula da Silva se fue construyendo en Brasil una “autonomía a través de la integración o la participación”. Esto lo podemos sintetizar de la siguiente manera: “(...) *a) la construcción de una identidad de país continental, con énfasis en la integración regional como nueva forma de inserción internacional; b) como proyecto normativo la autonomía a través de la integración buscaba aliar el objetivo de transformar al país*

---

<sup>181</sup> Giaccaglia, Clarisa, *opcit.*, p.100

<sup>182</sup> Hurrell, Andrew, “*Brasil y la tormenta que se avecina*”, En: Revista Foreign Affairs Latinoamérica, vol 9, n°2, 2009, p.43-54, p.48

<sup>183</sup> Bernal-Meza, Raúl, “*Cambios y continuidades en la política exterior brasileña*”, En: Revista Lateinamerika Analysen 13, Februar 2006, S.69-94, Hamburg IIK, p.87.

<sup>184</sup> Fagundez Vicentini, Paulo; Reis da Silva, André Luiz, *opcit.*, p.63

en un global trader a mediano plazo, con el de convertirlo en un global player político a largo plazo”.<sup>185</sup> Por lo tanto, se utilizaron tres medios: la participación en la Organización Mundial de Comercio (OMC); una agenda positiva con Estados Unidos, pero manteniendo la autonomía; y, la participación y liderazgo del MERCOSUR.

#### **4.4. La opción de un multilateralismo participativo.**

El multilateralismo es entendido por Lula da Silva como una herramienta fundamental en el manejo de la política exterior de su país, ya que comprende que éste necesita del apoyo de la comunidad internacional para poder ir alcanzando sus objetivos. En palabras del Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, el multilateralismo es la oportunidad de democratizar las relaciones entre los estados, reconociendo además que el poder militar ha sido relegado por un soft-power, que se instrumentaliza a través del multilateralismo. *“Of course democracy has its limits. Of course sometimes I would like to have things done in one month and they take one year because you have to discuss them with other ministries, with NGOs, with trade unions, with the business class, and so on. So it takes a long time. And sometimes it doesn't happen in the way I have thought precisely. But still it's much better than having an autocrat acting very quickly, even if it's an autocrat with good intentions. I would say that multilateralism is for international politics, at the stage at which we live today, more or less the equivalent of what democracy represents inside states”*.<sup>186</sup>

Existen dos autores que hablan de las tres dimensiones del multilateralismo visto desde la perspectiva del Presidente: primero, una naturaleza simbólica social, en donde la integración al G-8<sup>187</sup> y al Banco Mundial han sido claves. Segundo, las relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, las cuales se dan a través de la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo. Y, tercero, el “Club de los decision-maker”, en donde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es el mejor ejemplo. Es seguramente la dimensión social la que más ha querido destacar Lula da Silva poniendo

---

<sup>185</sup> Duarte Villa, Rafael; Trindade Viana, Manuela, *opcit.*, p.80

<sup>186</sup> Glasser, Susan, “The Soft-Power Power”, En: [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com), diciembre 2010, Brasil.

<sup>187</sup> “El 1 de junio de 2003 Lula fue uno de los once dirigentes de países en desarrollo que respondieron a la invitación de participar en un “diálogo alargado” con los líderes del Grupo de los Ocho (G8) en la ciudad francesa de Evian. Allí, el brasileño volvió a exponer su propuesta de crear un Fondo Mundial contra el Hambre, mal que calificó de “realidad intolerable”, el cual podría financiarse con una tasa sobre el comercio internacional de armas y con un porcentaje de los pagos de deuda externa de los países emergentes a los desarrollados”. <http://www.cidob.org/>, revisado el 24 noviembre 2014

en práctica programas internos como Hambre Cero<sup>188</sup> y la Bolsa de Familia<sup>189</sup>; y, desarrollando Foros Sociales<sup>190</sup> en el país. Asimismo, ha habido de parte de Brasil una motivación por lograr concretar iniciativas como la creación del Programa para Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>191192</sup>

Un primer ejemplo es el Mercosur, que ha sido una de las herramientas a través de la cual Brasil apostó a una integración regional, en donde él quedaba como líder indiscutido y esto le permitía entrar a la escena internacional con más peso. “*En el aspecto político, el MERCOSUR, bajo liderazgo brasileño, ha surgido como un importante mecanismo de estabilidad política y de preservación de las instituciones durante varias crisis políticas que se produjeron en la región durante los años 90*”.<sup>193</sup> De hecho Amado Luis Cervo señala que el Mercosur es un ejemplo de cómo se hace uso de los procesos de integración para establecer o consolidar la cooperación y el poder a través de redes, sobre todo, en Suramérica y así poder negociar con otros países y entrar al contexto internacional. En esta misma línea, Brasil destaca por presentar dos

---

<sup>188</sup> Hambre Cero es un programa que se enmarca en el año 2003 cuando el Presidente Lula da Silva inaugura el Ministerio de Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA) y que pretende combatir la situación de millones de brasileños que mueren día a día de hambre en ese país. Para más información visitar el sitio oficial del Ministerio: <http://www.mds.gov.br/>

<sup>189</sup> Bolsa Familia es un programa que se encuentra dentro del Plan Brasil sin Miseria (inicio 2003), que busca transferir una renta fija mensual a las familias más pobres de Brasil, que ganan menos de 70 reales por capital al mes. Los tres ejes de este programa son: primero promover un alivio inmediato con esta renta mensual a la pobreza; segundo, entregar acceso a derechos sociales básicos como educación, salud y asistencia social; tercera, obtener acceso a programas para que estas familias puedan superar su situación de pobreza extrema. Para más información visitar la página del Ministerio de Desarrollo Social del gobierno de Brasil: <http://www.mds.gov.br/>

<sup>190</sup> En el año 2001 se realiza el primer Foro Social Mundial en la ciudad de Puerto Alegre, Brasil. Las tres primeras versiones de este evento se desarrollan en Brasil y son organizadas por el PT. El año 2003, aparece Lula da Silva ya no como uno de los organizadores de este evento, sino como el Presidente del país. Estas instancias se utilizan para discutir sobre el proceso de globalización, criticando la posición que han tomado los países desarrollados y las dificultades que han tenido que enfrentar las naciones en vías de desarrollo. Los participantes en su mayoría son organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones internacionales que buscan una mejora del proceso de globalización. CFR, [www.globalización.org](http://www.globalización.org)

<sup>191</sup> CFR., Duarte Villa, Rafael; Trindade Viana, Manuela, *opcit.*

<sup>192</sup> Todos estos programas se encuentran dentro del Plan Plurianual o PPA, que permitieron a Brasil resistir la crisis del 2008 y ganar una posición relevante en el grupo de los BRICS: “*The basis of the PPA was to build on domestic demand by reducing income inequality and creating demand for products that could be produced by domestic industry with government support. It is precisely the kind of program that is required to shift the dependence from foreign to domestic demand without creating domestic inflation or external imbalances. The existence of a strong national development bank to finance the supply side of the program, and the ability to act on incomes through an increase in the minimum wage provides a balanced growth program that is perfectly suited to respond to the current crisis and to provide the basis for increasing growth in conditions of global recession*”. Kregel, Jan, “*The global crisis and the implications for developing countries and the BRICS: Is the “B” really justified?*”, En: Brazilian Journal of Political Economy, vol. 29, n°4 (116), pp.341-346, October-December/2009, p. 355

<sup>193</sup> CFR., Duarte Villa, Rafael; Trindade Viana, Manuela, *opcit.*, p. 86

dimensiones o identidades: por un lado, un país sudamericano y por otro, la de un país en vías de desarrollo. Esto le permite entrar la comunidad internacional con una doble estrategia, porque no sólo es capaz de generar alianzas con sus vecinos regionales; sino también, comienza a mirar más allá del continente buscando alianzas con países en otros continentes que presenten características similares, en cuanto a países en vías de desarrollo. En esta misma línea la internacionalista brasileña, Alcides Costa Vaz, dice que el Mercosur *“En otras palabras, (...) representa un test case para las pretensiones brasileñas de ejercer un papel regionalmente proactivo en favor de nuevas propuestas de desarrollo y de integración internacional. Hay, por lo tanto, una nítida preocupación en desplegar políticas activas de vecindad, cubriendo todo el arco que se extiende desde Uruguay a Surinam, siendo el Mercosur, a pesar de sus complicaciones de los últimos años, la iniciativa que mejor materializa la aspiración brasileña de intentar niveles más profundos de relacionarse y de construir una plataforma a partir de la cual puedan desencadenarse otras acciones internacionales en favor de la plena inserción internacional del país y de la región en su conjunto”*.<sup>194</sup>

En el discurso del año 2006 cuando Lula da Silva es reelecto deja en claro que el MERCOSUR no sólo será una herramienta para consolidar las relaciones internacionales de Brasil en la región y fuera de ésta; sino además, ha servido como una herramienta interna que ha sido un aporte a mejorar la economía nacional. *“(...) nós conseguimos resolver o problema da macroeconomia brasileira, da instabilidade econômica, conseguimos consolidar as nossas relações internacionais, conseguimos fazer ver que o Mercosul é uma condição importante para o desenvolvimento dos países que dele participam, conseguimos consolidar a comunidade sul-americana de nações, conseguimos consolidar uma política internacional onde não temos adversários, mas construímos um leque de amizades, em que o Brasil transita com leveza em todos os continentes e é ouvido porque nós aprendemos a respeitar e aí a gente pode exigir respeito”*.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Costa Vaz, Alcides, *“El gobierno de Lula. ¿Una nueva política exterior?”*, En: Revista Nueva Sociedad, n°187, septiembre-octubre, p. 139-152, Brasil, 2003, pág 147

<sup>195</sup> Da Silva, Lula, *“Discurso como presidente reeleito”*, 30 de octubre 2006. Recuperado en: <http://www.beersandpolitics.com/>

La tabla que viene a continuación nos muestra entre el último año del segundo periodo de Lula da Silva (2010) y los primeros años de su sucesora (hasta 2014), en donde el principal socio comercial de Brasil siguen siendo los países de la región, es decir suramérica. Aquí podemos observar que el interés brasilero por estas naciones es de un 31% , le sigue Estados Unidos con un 23% y China con un 19%. Estas cifras no han cambiado de manera drástica los últimos 15 años, sin embargo, el nuevo socio comercial que se agrega con fuerza es China, con quien la nueva mandataria a partir del 2011 reforzará lazos diplomáticos y comerciales.

**Principal socio comercial preferido para el país según país (2010-2014)**

	<b>Países de la entidad de integración regional</b>	<b>Cualquiera de América Latina</b>	<b>EE.UU.</b>	<b>Unión Europea</b>	<b>China</b>
Argentina	63,2	0,0	2,9	8,8	19,1
Brasil	31,0	8,5	23,3	13,2	19,4
Bolivia	37,6	19,8	8,3	21,8	3,1
Chile	7,0	18,6	23,3	15,2	33,7
Colombia	13,3	41,1	26,7	6,7	5,6
Costa Rica	12,5	7,1	42,9	26,8	7,1
Ecuador	27,2	31,5	23,9	14,1	3,3
Honduras	3,3	15,4	47,3	26,4	3,3
México	16,3	7,1	34,7	22,5	14,3
Panamá	0,0	3,1	48,4	32,9	12,5
Paraguay	87,5	9,7	1,4	0,0	0,0
Rep. Dom.	1,4	6,8	61,6	27,4	0,0
Uruguay	37,2	41,0	10,3	3,8	6,4

196

A lo anterior se agrega una cantidad importante de acuerdos comerciales que firma Brasil, en los periodos en que Lula da Silva es presidente, que se enmarcan dentro y fuera del MERCOSUR. Éstos, son sobre todo, con países latinoamericanos, africanos y del sudeste asiático, es decir, con un objetivo estratégico claro: extender su influencia ya no sólo en la región, sino más allá de ésta, pero en países de características similares. La

<sup>196</sup> Alcántara, Manuel; Rivas, Cristina, *¿Son ajenos los políticos latinoamericanos a la importancia de China en sus países?*, En : <http://www.infolatam.com/>, Salamanca, España, abril 2013

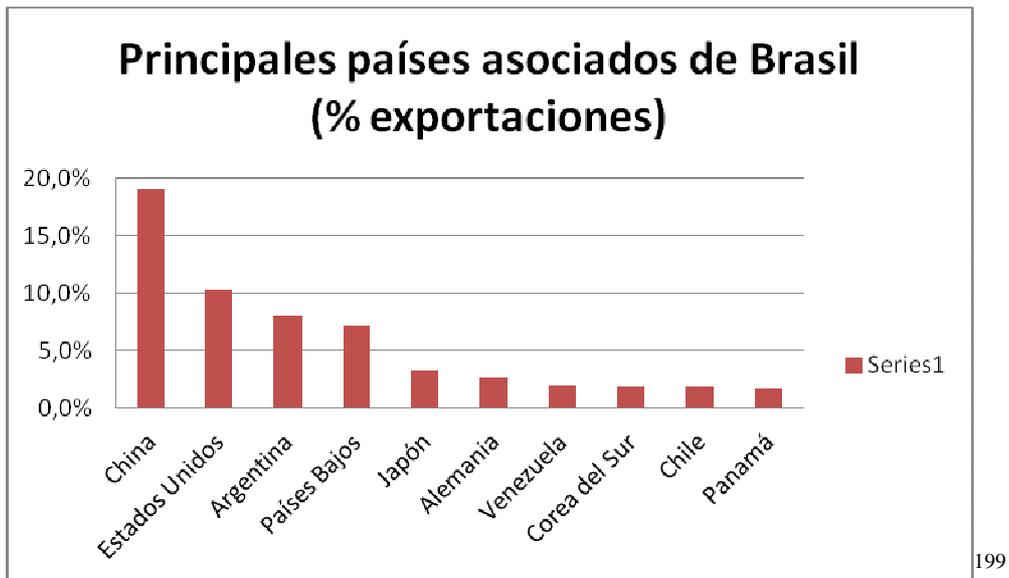
posibilidad de ejercer liderazgo y, al mismo tiempo, lograr una instancia de entrada no sólo económica sino también cultural en esas naciones es para Brasil fundamental. Las estadísticas nos muestran lo siguiente, que *“Entre 2003 y 2009, Brasil firmó más de 400 acuerdos y protocolos con países en desarrollo de América Latina, Caribe, África, Asia y Oceanía. En este período, el número de países beneficiados por la cooperación brasileña creció un 150% (de 21 a 56 países), con una cartera de proyectos de unos 90 millones de dólares y un número de acciones iniciadas que pasó de 23 en el año 2003 a 181 en 2007 y alcanzó las 413 en 2009. Sólo en África, Brasil coopera con 35 países. Atendiendo a la ejecución de la ABC, en 2009, el 50% de los proyectos se concentraban en África, el 23% en Sudamérica, el 15% en Asia y el 12% en América Central y el Caribe”*.<sup>197</sup>

Un punto relevante es destacar la utilidad del Mercosur como herramienta de inserción en el nuevo contexto mundial para un país como el del Presidente Lula da Silva. En este sentido, *“Para Brasil, El Mercosur se presenta como un instrumento muy importante, pero siempre como un instrumento. La integración no es para Brasil un fin en sí mismo. Ya en el momento de la constitución los gobiernos dejaban explícita esta idea (...) el bloque tiene como objetivo la inserción internacional; desde el principio, la cuestión de la identidad no ocupa un lugar central”*.<sup>198</sup> Esto se refuerza con el dato de los principales socios comerciales de la economía brasilera, en donde sólo aparecen tres países sudamericanos: Chile, Argentina y Venezuela. Aquí solo Argentina y Venezuela son parte del Mercosur y Chile es un Estado asociado. Los dos socios comerciales más importantes de Brasil hoy (2013-2014), serán China y Estados Unidos, ambas naciones fueron claves en las relaciones que generó Lula da Silva en sus gobiernos. A continuación presentamos dos gráficos que ejemplifican lo explicado anteriormente.

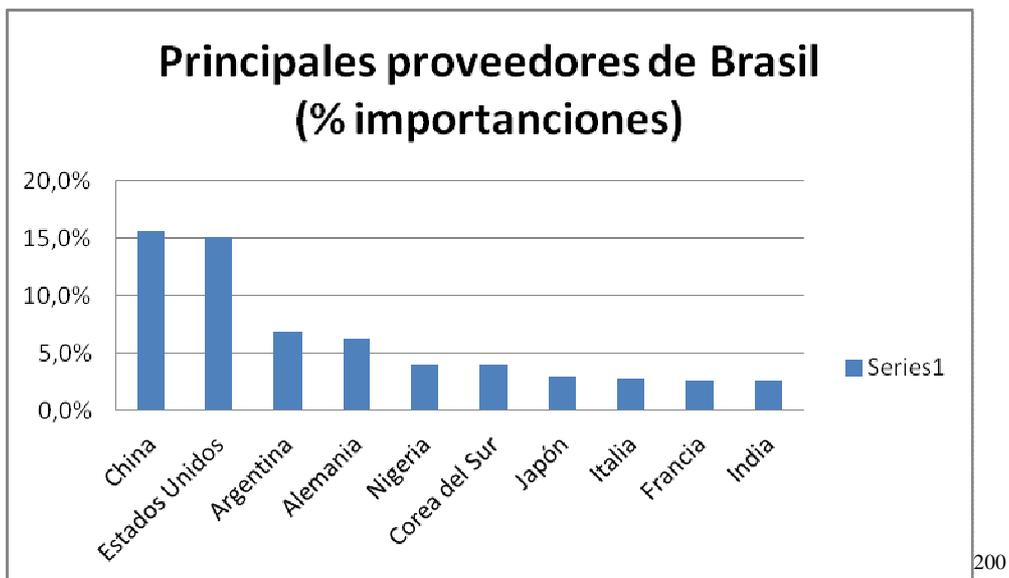
---

<sup>197</sup> Ayllón Pino, Bruno, *“La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente”*, Análisis del Real Instituto Elcano, octubre 2010, p.5-6

<sup>198</sup> Vigevani, Tullo; Ramanzini Jr., Haroldo, *“Brasil en el centro de la integración”*, En: Revista Nueva Sociedad, n°210, enero-febrero 2009, pp. 76-96, Brasil, p.84



\*Elaboración propia



\*Elaboración propia

Más allá de lo anterior, Brasil generará lazos con países más allá de la región, y muchas veces con características sociales y económicas similares, pero culturalmente muy distintos. Un ejemplo de ello es la “Cumbre América del Sur – Países Árabes” que se llevó a cabo el 2005 en Brasil. Celso Amorim lo expresó de esta manera “*La iniciativa*

<sup>199</sup> Gráfico 4: Principales países a los cuales exporta Brasil en porcentajes según importancia. Este dato es al año 2013. Datos extraídos de: <https://es.santandertrade.com>, basados de OMC.

<sup>200</sup> Gráfico 5: Principales países de los cuales importa Brasil en porcentajes según importancia. Este dato es al año 2013. Datos extraídos de: <https://es.santandertrade.com>, basados de OMC.

*responde tanto a la determinación presidencial de profundizar relaciones con aliados del mundo en desarrollo, como a la premisa que el proceso de integración suramericano es abierto e inclusivo*".<sup>201</sup> Particularmente en este caso se estrechan relaciones con Irán, en donde el presidente Mahmud Ahmadinejad, realizará una visita América Latina visitando Brasil, Bolivia y Venezuela. En un contexto internacional, en el cual el proyecto iraní de energía nuclear ha sido bastante criticado por la comunidad occidental, especialmente por Estados Unidos; y, el tema de los atentados a la comunidad judía en Buenos Aires, que se le adjudican a Irán, ha causado grandes diferencias en la comunidad internacional y desde la ONU en las relaciones diplomáticas con este país. Pese a lo anterior, en el 2008 Lula decide volver a formalizar contactos con Irán y en marzo del 2009, recibe a su par en suelo brasilero. El gobierno de Lula hace caso omiso a las advertencias del gobierno de Washington y decide, ser el primer país en recibir al presidente Mahmud Ahmadinejad en América Latina, iniciando una nueva alianza de intercambio científico, comercial y cultural. El ejemplo de Irán demuestra la solidez de Lula da Silva en la toma de decisiones en el ámbito de la política exterior, en donde su Ministro Celso Amorim viajará a Teherán en un primer momento y, luego el presidente recibirá a su par en América Latina. Además, Brasil no sólo será el primer país visitado por el presidente iraní; sino también, es la puerta de entrada a esta gran región. Así el el presidente brasilero clarifica que las decisiones no siempre pasarán por lo que estime Estados Unidos, sino además, él quiere ser el anfitrión de los extranjeros que vengan a visitar y generar negocios con Latinoamérica, especialmente con Sudamérica. A ello hay que agregar que gracias a las gestiones de la diplomacia brasileña se logra que Irán asuma las propuesta de la Declaración de Teherán en el tema del desarrollo de energía nuclear. Así "(...) *quedó demostrado que nuevas visiones y formas de actuar son necesarias para lidiar con temas tratados hasta entonces de forma exclusiva por los actuales miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. A pesar de las resistencias iniciales a una iniciativa que nació fuera del cerrado club de las potencias nucleares, estamos seguros de que la dirección del diálogo allí señalada servirá de base para las futuras negociaciones y para la eventual solución de la cuestión*".<sup>202</sup>

---

<sup>201</sup> CFR., Duarte Villa, Rafael; Trindade Viana, Manuela, *opcit.*, p.87

<sup>202</sup> Amorim, Celso, "Un Nuevo mapa del mundo", En: Diario El País, septiembre 2010

Junto con ello, generando alianzas con países en su misma situación busca crear bloques de poder, sobre todo, económicos que le permitan llegar a un poder político de decisión. En pocas palabras, Lula al generar alianzas con otros países fuera del continente y que pueden llegar a ser potencias mundiales, quiere presionar para poder entrar a ser parte del privilegiado grupo de toma de decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Para Lula, según Amado Luis Cervo, el multilateralismo no sólo debe ser participativo sino recíproco, es decir, *“The concept involves two presuppositions: the existence of rules to govern the international order, without which the power disparity will prevail in favor of the great powers; and the joint formulation of these rules, so that they will not favor the interests of some to the detriment of the interests of others”*.<sup>203</sup>

A esto se agrega la creación del G-3 (India, Sudáfrica y Brasil), que podría crecer a un G-5 con la participación de China y México. Esta idea se enmarca dentro de una política multilateral que busca reforzar los lazos de los países del hemisferio sur, con excepción de China. La búsqueda de grandes aliados es fundamental en la carrera por un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU<sup>204</sup>. El G-4, integrado por Brasil, Japón, India y Alemania, era otra estrategia por parte del primer país de generar una presión en conjunto respecto al tema anteriormente tratado, puesto que el conjunto podría proporcionarle a Brasil una negociación más eficiente que de manera individual.

*“Concomitantly with the creation of the G-20, the Brazilian government took part in the formation of the G-3, gathering Brazil, India, and South Africa (IBSA). The India-Brazil-South Africa Trilateral Dialogue Forum, launched on June 2003, consists of the three countries’ strategic articulation. They agreed on the following principles: the respect for the rules of International Law, the strengthening of the United Nations and its Security Council, and the importance of prioritizing diplomacy as a means of maintaining international peace and security (...) September 2003, India, Brazil, and South Africa decided to establish a fiduciary fund in the scope of UNDP to contribute to poverty and hunger relief in an improved international cooperation framework, and also aiming at the implementation of the Millennium Development Goals”*.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Cervo, Amado Luis, *“Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World”*, En: Revista Brasileira Política Internacional, n°53 (special edition): 7-32, 2010, p.11

<sup>204</sup> En septiembre del 2005, el Presidente Lula da Silva en actividades previas a la reunión del Consejo de Seguridad vuelve a insistir en la importancia de aumentar el número de países permanentes que participen en él.

<sup>205</sup> Fagundes Vicentini, Paulo; Reis da Silva, André Luiz, *opcit.*, p.60

La primera reunión de Jefes de Gobierno del G-3, se desarrollará un año después en marzo del 2004, en Nueva Delhi, India. Tres años más tarde, 2007, la reunión del IBSA volverá a poner sobre la mesa la importancia de una alianza a nivel del hemisferio sur que sea capaz de contrarrestar el poder de los países desarrollados. Lo interesante de esto, no sólo es la activa participación de Brasil como motor y vocero de este grupo de países; sino además, el rol activo que tendrá Lula da Silva en estas reuniones. En concreto, el papel del Presidente sobrepasa nuevamente al del Ministro de Relaciones Exteriores de ese país. *“To understand Lula's foreign policy and its focus on trilateralism, it is important to bear in mind that one of Brazilian diplomacy's particularities is what is called 'paradigmatic resilience'. Foreign policy paradigms that were defined and first implemented in the past are still influencing the mind-set and world-view of Brazilian decision makers. In this sense Lula's present investment in co-operative arrangements between middle-power states from distinctive regional contexts is part of a revised foreign policy strategy that has its conceptual foundation in both of the aforementioned diplomatic paradigms. What is indeed new with respect to trilateralism is that it envisages formalised co-operation between regional hegemon who pool together their material and principled assets to achieve clear national interests in multilateral fora of negotiation”.*<sup>206</sup>

El Presidente tiene claro que la integración de Brasil y, seguramente del resto también, lo obligará a buscar una inserción a través de temas que distintos a los que han predominado el siglo XX. Es por eso que durante el 2009 los discursos de Brasil en Naciones Unidas tuvieron un enfoque a temas medioambientales, en donde llamaban a los países desarrollados hacerse responsables de problemas relacionados al cambio climático. *“Thus, on environmental matters, Brazilian foreign policy seeks to associate the need of development with the usage of natural resources by all nations. On the same line of thought, the country also shows a strong position in two topics: equal and fair distribution of the profits resulting of the extraction of natural resources between countries with advanced research and technology levels and mega diverse once; the recognition that all countries should contribute to reduce greenhouse gas emission acknowledging the existence of common but differential responsibilities”.*<sup>207</sup>

---

<sup>206</sup> Alden, Chris; Viera, Marco Antonio, *opcit.*, p.1086

<sup>207</sup> Fagundez Vicentini, Paulo; Reis da Silva, André Luiz, *opcit.*, p.66

Junto con ello, el esfuerzo político y económico del gobierno de Lula, se sumó uno cultural con una mayor participación en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP)<sup>208</sup>. En este sentido, la influencia brasileña no sólo buscaría alianzas norte-sur; sino que reforzaría las alianzas sur-sur, remitiendo a su historia y formación inicial como nación.

La académica Mónica Hirst, destaca este nuevo enfoque de Lula da Silva como una oportunidad de potenciar nuevas áreas de cooperación e integración. “(...) *la política internacional de Lula inaugurada el 2003 estuvo fuertemente asociada a la idea de cambio. El país incorporó un discurso más afirmativo, se mostró dispuesto a ampliar sus responsabilidades internacionales, estimuló nuevas coaliciones con potencias regionales como la India y Sudáfrica, asumió protagonismo en las negociaciones comerciales globales, se hizo más ambicioso en la obtención de altos cargos en la burocracia internacional y dio máxima prioridad a su candidatura a un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ampliado*”.<sup>209</sup>

Un segundo ejemplo es lo que Lula hace al poner dentro de sus prioridades las relaciones internas de Sudamérica con la promoción de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en donde observamos la inserción de Brasil dentro de la región ya no sólo desde el ámbito del área económica, sino también, desde el rol que ejercerá el Ministerio de Defensa. El autor Héctor Saint-Pierre lo describe de la siguiente manera: “*Después de mucho insistir en sus discursos sobre la prioridad del escenario sudamericano para la política exterior y como objetivo primordial de la estrategia de inserción internacional de Brasil, el gobierno presidido por Luiz Inácio “Lula” da Silva promovió la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y lideró la creación, dentro de esa institución, del Consejo Suramericano de Defensa (CSAD), mostrando, con esos gestos, su determinación con relación al escenario subregional suramericano. Ambas propuestas, pero particularmente la del CSAD, exigen la sintonía de las gramáticas militar y diplomática en su adecuación a la lógica de la política*

---

<sup>208</sup> Está integrada por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Portugal y Santo Tomé y Príncipe. Observadores son Guinea Ecuatorial, Mauricio y Senegal. Mayor información en el sitio web de la organización: <http://cplp.org/>

<sup>209</sup> Hirst, Mónica, “*La política sudamericana de Brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de las nuevas coyunturas*”, En: Escenarios políticos en América Latina, Ed. Siglo XVI, Buenos Aires, 2008, p. 242

*exterior*”.<sup>210</sup> Lo interesante de esta iniciativa es que llevará a Brasil a repensar su política de relaciones con los nueve países con los que comparte frontera, ya que la lógica que podría mostrar este Consejo Suramericano de Defensa, debería llevar a Lula y a su Ministro de Defensa a institucionalizar los acuerdos bilaterales y multilaterales en este ámbito. En cambio, José Viegas Filho, el actual Ministro de Defensa de su primer periodo, deja en claro que eso no será posible, ya que en gran medida podría limitar las acciones no solo brasileñas; sino además, la de los demás países de la región.

*“Creo que es importante resaltar que me parece correcta nuestra opción, en los últimos 15 años, por enfatizar, en el Mercosur, la dimensión comercial de la integración. En mi evaluación, el desarrollo de estructuras más rígidas de integración político-militar sería una especie de ‘techo’ de la construcción, correspondiendo a una etapa posterior del proceso. En el estadio actual, debemos dar continuidad, en el área de la defensa, a la línea del establecimiento de vínculos específicos. Debemos, por ejemplo, mantener nuestros ejercicios combinados. Debemos profundizar, en la medida de lo posible, la coordinación de posiciones. Pero no es el momento, todavía, de pensar en una reproducción, en el plano político-militar, de las estructuras jurídico-diplomáticas con que ya contamos en el plano comercial”*.<sup>211</sup>

Lo anterior va de la mano con el cuadro sobre las estadísticas de cooperación que tuvo el gobierno brasileño en los dos gobiernos de Lula da Silva, en donde se observa que el país ha tenido una opción pro soft power y no hard power, tanto con la región de América Latina, como también con el resto del mundo. El mayor porcentaje con casi un 80% se concentra en la contribución a organismos internacionales como puede ser ONU, OEA, MERCOSUR, UNASUR; y se pueden agregar los nuevos como BRICS, IBSA, G-20, G-3, entre otros. Un espacio en el cual el gobierno brasileño ha encontrado una voz que es escuchada y, sobre todo, ha encontrado un liderazgo, que le ha permitido tomar decisiones que pueden ir más allá de las opiniones de las grandes potencias como Estados Unidos, es decir, ha logrado autonomía sin dejar de participar en el contexto internacional. Otro punto relevante es la ayuda humanitaria, que ha ejercido en América

---

<sup>210</sup> Saint-Pierre, Héctor Luis, *“La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa”*, En: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org), octubre 2009.

<sup>211</sup> Viegas Filho, José, *“Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no Instituto Rio Branco”*, En: [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br), 2004

Latina y, con mucha fuerza en las naciones africanas, tal como lo mencionábamos en páginas anteriores.

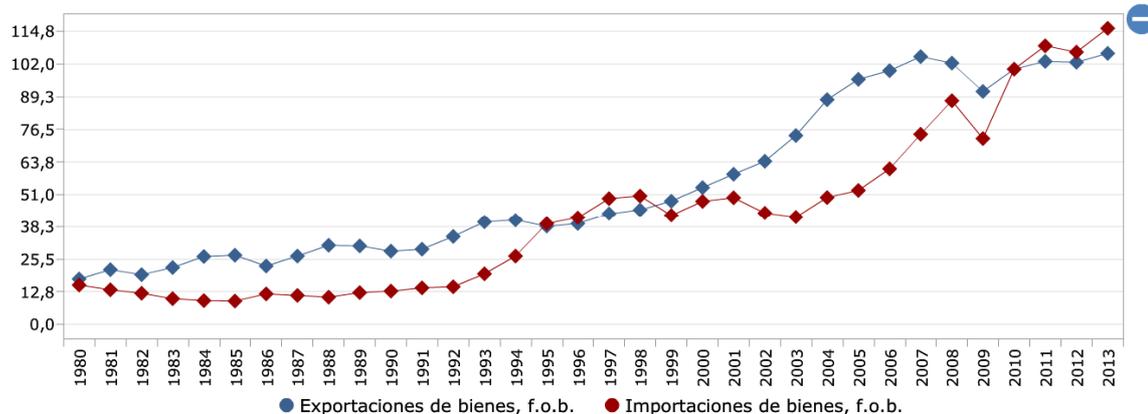
### Cooperación brasileña para el desarrollo internacional (2005-2009)<sup>212</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	Total	% en relación con el total
<b>Asistencia humanitaria</b>	0,7	3,3	17,9	15,6	43,5	81	5,04
<b>Becas para extranejos</b>	35,4	33,6	31,7	37	22,2	160	9,95
<b>Cooperación técnica, científica y tecnológica</b>	17,5	19,5	20	30,7	48,8	136,7	8,5
<b>Contribuciones a organismos internacionales</b>	189	303,5	250,6	239,5	247,6	1.230,40	76,5
<b>Total</b>	242,6	359,9	320,2	322,8	362,1	1608,1	99,99

En el siguiente gráfico podemos observar como el comercio de bienes ha aumentado considerablemente a partir de inicios del siglo XXI, que coincide con los gobiernos de Lula da Silva. Este índice de comercio de bienes extraído de la CEPAL, complementa de manera significativa la importancia que ha tenido el Presidente en el aumento de su presencia en las relaciones internacionales. Efectivamente, podríamos concluir que la cantidad de viajes que realizó Lula da Silva en sus dos gobiernos tiene que haber contribuido a mejorar, iniciar y potenciar relaciones con las diferentes regiones del mundo, que se verán reflejados a lo largo de su mandato en los índices de exportaciones e importaciones. Junto con ello, el mapa de *Brasil y los Acuerdos Regionales con el mundo*, que habíamos analizado en la página 97 muestra la cantidad de acuerdos que firma Brasil, en donde la mayoría se lleva a cabo en los gobiernos de Lula da Silva.

<sup>212</sup> Ayllón Pino, Bruno, “Construcciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”, En: Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), p.121

### Índice del comercio de bienes de Brasil (1980 – 2013)



213

Las iniciativas revisadas anteriormente nos hablan de un país que sabe que debe entrar a jugar con las naciones desarrolladas desde otro ángulo, y eso es a través de iniciativas que se enmarcan dentro del uso del “soft power”, que se potencia con la diplomacia presidencial que lleva a cabo Lula da Silva. Recordemos quién fue él antes de Presidente de Brasil, cuando es electo en 2002 y a inicios del siguiente año aparece en el Foro Social, ya no como el líder del Partido de los Trabajadores, sino como el más alto mandatario de Estado, Inacio Lula da Silva había demostrado algo impensable. Por lo tanto, ahora se esforzaría en mostrarle al mundo qué o quién era Brasil y por qué merecía estar en el grupo de los poderosos.

*“Finalmente, en el plano político se observa que Brasil está adquiriendo mayor visibilidad internacional, a lo que la propia diplomacia presidencial ha contribuido de manera directa. El presidente Lula ha intentado capitalizar el interés suscitado por su elección y su llegada al poder, apareciendo efectivamente como novedad e intentado inscribir sus más caras preocupaciones de connotación social en la agenda internacional. Al mismo tiempo, asumió una postura crítica frente a la forma en que EEUU conduce la campaña antiterrorista, a las acciones militares y ocupación de Irak y al debilitamiento de la ONU y el multilateralismo en general. En ese plano se observa*

<sup>213</sup> Gráfico 6: Revisado en la página de la CEPAL, 13 diciembre 2014  
[http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB\\_cepalstat/Perfil\\_nacional\\_economico.asp?Pais=BRA&idioma=e](http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepalstat/Perfil_nacional_economico.asp?Pais=BRA&idioma=e)

*coherencia entre los aspectos de la política exterior formalmente enunciados y las posiciones sustentadas por sus principales exponentes, entre ellos el propio presidente”.*<sup>214</sup>

En síntesis, el nuevo Presidente de Brasil a través de una política exterior clara y conforme con Itamaraty, pero de la mano de su Ministro de Relaciones Exteriores asegurará que el país salga de la región, se haga visible en el extranjero, se relacione de manera estratégica con sus pares y genere alianzas positivas para el desarrollo de políticas sustentables que hagan de su nación, un gran Brasil.

---

<sup>214</sup> Costa Vaz, Alcides, “*El gobierno de Lula. ¿Una nueva política exterior?*”, En: Revista Nueva Sociedad, n°187, septiembre-octubre, p. 139-152, Brasil, 2003, pág 152



## CONCLUSIONES

Tras una larga trayectoria que nos ha llevado por la política exterior de Brasil durante todo el siglo XX e inicios del siglo XXI es necesario sintetizar los principales hitos.

Desde finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, el gobierno brasileiro estuvo preocupado de fortalecer sus fronteras, como parte importante de la construcción de una nación, es decir, construcción de identidad. Un personaje relevante en esta etapa será el Barón de Río Branco, diplomático fundamental en el desarrollo de los primeros lineamientos de la política exterior del país basada en dos principios básicos: el pacifismo y el juridicismo. La herencia del Barón se concreta en la fundación de Itamaraty, lo que actualmente es el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por un lado, se encuentra la escuela para diplomáticos que hace referencia al profesionalismo de la carrera y la seriedad con que hay que llevar las relaciones con otros Estados; por otra parte, la importancia de que las relaciones que Brasil establezca con sus vecinos deben ser proactivas. Siguiendo la línea del Barón de Río Branco, él desde muy temprano habla de una alianza con los otros dos países más relevantes de la región: Argentina y Chile, por ende, el ABC; asimismo, la necesidad de que las relaciones con una potencia como Estados Unidos deberán ser siempre tratadas con mucha delicadeza.

Desde 1930 en adelante la fuerza que toma Itamaraty en el ámbito de las relaciones internacionales será inminente e independiente a la tendencia política del gobierno de turno. El Ministerio de Relaciones Exteriores es hasta nuestros días un ejemplo de institucionalismo histórico que sienta las bases de la política exterior de Brasil. Estas relaciones se desarrollan dentro de un marco de autonomía a distancia. El gobierno brasileiro hasta 1990 muestra que su relación con el resto del mundo se basa en una diplomacia cortés, que no busca generar interdependencias; sino más bien, lograr que su nación se mantenga en paz con el mundo. Sin embargo, ya a finales de la década de 1970 e inicios de 1980, el Ministerio de Relaciones Exteriores notaba que la región estaba siendo presionada por grandes potencias como Estados Unidos y Gran Bretaña. Justamente esa presión era la que podía transformarse en una intervención inminente, como fue la Guerra de las Malvinas.

El término de la Guerra Fría, genera un nuevo vuelco en la política exterior de Brasil, que se caracteriza por una crisis dentro de Itamaraty y una reformulación de las directrices de acción diplomática. La razón de esto radica: primero, en la aparición de nuevos actores internacionales, tanto organismos internacionales como las organizaciones no gubernamentales u ONG's. Esta última le permite una participación activa a la sociedad civil, que antes no tenía. Segundo, las nuevas temáticas de discusión a nivel internacional que se alejan de los paradigmas del "hard power", es decir, del ámbito militar y económico. Ahora los temas se van abrir a derechos humanos, medio ambiente, reivindicación de las minorías étnicas, desarrollo sustentable, entre otros. El desafío para Itamaraty estará en adaptarse a estos cambios y seguir siendo un referente para cada uno de los Jefes de Estado de la última década del siglo XX. Así, Brasil comprende que debe insertarse en el mundo globalizado, en donde no tener una posición determinada en ciertos temas ya no es una opción. Es por ello, que la nueva línea de política exterior se sustenta en una autonomía participativa, que tiene como objetivo final hacer del país una pieza clave a nivel regional y con ello, saltar a un puesto a nivel mundial. En concreto, el interés de los ministros de relaciones exteriores se encontrará principalmente en la región con la construcción del MERCOSUR, en donde Brasil asuma un papel de liderazgo en las instancias de cooperación e integración que se desarrollen.

En la primera década del siglo XXI, el interés por el multilateralismo y la integración regional se establece desde un Itamaraty que debe entregarle espacio a un Presidente que tiene claridad de la importancia de las relaciones exteriores para el desarrollo y el posicionamiento de Brasil en el mundo. Los temas han aumentado, los problemas en el mundo de hoy también, por ende, las soluciones deberán tomarse desde el futuro que se quiera construir. Inacio Lula da Silva, tiene claridad de que haber sido el líder del Partido de los Trabajadores, haber luchado por un cambio y ser parte de esto tiene un costo y trae responsabilidades políticas con su partido y con la población brasilera. Es entonces, cuando la diplomacia presidencial se presenta como un marco de acción acorde a los objetivos que se ha establecido el nuevo mandatario. Lula no sólo tendrá un asesor políticos en el ámbito de las relaciones internacionales, que tendrá que aconsejar al Presidente para tener una coherencia con la línea ideológica de éste; sino también, una mayor participación en las relaciones exteriores, que se traduce en acompañar o reemplazar al Ministro de Relaciones Exteriores. Lo anterior generará un cambio en el

desarrollo de la política exterior del país, que hasta ese momento había sido formulada y ejecutada por Itamaraty, puesto que el Poder Ejecutivo tendrá en varios de los ámbitos a tratar la última palabra.

Un concepto de poder que varía de un “*hard power*” a un “*soft power*” nos demuestra que los temas con los que entra a discutir su liderazgo Brasil en la arena internacional tendrán relación con medio ambiente, desarrollo social, derechos humanos, entre otros.

Este *soft-power* es descrito por Bruno Ayllón como: “*La cooperación brasileña es un instrumento de la política exterior del país, funcional a sus intereses nacionales y a sus legítimas aspiraciones de proyección internacional, de apertura de nuevos mercados y de ejercicio de influencia en el ámbito multilateral. El hecho de que Brasil, así como los donantes de la OCDE y otros emergentes, busque realizar intereses nacionales al ofrecer cooperación no es incompatible con el reconocimiento de sus contribuciones a la práctica de la CSS. Pueden destacarse tres de ellas: la transferencia de buenas prácticas en varios sectores; la participación de múltiples actores, públicos y privados, tanto en el ámbito nacional como en el internacional; y el compromiso con la cooperación a favor del desarrollo en acciones regionales, interregionales y multilaterales*”.<sup>215</sup> Durante el gobierno del presidente Lula esta cooperación ha experimentado un fuerte crecimiento, en el contexto del carácter prioritario otorgado a la constitución de un eje sur-sur en su política exterior. Ejemplos concretos son: la ayuda humanitaria a países de América Latina y de África como es Haití con la MINUSTAH; y, los intercambios culturales que se realizan a través de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. Estos temas serán tratados por la herramienta del multilateralismo, no sólo a través del MERCOSUR; sino a ello se le agregarán foros de grupos de países que se encuentran en una posición similar, es decir, las relaciones sur-sur serán las primeras y más importantes para buscar un sustento en su rol de liderazgo de países del Tercer Mundo. Los Estados formarán parte del G-20, G-5, BRIC’s, son solo algunos de los ejemplos. Allí, el protagonismo del Presidente Lula es indiscutido, puesto que es su persona el que preside las reuniones dentro y fuera de su país. En este último punto, la popularidad del tema de los BRIC’s, en donde Brasil genera alianzas con Rusia, India, China y más tarde, integran a Sudáfrica es clave para entrar a ser parte

---

<sup>215</sup> Ayllón Pino, Bruno, “*La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente*”, Real Instituto Elcano, España, octubre 2010, p.7

de la discusión mundial. El presidente Lula sabe que Rusia y China siendo parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pueden tener el poder de respaldar su postulación como miembro permanente a este organismo internacional. En cambio, Estados Unidos, con quien Brasil ha logrado generar una relación de amistad y de cercanía, parece no tener intención de apoyarlo para lograr este objetivo.

En conclusión, a través de nuestra investigación hemos podido dar cuenta que durante el siglo XX fue Itamaraty, el cual por medio de su cuerpo diplomático desarrolló y ejecutó los lineamientos de la política exterior de Brasil. Su gran característica estuvo dada por una autonomía a distancia y en la última década un multilateralismo cada vez más plausible. En cambio, ya a fines del siglo XX, con Fernando Henrique Cardoso y a principios del siglo XXI con Lula da Silva nos encontramos con una figura de un Jefe de Estado más activo en el ámbito de las relaciones internacionales. Una hipótesis de diplomacia presidencial que se lleva a cabo con la figura de Inacio Lula da Silva, quien se encarga personalmente de que la política exterior sea ejecutada tal y como él cree que debe ser. En ese espacio de tiempo, Itamaraty no es ignorado, sino más bien, va a tener que compartir sus ideas con un Poder Ejecutivo más fuerte y con apertura a escuchar a otros actores políticos. Dada los antecedentes del actual Presidente, podemos observar un cambio plausible en este ámbito. En concreto, su pasado de dirigente social lo llevará a escuchar a los sindicatos y con ello a la sociedad civil, que estará organizada en organismos no gubernamentales. No serán, entonces solo los temas los que cambiarán, sino también, a quién se escuchará. Es esa una de las razones que hace a este nuevo presidente tan popular dentro y fuera del país, su cercanía con la gente y con el grupo más necesitado, porque la historia personal de Lula es la que marcará la manera de gobernar. La nueva política exterior de Brasil busca fuerzas, no sólo en temas distintos, que son netamente de *soft power*, sino también el apoyo a grupos de países que han sido vistos de manera diferente por las grandes potencias, como lo fue Brasil hasta el momento. La alianza con los países en vías de desarrollo o países más pobres, es para el Presidente una pieza clave dentro de su estrategia, ya que si logra aunar estas fuerzas y ser el vocero de este no menor grupo de países ante las grandes potencias, estaremos hablando de un Brasil que entra al siglo XXI comprometido, fuerte y decidido a cambiar el espectro del contexto internacional.

En un siglo XXI, en donde Lula es reelecto, la imagen de Brasil en el extranjero parece hacerse cada vez más fuerte en el mundo. Un país multirracial, de tamaño continental, con una geografía diversa y una población gigantesca, los niveles de crecimiento de la última década están demostrando que podría despegar. Las ambiciones parecen ir más allá del continente, y más allá de los que Itamaraty alguna vez propuso. Pese a ello, Lula entiende que debe existir paz en el continente y sobre todo en Suramérica, porque si el vecindario presenta problemas, las fronteras podrían ser vulneradas y poder mirar más allá será difícil.

*“Una buena política externa exige prudencia.  
Pero también exige osadía. No puede basarse en la timidez o en el complejo de inferioridad.  
Es común escuchar que los países deben actuar de acuerdo con sus medios,  
lo que es casi una obviedad. Pero el mayor error es subestimarlos”.*

Celso Amorim, 2010

# BIBLIOGRAFÍA

## Libros

1. Anderson, JP Public Policy - Making, Newyork: 3rd ed. Holt, Rinehort and Winston. 1984
2. Burges, Sean W., “*Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold*”, En: <http://ire.sagepub.com>, Brasil, marzo 2008.
3. De Sousa, Sarah-Lea Jean, “*India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?*”, En: [www.fride.org](http://www.fride.org), Madrid, España, abril 2007.
4. De Souza, Amaury, “*A Agenda Internacional do Brasil: Um estudio sobre a comunidade brasileira de política externa*”, En: Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales, Brasil, 2002.
5. De Souza Costa Barros, Alexandre, “*Política exterior brasileira y el mito del Barón*”, En: FI, XXIV, julio-sept., 1983.
6. Del Arenal, Celestino. El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales. En: Hacia un nuevo orden mundial y europeo: estudios en homenaje al profesor Manuel Diez de Velesco. Madrid, España, 1993.
7. Di Tella, Torcuato S., “*Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX*”, Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile, 1997.
8. Fortuna, Marcel, “*La política exterior brasileña entre la continuidad y la innovación*”, En: La percepción de Brasil en el contexto internacional; perspectivas y desafíos, tomo 1: América Latina, Ed. Wilhelm Hofmeister, Río de Janeiro, Brasil, 2007.
9. Gardini, Gian Luca, “*Latin American foreign policies between pragmatism and ideology: A framework for analysis*”. En: Gardini, Gian Luca y Peter Lambert . *Latin American Foreign Policies between pragmatism and ideology*. pp. 13-33, 2011.
10. Hudson, Valerie. Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory. Rowman and Littlefield Publishers. 2007.
11. Hudson, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. En: Revista Foreign Policy Analysis. 2005.

12. Iglésias, Francisco, *“Breve Historia Contemporánea del Brasil”*, Ed. FCE, México, 1995.
13. Ikenberry, John, *American Foreign Policy. Theoretical Essays*. Ed. Longman, tercera edición, 1999.
14. Moldeski, George. *A Theory of Foreign Policy*, Ed. Praeger. 1962.
15. Nye, Joseph, *La paradoja del poder Norteamericano*. Editorial Taurus, Santiago, Chile; pp.1-69, 2003.
16. Romero, Luis Alberto, *“Breve Historia Contemporánea de la Argentina”*, Ed. FCE, primera edición, Buenos Aires, Argentina, 1994.
17. Rosenau, James. *Towards the Estudy of Nacional Internacional Linkages. Linkage Politics*. The Free Press, 1969.
18. Rosenau, James, Vincent Davis, Maurice A. East. *The Analysis of International politics*. The Free Press. N.Y. 1972.
19. Rosenau, James. *The Scientific Study of Foreign Policy*. Francer Pinter Publishers. N.Y. 1980.
20. Sotero, Paulo, *“Brazil’s Rising Ambition in a Shifting Global Balance of Power”*, En: *Politics* vol. 30(S1), 71-81, Ed. Brazil Institute Woodrow Wilson International Center for Sholars, 2010.
21. Thelen, Kathleen; Steimo, Sven. *Historical institutionalism in comparative politics*. En: *Structurin politics.Historical institutionalism in comparative analysis*. Edited by Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, Cambridge University Press, 1992.
22. Tomassini, Luciano. *Elementos para el análisis de la política exterior*. En: *Revista de Estudios Internacionales*. Universidad de Chile, Santiago, Chile.
23. Tomassini, Luciano. *“La política internacional en un mundo post moderno”*, Ed. RIAL, primera edición, Buenos Aires, Argentina, 1991.
24. Velasquez Flores, Rafael. *Características Contemporáneas de la Política Exterior de México*, 2003.
25. Viegas Filho, José, *“Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no Instituto Rio Branco”*, En: [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br), Brasilia, 2004.
26. Wehner, Leslie *“Roles and actions of leadership. Brazil and the South American others.”*,En: *Regional Powers and Regional Orders*, Editado por Nadine Godehardt / Dirk Nabers, Abingdon: Routledge/Garnet Series, pp. 137-154.

## Artículos

1. Aizenstadt, N. Alexander, “*A treinta años de la Guerra: las Islas Malvinas (Falkland) y los principios de derecho internacional*”, En: Revista de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2012, p. 91-116.
2. Albarracín, Juan, “*Buscando el liderazgo en la región. La política exterior brasilera hacia Suramérica*”, Universidad de ICSI, Cali, Colombia
3. Alden, Chris; Viera, Marco Antonio, “*The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism*” En Revista: Third World Quarterly, Vol.26, N°7, Ed. Taylor and Francis Group, pp1077-1095, 2005. En: [www.jstore.org](http://www.jstore.org)
4. Amorim, Celso, “*Un Nuevo mapa del mundo*”, En: Diario El País, septiembre 2010
5. Ayllón Pino, Bruno, “*Construcciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur*”, En: Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), p. 189-204.
6. Ayllón Pino, Bruno, “*La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente*”, Análisis del Real Instituto, n° 143, octubre 2010.
7. Barcena, Alicia, “*Relaciones de comercio e inversión entre China y América Latina*”, En: CEPAL, agosto 2013.
8. Bernal-Meza, Raúl, “*Cambios y continuidades en la política exterior brasileña*”, En: Revista Lateinamerika Analysen 13, Februar 2006, S.69-94, Hamburg IIK
9. Bernal-Meza, Raúl, “*El pensamiento internacionalista en la era de Lula*”, En: Revista de Estudios Internacionales, n° 167, (p. 143-172), Santiago, Chile, 2010
10. Calderón, Emilse, “*Brasil en el Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo*”, En: Revisata de Relaciones Internacionales, n°18, octubre del 2011, GERI-UAM, Madrid, España.
11. Carbone, Valeria Lourdes, “*Génesis de la Guerra de las Malvinas (1976-1982)*”, Centro Argentino de Estudios Internacionales, abril 2008. Revisado en: <http://www.caei.com.ar/>
12. Cardoso, Fernando H., “*Régimen político y cambio social*”, En: Estado y política en América Latina, México D.F., Siglo XXI Editores, 1981.

13. Cason, Jeffrey; Power, Tomothey. Presidentialization, pluralisation, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era. En: *International Science Political Review*. Vol.30, N° 2, 2009
14. Cervo, Amado Luis, “*Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World*”, En: *Revista Brasileira Política Internacional*, n°53 (special edition): 7-32, 2010
15. Costa Barros, Alexandre de Souza, “*Política exterior brasileira y el mito del Barón*”, En: *FI*, xxiv-1, julio-sept., 1983
16. Costas Comesaña, Antón, “*Un año de Lula: esperando el crecimiento*”, En *Revista CIDOB d’Afers Internacional*, n°65, p.29-38, Barcelona, España, 2004
17. Costa Vaz, Alcides, “*El gobierno de Lula. ¿Una nueva política exterior?*”, En: *Revista Nueva Sociada*, n°187, septiembre-octubre, p. 139-152, Brasil, 2003
18. Dalponte, Bruno; Marinkeff, Carolina, “*La relevancia estratégica del vínculo ABC en la política exterior argentina*”, En: *Centro Argentino de Centro de Estudios Internacionales*
19. Da Silva, Luiz Inacio La política exterior del nuevo gobierno brasileiro. En: *Revista Quórum*, N° 5-6, primavera 2003
20. De Almeida, Paulo Roberto. “*A new diplomatic framework in Brasil?- Contrasting interpretations about’s Lulas foreign policy (2002-2006)*”, En: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 49, N° 1, 2006
21. De Almeida, Paulo Roberto, “*Diplomacia presidencial: cronologia de viagens e visitas, 2002-2007*”, 2006. Revisado en blog del autor: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/ViagensVisitasLula.pdf>
22. De Almeida, Paulo Roberto, “*Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio da Silva’s grand diplomacy*”, En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(2): 160-177, 2010
23. De Almeida, Roberto, “*Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica*”, En: *Revista Política Externa*, vol. 19, n. 2, Set./Out./Nov., p. 27-40, 2010.
24. De Almeida, Roberto “*¿Una nueva “Arquitectura” diplomática? Interpretaciones divergentes sobre la política exterior del gobierno de Lula*”, En: *Entelequia Revista Interdisciplinaria*, n°2, otoño 2006.

25. De Campos Mello, Flavia, "*Política externa brasileira y los bloques internacionales*", En: Revista Sao Paulo en Perspectiva, n°16, pp. 17-23, Brasil, 2002.
26. De Oniz, Juan. Brazil's Big Moment. En: Revista Foreign Affairs. Vol. 87, N° 6, Noviembre-diciembre 2008
27. Duarte Villa, Rafael; Trindade Viana, Manuela, "*Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur*", En: Revista de Ciencias Políticas, Vol. 28, N°2, 2008
28. Estrella Faría, Luis Alberto, "*Las negociaciones comerciales de Brasil: escenarios, agendas e intereses*", En: Revista del Sur, n°166, julio-agosto, 2008
29. Fagundez Vicentini, Paulo; Reis da Silva, André Luiz "*Brazil and the Economical, Political and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010)*", En: Revista Brasileira de Política Internacional, n°53 (special edition): 54-72, 2010
30. Fernandez, Luis. Fundamentos y desafíos de la política exterior del gobierno de Lula. En: Revista CIDOB d'Afers Internacionals, N° 65, mayo 2004.
31. Fernández Bengoechea, Teresa, "*José María Da Silva Paranhos, Barón de Río Branco. Culminación de una éxitos apolítica de límites*", En: Revista de la Escuela de Historia, USAL, n°1, dic.2007
32. Fleury, Sonia, "*Primer año del Gobierno Lula: la difícil transición*", En Revista CIDOB d'Afers Internacional, n°65, p.39-59, Barcelona, España, 2004
33. Giaccaglia, Clarisa, "*La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva*", En: Revista CONfines, 6/12, agosto-diciembre, 2010
34. Glasser, Susan, "*The Soft-Power Power*", En: [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com), diciembre 2010, Brasil.
35. Grabendorff, Wolf, "*La política exterior de Brasil, entre el primer y el tercer mundo*", En: Revista Nueva Sociedad, n°41, marzo-abril, 1979, p.108-119
36. Graza Hernández, Rafael. La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro. En: Revista CIDOB d'Afers Internacionals, N° 65, mayo 2004.
37. Hakim, Peter, "*Is Washington Losing Latin America?*", En: Revista Foreign Affairs, Vol. 85, N° 1 January/February 2006, pp. 39-53

38. Hettne, Björn, “*Beyond the “new” regionalism*” Disponible en:  
[http://www.iei.liu.se/content/1/c4/36/46/autumn%202005/h05%2020NPE\\_Hettne\\_3.pdf](http://www.iei.liu.se/content/1/c4/36/46/autumn%202005/h05%2020NPE_Hettne_3.pdf), 2005
39. Hirst, Mónica, “*La política sudamericana de Brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de las nuevas coyunturas*”, En: Escenarios políticos en América Latina, Ed. Siglo XVI, Buenos Aires, 2008, pp. 229-268
40. Hirst, Monica; Pinheiro, Leticia, “*A política externa do Brasil em dois tempos*”, En: Revista Brasileira de Política Internacional, 38(1) : 5-23, 1995
41. Hillinger, Daniel, Tercer Mundismo and Chavismo; En: Stockholm Review of Latin America Studies; University of Stockholm, Issue (1): 4-17; November 2006.
42. Hurrell, Andrew, “*Brasil y la tormenta que se avecina*”, En: Revista Foreign Affairs Latinoamérica, vol 9, n°2, 2009, p.43-54
43. Iriarte, Cristina, Entrevista a Moniz Bandeira, Luiz, “*¿Amenazas?: relaciones entre Brasil, Argentina y EEUU*”, En: Revista digital La Onda,
44. Keohane, Robert, *International Institutions: two approaches*. En: International Studies Quarterly Vol. 32, N° 4. 1988
45. Kerecki, Márcio y Dos Santos, Miguel: “Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG): Do milagre económico ao fim do sonho” En Revista Historiador, 2 (Diciembre 2009).
46. Kregel, Jan, “*The global crisis and the implications for developing countries and the BRICs: Is the “B” really justified?*”, En: Brazilian Journal of Political Economy, vol. 29, n°4 (116), pp.341-346, October-December/2009.
47. Lafer, Celso, “*Dilemmas and challenges in Brazi’s Foreign Policy*”, En: <http://www.xn--estudosavanados-omb.usp.br>
48. Macarini, José Pedro: “*A política económica do governo Médici: 1970-1973*”. En: Revista Nova Economía, Belo Horizonte, 15, 3 (Septiembre-Diciembre, 2005).
49. Martínez, María Celia, “*La opción Suramericana de Itamaraty: ¿Hacia una redefinición de la identidad internacional brasileña?*”, En: Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper n°48.
50. Medina, Guillermo. El Brasil de Lula, ¿una tercera vía en América Latina?. En: Revista Política Exterior, N° 91, enero-febrero 2003

51. Mendes Vianna, Antonio, “*El Barón de Río Branco y la tradición en la diplomacia brasileña*”, En: Centro de Estudios Castilla-La Mancha
52. Mendez Marra, Teresinha. Brasil y la integración sudamericana a comienzos del siglo 21. En: Revista Estudios Internacionales N° 159, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2008
53. Naím, Moisés *Minilateralism: The magic number to get real international action*. Artículo trabajado en a clase del jueves 26 de junio con el Profesor Jorge Riquelme.
54. Palermo, Vicente. “*Brasil: El gobierno de Lula y el PT*”, En: Revista Nueva Sociedad, julio-agosto 2004. Revisado en: [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)
55. Pinheiro, Leticia, “*Autores y actores de la política exterior brasileña*”, En: Revista Foreign Affairs, vol.9, n°2, p.14-24, 2009
56. Quezada, Gonzalo, “*Hacia Un esquema de los estudios de política exterior chilena*”. En: Revista de Ciencia Política. Vol. VII. N.º 12. 1985.
57. Ramirez, Socorro, “*Nuevos actores sociopolíticos en el escenario internacional*”, 2004
58. Saint-Pierre, Héctor Luis, “*La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*”, En: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org), octubre 2009.
59. Silva, María Cristina. *Los nuevos esquemas de integración en América Latina y el Caribe. Asociación de Estudios Europeos y Regionales, ECSA Chile*. Disponible en <http://www.ecsachile.cl>
60. Sallum Jr., Brasilio: “*Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX*”. En Revista Brasileira de Ciencias Sociais, Vol. 18, N° 52 (Junio, 2003): pp. 35-55.
61. Sallum Jr., Brasilio, “*La especificidad del gobierno de Lula. Hegemonía liberal, desarrollismo y populismo*”. En Revista Nueva Sociedad, 217 (Septiembre-Octubre, 2008).
62. Saíenz, Pedro; Calcagno, Alfredo, “*La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*”, Ed: División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, CEPAL-Serie de Coyunturas, n°4, Santiago, Chile, 1999
63. Schnake Gálvez, Alex, “*Orden multipolar en el siglo XXI: efectos globales y regionales*”, En: Revista Encrucijada Americana, año 4, N°1, Otoño-Invierno 2010, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile, p. 19-41

64. Sennes, Ricardo; Onuki, Jannina; De Oliveira, Amancio Jorge, “*La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica*”, En: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, año 18, n° 3-4, pp. 3-26, 2003
65. Serbin, Andrés, “*América del Sur en un mundo multipolar: ¿Es la Unasur una alternativa?*”, En: Revista Nueva Sociedad, n°129, enero-febrero 2009, Brasil.
66. Soares de Lima, María Regina; Hirst, Monica, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, En: Revista International Affairs, N°82, 1, p.21-40, Brasil, 2006
67. Valls, Pereira, Lia, “*Los acuerdos comerciales regionales en la agenda brasileña*”, En: Revista Foreign Affairs Latinoamérica, Vol.9, n°2, 2009, p.67-78
68. Vigevani, Tullo; Ramanzini Jr., Haroldo, “*Brasil en el centro de la integración*”, En: Revista Nueva Sociedad, n°210, enero-febrero 2009, pp. 76-96, Brasil
69. Villar, Andrés, “*El desconocido papel de Estados Unidos en la Guerra de las Malvinas*”, En: Revista de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2014, p. 35-64
70. Vuving, Alexander, “*How soft power Works*”, En seminario anual American Political Science Association, Toronto, Canadá, septiembre 2009.

## Tesis

1. Boccardo Bosoni, Giorgio, “*Clases y grupos sociales en América Latina hoy. Argentina, Brasil y Chile*”, Facultad de Sociología, Universidad de Chile, noviembre 2013.
2. Correia Da Cruz Silva, Luciana “*La participación de Brasil en la Ronda de Doha. De protagonista a coadyuvante*”, Magíster en Estrategia Comercial y Política Internacional, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2012.
3. Guerrero Valencia, Carolina “*La contrucción del concepto “regionalismo abierto” en el marco de la política exterior del ABC (Argentina, Brasil y Chile) periodo 1990-2010*”, Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2012.
4. Ruiz Encina, Carlos, “*Estado, alianzas sociales y modelos de desarrollo en América Latina. Brasil, Argentina y Chile*”, Doctorado en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Chile, Santiago, Chile, enero 2013.

## Sitios web

1. [www.lula.org.br](http://www.lula.org.br)
2. [www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br) Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales
3. [www.wto.org/](http://www.wto.org/) Organización Mundial del Comercio
4. <http://www.bancomundial.org/> Banco Mundial
5. <http://fal.itam.mx/FAE/> Foreign Affairs Latinoamérica
6. <http://www.scielo.cl> Revista de Ciencias Políticas Santiago
7. <http://estadisticas.cepal.org/> CEPALSTAT: Databases and Statistical Publication
8. [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org) Real Instituto Elcano de España
9. [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br) Ministerio de Defensa de Brasil
10. <http://www.itamaraty.gov.br/> Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (Itamaraty)
11. <http://www.nuso.org/> Revista Nueva Sociedad, Democracia y política en América Latina
12. <http://www.groupoffive.org/> Página oficial del G-5
13. [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com) Revista Foreign Policy
14. [www.fride.org](http://www.fride.org), Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, España.
15. [www.globalización.org](http://www.globalización.org) Globalización
16. <http://www.beersandpolitics.com/>
17. [www.fride.org](http://www.fride.org) Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
18. [www.cepal.org](http://www.cepal.org) Centro de Estudios para América Latina
19. <http://www.infolatam.com/> Información y análisis de América Latina
20. <http://www.caei.com.ar/> Centro Argentino de Estudios Internacionales
21. [www.brasilexport.gov.br](http://www.brasilexport.gov.br) Guía de comercio exterior e inversiones