



UNIVERSIDAD DE CHILE
Instituto de Estudios Internacionales

**POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL PERÍODO DE POST-GUERRA FRÍA:
Liderazgo e Integración Regional durante la presidencia de Fernando
Henrique Cardoso**

Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales

Cristóbal Reig Salinas

Profesor Guía: José Morandé L.

Santiago, Chile

2011

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	12
LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA	12
1.1) CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES.....	12
La Ruta Trazada: Objetivos y Principios que guían la Política Exterior.....	14
El valor de lo abstracto: Conceptos e Ideas fuerza	17
La importancia de Itamaraty.....	23
1.2) IDENTIDAD Y LIDERAZGO: BRASIL EN EL CONTEXTO REGIONAL.....	25
Mercosur: el ícono de la política regional brasileña	30
1.3) RELACIONES BRASIL – ESTADOS UNIDOS	32
CAPÍTULO II	36
LA INFLUENCIA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL 36	
2.1) ANTECEDENTES LIDERAZGO.....	36
Perfil académico: Base de su liderazgo político	36
Liderazgo político: base de su gestión presidencial	40
2.2) CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL PERÍODO .	42
2.3) BRASIL Y SUDAMÉRICA: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN LIDERAZGO REGIONAL	50
Integración económica y estabilidad regional: puntos centrales del liderazgo brasileño en Sudamérica	51
2.4) PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA RELACIÓN BRASIL - ESTADOS UNIDOS DURANTE EL PERÍODO.....	52
CAPÍTULO III	55
LA VOZ DEL MUNDO ACADÉMICO	55
3.1) LIDERAZGO REGIONAL BRASILEÑO	56
3.2) LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA Y EL PROYECTO DE INTEGRACIÓN SUDAMERICANO.....	60

3.3)	LA RELACIÓN ENTRE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTERIO DE RREE .	66
3.4)	PROYECCIÓN DE ESCENARIOS.....	72
CONCLUSIONES	.....	79
BIBLIOGRAFÍA	.....	88
ANEXO A	.....	94
ANEXO B	.....	102

INTRODUCCIÓN

Brasil es el quinto país más grande del mundo, con una superficie superior a los ocho millones de km² y una frontera común con diez países. Es también el sexto más habitado, además de ser la principal economía en América Latina¹.

Junto a México, conforman las principales potencias presentes en Latinoamérica. Sin embargo, el país azteca ve mermada su influencia ante su cercanía con Estados Unidos, que históricamente ha incorporado a Centroamérica y el Caribe dentro de su área más próxima de influencia.

Los países de América del Sur, si bien no escapan a la influencia estadounidense, cuentan con ciertos niveles de autonomía que aumentan sus posibilidades de actuar concertadamente en el sistema internacional. Brasil resulta fundamental en esta actuación coordinada.

Así, las características geopolíticas y económicas de Brasil lo convierten en un actor fundamental para cualquier análisis respecto a la inserción de Latinoamérica en el mundo y lo hacen indispensable tanto para la consolidación de un proyecto de alcance sudamericano, como también de cualquier esquema de integración a nivel regional.

Durante todo el periodo previo a la Guerra Fría, los objetivos de Brasil incluían una alianza tácita con Estados Unidos para garantizar estabilidad en sus fronteras con gran parte de los países sudamericanos. Durante la Guerra Fría, en tanto, los intereses de Brasil en la región estaban condicionados por las prioridades de EEUU en el hemisferio. En los noventa, sus prioridades ya no se conjugaban con el unilateralismo estadounidense, por lo que el entorno latino y sudamericano, adquiere gran importancia para la política exterior de Brasil.

De esta manera, se establece un vínculo entre la región y las prioridades de la política exterior brasileña (Hirst, 2001) y, en consecuencia, Brasil comienza a

¹ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>

involucrarse y liderar diversos procesos de integración económica y cooperación política, asociando su estrategia de desarrollo al devenir regional.

El liderazgo regional es una de las características de las potencias medias o emergentes. Así como Brasil lo ejerce sobre Sudamérica, Rusia lo ejerce en el territorio de la ex URSS, China en el Lejano Oriente e India sobre el Sudeste Asiático. Además, Brasil también cumple con otras características de una potencia media, como es la capacidad para expandir su influencia más allá de su ámbito regional – Medio Oriente y África – y ser un agente complementario y no antagonista con EEUU, la potencia central (Baeza, 2009: 40).

Detrás de estos procesos se encuentran individuos e instituciones que interactúan en contextos específicos. Esta investigación se propone estudiar el comportamiento internacional de Brasil durante el mandato de Fernando Henrique Cardoso. Cabe destacar, que si bien su período presidencial abarca desde 1995 a 2003, su influencia en la configuración de las políticas públicas comienza durante su desempeño como Ministro de Relaciones Exteriores (1992-1993) y especialmente como Ministro de Hacienda (1993-1994).

Así también, se abordará cómo el liderazgo individual de Cardoso, en constante interacción con la institucionalidad estatal – representada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Itamaraty – da forma a una política exterior particular en el marco del sistema internacional en el que se desenvuelve: la post Guerra Fría.

En este sentido, se apelará a tres niveles de análisis: el del liderazgo individual, en la figura del Presidente, el sistema burocrático estatal, compuesto por las estructuras de la Cancillería y, finalmente, el sistema internacional, caracterizado por las condiciones globales del período.

Respecto a la introducción de cambios en la política exterior por parte del Presidente Cardoso, un modelo que resulta apropiado es el de Charles Hermann, a través de una conceptualización que incorpora cuatro niveles de cambio y, a la vez, cuatro fuentes que originan este cambio. El primer nivel es el *cambio de ajuste*, en

que las modificaciones ocurren en el nivel de esfuerzo y alcance de la política exterior, pero la forma de ejecutar esta política y los propósitos para la cual se ejecutan permanecen inalterables.

Un segundo nivel es el *cambio de programa*, en que las modificaciones son realizadas en los métodos y medios a través de los cuáles se pretende alcanzar los objetivos propuestos. En contraste con el nivel de cambio anterior, que tiende a ser cuantitativo, el cambio de programa es cualitativo e involucra nuevos instrumentos políticos.

Este es el nivel de cambio que más se asemeja a lo realizado por FHC, en que la idea del Desarrollo Nacional, como objetivo último de la política exterior, permanece inalterada, pero los mecanismos para alcanzar este objetivo varían respecto a lo realizado anteriormente “What is done and how it is done changes, but the purpose for which it is done remain unchanged” (Hermann, 1990: 5)

El *cambio en las metas* constituye un tercer nivel, en que el objetivo principal de la política exterior es modificado o reemplazado. Finalmente, el *cambio en la orientación internacional*, es el nivel más extremo e involucra la redirección de toda la política exterior de un país. En contraste con los anteriores niveles de cambio, este último involucra una modificación de los roles e iniciativas del actor internacional.

Respecto a las fuentes de cambio en la política exterior, el autor propone también cuatro ejes de análisis. La primera fuente de cambio es la *conducción del líder*, en que las reformas de la política internacional de un país, son el resultado del esfuerzo de una autoridad política, frecuentemente el Jefe de Estado, que impone su propia visión de la redirección que necesita la política exterior.

Para este tipo de cambio resulta fundamental el modelo mental del tomador de decisiones que en el caso de Cardoso tuvo una maduración marcada por su vocación intelectual y su experiencia académica.

“Learning approaches suggest that major foreign policy changes can occur when key policymakers who are confronting a problem restructure their mental models or schemata of the problem. This can lead to a redefinition of the

problem or to a new understanding of the relationship between it and their policies (...) Certainly learning approaches might well provide insight into changes triggered in this manner” (Hermann, 1990: 11)

Una segunda fuente de cambio es el *agente burocrático*, conformado por un grupo al interior de la administración que promueve modificaciones en la política exterior desde una posición de influencia. En el presente caso de estudio, la diplomacia burocrática de Itamaraty funciona como un factor de continuidad antes que uno de cambio. La tercera fuente descrita por el autor es la *reestructuración doméstica*, en que el cambio es producido por un segmento social políticamente relevante, cuyo apoyo es necesario para la gobernabilidad del sistema.

La última fuente de cambio, en tanto, la constituyen los impactos externos, definidos por el autor como eventos internacionales dramáticos, que inducen a la modificación de la política exterior. Sin duda, el fin de la Guerra Fría configuró un escenario que condicionó el desarrollo de la política exterior de FHC.

Es importante destacar, que estas fuentes de cambios no son unívocas y pueden actuar en conjunto: “Obviously, there is likely to be interplay between these sources of foreign policy change. They may work in tandem, or one (such as an external shock) may activate another (a leader driven initiative) which in turn creates the redirection of foreign policy” (Hermann, 1990: 12)

Buena parte de la literatura sobre política exterior latinoamericana se centra precisamente en los niveles individual e internacional. Esto último se explica a partir de la importancia con que las condicionantes internacionales y regionales – especialmente la relación con EE.UU. – determinan el devenir de la inserción latinoamericana en el mundo globalizado (Mora y Jeanne, 2003).

El nivel individual, en tanto, radicado en la figura del Presidente, adquiere particular importancia en los sistemas políticos latinoamericanos, a partir del marcado presidencialismo de sus gobiernos y conlleva mayor relevancia en el estudio de la política exterior, más concentrada que la doméstica en las manos del ejecutivo. De ahí que muchos estudios de política exterior – como el presente – se realicen a partir de un período presidencial.

Si bien en la mayor parte de los países latinoamericanos, la estructura burocrática ligada a la planificación y ejecución de la política exterior se encuentra reducida y subsumida a la figura presidencial, Brasil es una excepción: “One state-level institution, the government bureaucracy, receives little attention here. Except in Brazil, a large country with a large bureaucracy playing an unusually important role in international affairs, most LACFP reflects the regime’s, rather than the bureaucrats’, proclivities” (Mora y Jeanne, 2003: 8) De ahí que la relación entre el presidente y los cuadros diplomáticos sea tan importante en Brasil, imponiéndose uno a otro o interactuando en forma concertada.

En su conceptualización de política exterior, Van Klaveren (1992) define una perspectiva teórica como una orientación general que asigna mayor importancia a un conjunto específico de variables para explicar comportamientos de política exterior, otorgando así una explicación lógica a este comportamiento. En esta línea, se interpretará el comportamiento exterior de Brasil a partir de las decisiones del Poder Ejecutivo brasileño, es decir, a partir un conjunto específico de variables, en un contexto internacional determinado.

No se considerarán fundamentales el rol del Congreso, los partidos políticos o la opinión pública, entre otros; sino principalmente el rol del Presidente y del Ministerio de Relaciones Exteriores. “Una perspectiva teórica no representa una tipología sobre la totalidad de la política exterior, sino que trata de iluminar decisiones y pautas de comportamiento específicas. Las perspectivas no son exhaustivas ni mutuamente excluyentes” (Van Klaveren, 1992: 175).

En este sentido, la pregunta principal sobre la cual se pretende dar luces es la siguiente: ¿Qué factores de continuidad y cambio caracterizaron la política exterior de Brasil durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso? En consecuencia, el objetivo general de la presente investigación consiste en identificar los factores de continuidad y cambio que se establecieron en la política exterior brasileña durante el mandato de Cardoso.

Lo que a su vez da paso a objetivos específicos: Identificar los elementos de la política exterior que configuraron un rol de liderazgo regional durante el período; Describir aquellos procesos que estimularon o dificultaron el desarrollo de un proyecto de integración sudamericano; y finalmente, Evaluar la importancia de las distintas instancias institucionales e intergubernamentales en el desarrollo de la política exterior durante el período.

La Hipótesis a partir de la cual se desarrollará la presente investigación se estructura de la siguiente manera: *“El liderazgo de Fernando Henrique Cardoso, condicionado por factores de continuidad – representados por la burocracia diplomática (Itamaraty) – y por el sistema internacional de Post-Guerra Fría, introdujo significativos factores de cambio en la política exterior de su país”.*

La variable independiente es el liderazgo de Fernando Henrique Cardoso, que modifica a la variable dependiente, cual es la política exterior de Brasil o PEB. La diplomacia de Itamaraty y el sistema internacional de Post-Guerra Fría, en tanto, constituyen las variables intervinientes.

Esta investigación puede ser clasificada como cualitativa, pues proporciona una descripción o explicación verbal del fenómeno estudiado. Respecto al nivel de estudio, es descriptivo, ya que señala los elementos característicos de un fenómeno mediante el estudio del mismo en una circunstancia temporal y espacial determinada.

A lo anterior, cabe agregar que esta investigación constituye un estudio de caso, pues no se aborda el período de Cardoso en base comparada, sino que estudia la política exterior del período en circunstancias específicas, intentando la mayor profundidad posible.

El principal aporte metodológico de la presente investigación constituye la consulta a un importante grupo de investigadores y docentes, en su mayoría brasileños, respecto a la conformación y desarrollo de la política exterior en su país. Se entrevistaron a 42 académicos, lo que constituye un aporte relevante al incorporar información original y distinta a la bibliográfica, además de reunir en un mismo

estudio las percepciones de especialistas contrastados ante cuestionamientos similares.

Se escogieron investigadores y docentes de universidades brasileñas, ligados al estudio de la Política Exterior y las Relaciones Internacionales, además de un reducido número de investigadores extranjeros (17% de la muestra) Entre los especialistas destacan reputados académicos, como también investigadores jóvenes, que otorgaron una mirada global y diversa del comportamiento internacional de Brasil.

Respecto a la elección de esta metodología, cabe destacar en primer lugar el interés por conocer las percepciones de un importante sector de la sociedad civil con capacidad – si bien limitada – de influir en la configuración de la política exterior y cuya visión puede ser contrastada con la burocracia oficial de Itamaraty y la Presidencia.

Así también, en un país cuyo manejo de las Relaciones Internacionales puede parecer monolítico a un observador extranjero, los juicios de intelectuales brasileños ayudan a percibir las contradicciones y diferencias en el desarrollo de una política exterior que, al parecer, no genera total consenso entre los actores encargados de ejecutarla, ni entre los investigadores y docentes que la analizan.

En cuanto a los instrumentos metodológicos utilizados para la recolección de datos, destacan el cuestionario y la entrevista, pues gran parte de la información de primera fuente proviene de la muestra de académicos y especialistas ya abordada. Las preguntas del cuestionario se elaboraron a partir de los objetivos generales y secundarios desarrollados en el planteamiento del problema.

Ante la imposibilidad de acceder personalmente y efectuar una entrevista cara a cara, los cuestionarios vía electrónica resultaron de gran utilidad. Las preguntas se diseñaron en forma abierta, de manera que los encuestados pudieran exponer sus puntos de vista sin restringir las opciones a desarrollar, ya sea mediante preguntas dicotómicas o cerradas, lo mismo para las entrevistas telefónicas.

El primer capítulo intenta dar una visión panorámica de la política exterior brasileña a través de sus objetivos, principios y conceptos, junto con destacar la importancia de su diplomacia. Se explora también la política regional de Brasil y su relación bilateral con Estados Unidos.

En el capítulo siguiente, en tanto, se aborda la influencia específica de Fernando Henrique Cardoso en la política exterior de Brasil. Para ello, se examinan sus antecedentes de liderazgo, a partir del campo académico y político, que resultan relevantes para comprender su gobierno en general y la política exterior durante el período.

Se estima que es su liderazgo el elemento específico que da forma a una política exterior particular, en el marco de la post Guerra Fría. Además, se examinan las características generales de la política exterior durante su mandato, con particular énfasis en su búsqueda de un rol preponderante en la región y en la relación con EEUU.

El tercer capítulo consiste en la consulta a investigadores y docentes sobre el liderazgo brasileño en la región, el rol desempeñado por Brasil en el proceso de integración sudamericano y la relación entre la figura del Presidente de la República y el Ministerio de RREE en la configuración de la política exterior, además de una proyección de escenarios futuros, oportunidades y amenazas determinantes para la PEB.

CAPÍTULO I

LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

1.1) CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

Previo a la descripción y análisis de la política exterior durante el gobierno del Presidente Fernando Henrique, resulta necesaria una revisión amplia y general del comportamiento histórico de Brasil en el ámbito internacional, pues permitirá apreciar las particularidades y contrastes de la política exterior brasileña durante el período de post Guerra Fría.

Respecto a la política exterior, el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil (1992, 2001-2003) Celso Lafer, la define como un tipo especial de política pública, más cualitativa que cuantitativa, cuya preparación exige un análisis caso a caso respecto a las demandas nacionales y las oportunidades ofrecidas por lo que denomina momento internacional. Este proceso puede asumir las características de una lucha intra burocrática, debido a las distintas visiones existentes y que, en una sociedad democrática, se deben incorporar a la agenda (MRE, 1993)

En este sentido, Russell (1990) considera necesario distinguir analíticamente entre estructura y proceso en la toma de decisiones de política exterior. La estructura decisoria está compuesta por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen tanto la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad, como de evitar que la decisión que adopten sea fácilmente revertida. En este proceso de toma de decisión participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior. Cabe agregar, para el contexto latinoamericano, los procesos de modernización y democratización que durante el período de Post-Guerra Fría han complejizado los sistemas de toma de decisiones.

En suma, los altos niveles de centralización y de concentración del poder adjudicados tradicionalmente a los presidencialismos latinoamericanos no han impedido la emergencia de batallas burocráticas entre entidades rivales que mantienen sus propios valores y percepciones. Por cierto, la autoridad más alta, esto es, el Presidente de la República, tiene la palabra final en muchas

de estas batallas, pero no todo los asuntos son decididos a ese nivel y él o ella pueden limitarse a un papel de árbitro (Van Klaveren, 1992: 180-181)

La decisión, entonces, siempre es tomada por los actores gubernamentales domésticos de la estructura decisoria que operan como “unidad última de decisión”² – que en el caso de la política exterior brasileña los podríamos identificar con la figura del Presidente y la Cancillería – por lo que otros actores que participan en el proceso decisorio lo hacen ejerciendo influencia a través de distintos mecanismos, ya que no pueden actuar como decisores, pues no tienen la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad ni de evitar que la decisión sea fácilmente revertida.

No obstante, este grado de influencia que pueden ejercer los actores que no componen la estructura decisoria varía dependiendo del país, el tema y el contexto general, afectando en distintas proporciones a la unidad última de decisión (Russell, 1990). Entre los elementos del contexto interno que logran generar influencia sobre esta unidad cabe destacar el componente ideológico, definido como pautas que otorgan un grado de coherencia a los valores de un régimen social y que no debieran confundirse con los intereses y objetivos del país al momento de formular una política exterior. (Jaguaribe, 1975: 110)

De este modo, lo que hace la ideología es básicamente influir en el proceso de selección de estos objetivos de política exterior y, una vez fijados, la eficiencia internacional del país estará determinada por la planificación y realización de estos objetivos, concebidos en términos operativos antes que ideológicos (Jaguaribe, 1975).

² Definición tomada por Russell de Hermann, Margaret G., Hermann Charles F. y Hagan, Joe D., “How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior” en Hermann, Charles F., Kegley, Charles W. JR. y Rosenau, James N. (edits.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen & Unwin, 1987, p. 309

La Ruta Trazada: Objetivos y Principios que guían la Política Exterior

A partir de lo anterior, resulta útil examinar los objetivos y principios que cimentan la política exterior brasileña a partir de su constitución como República. Según Cervo (1994) a través del tiempo se constituyeron un conjunto de principios de conducta exterior, que traspasaron las inflexiones y cambios de la política; por lo que identificar y describir este acumulado histórico abre el camino para el estudio de las tendencias de la política exterior.

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

O pacifismo brasileiro é uma opção filosófica que conta com o apoio de fatores socioculturais, tais como a satisfação com o território e a abundância de recursos naturais, a heterogeneidade cultural, a tolerância social, a tranqüilidade diante dos vizinhos. Não conta, entretanto, com o apoio das teorias de relações internacionais que prevaleceram nos centros de poder e da história das relações internacionais contemporâneas (Cervo, 1994: 26).

Cabe destacar, sin embargo, que esta satisfacción con el territorio, subrayada por el autor, viene precedida por una conquista (mayormente pacífica) de éste y una temprana consolidación de las fronteras territoriales a principios del siglo XX. La valoración del territorio por parte de las élites brasileñas ha sido una constante sobre la cual existe gran consenso y no se ha planteado la cesión o pérdida de territorios, ni siquiera como vía para mantener aquellos considerados prioritarios (Pérez, 1975).

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

Este pragmatismo, aliado a los dos elementos anteriores – la no confrontación y el respeto a los tratados – produjeron una modificación en la idea de construir una

potencia como vía para obtener beneficios externos, junto con despolitizar y desideologizar la conducta exterior. Lo anterior, a su vez, tuvo como consecuencia la búsqueda de otras vías para reforzar el poder nacional y la orientación de la diplomacia, marcada por una baja densidad política y una alta densidad económica en su política exterior (Cervo, 1994) Esta búsqueda de otras vías, no involucran un debilitamiento en esta intención de alcanzar el status de potencia, sino que suponen una forma particular de lograrlo.

Por su tamaño, Brasil es considerado un país continental; y junto con Rusia, China, India y los EE.UU. caen en la categoría de *monster country*³. Esta clasificación toma en cuenta no sólo las características geográficas y demográficas, sino también los datos políticos y económicos, además de la magnitud de los problemas y desafíos que enfrentan. Ciertamente existen muchos aspectos que lo diferencian de estos países, pero uno fundamental (Lafer, 2001) es que al estar localizado en América del Sur, Brasil no está – y nunca lo ha estado a lo largo de toda su historia – en el centro de las tensiones internacionales en la esfera estratégico-militar⁴.

De esta manera, el comportamiento internacional de Brasil se puede distinguir – en palabras del Embajador Gelson Fonseca Jr. – por una moderación constructiva que se expresa en su habilidad para temprar la agenda de política exterior, reduciendo los conflictos y dificultades⁵. La continuidad y persistencia en el tiempo de este tipo de comportamiento diplomático se le atribuye, en gran parte, al legado de José Maria da Silva Paranhos, más conocido como el Barón de Río Branco, Ministro de Relaciones Exteriores desde 1902 a 1912.

Su legado incluye también, la consolidación y delimitación de 430.600 km² de frontera (además de la compra del territorio de Acre, con 403.000 km²) Sin embargo, estos éxitos no los alcanzó en solitario: “Rio Branco não teria alcançado suas vitórias sem os trabalhos e os estudos de seus antecessores, como o visconde de Rio

³ Tomado por Lafer de Kennan, George F. *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*, New York, Norton, 1993, p. 143.

⁴ Es por esto que, según Lafer, Brasil “is not a very frightening monster country” (2001: 64).

⁵ Tomado por Lafer de Fonseca Jr., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998, p. 356

Branco, Joaquim Caetano de Silva e Paulino Soares de Souza, por exemplo. Não foi obra de um regime ou de partidos; pertence à Nação, aos seus Secretários do Exterior, aos diplomatas, aos historiadores, aos geógrafos e aos pioneiros das demarcações” (Rodrigues, 1966: 25).

Aunque estos principios varían dependiendo del período histórico y el tipo de gobierno, Guilhon (2003) los resume en cinco: 1.- resolución pacífica de los conflictos; 2.- respeto a la autodeterminación de los pueblos; 3.- no intervención en los asuntos internos de otros países; 4.- respeto a las normas del Derecho Internacional; 5.- multilateralismo de su política exterior. El autor reconoce que, si bien, estos principios permanentes de la política exterior le otorgan respeto y credibilidad al país frente a la comunidad internacional, no difieren de la retórica presente en la política internacional y que Brasil, como la mayoría de los países, no siempre los ha seguido en su totalidad.

Es por esto, afirma, que para lograr una mayor comprensión de las prácticas diplomáticas de Brasil, resulta más apropiado examinar sus objetivos: “(...)for the entire Cold War and post-Cold War period, Brazilian foreign policy goals have been essentially three: 1. to secure an international environment favorable to Brazilian economic development; 2. to avoid any semblance of submissive compliance to the United States and, more generally, to any of the U.S. major allies; and 3. to avoid or, at least, to delay any further integration into the U.S. economy” (Guilhon, 2003: 268)

El primero de estos objetivos, contiene a su vez tres metas específicas. La más importante es conseguir apoyos para el desarrollo económico del país, lo que se puede apreciar en los constantes intentos de la diplomacia brasileña de liderar la adopción de programas multilaterales de inversión, apuntados a la industrialización y crecimiento económico de los países subdesarrollados. Otra meta es lograr excepciones para los compromisos internacionales del país, sobre todo en lo concerniente al libre comercio y la deuda externa; en tanto la tercera meta específica, relacionada con asegurar un contexto internacional favorable para el desarrollo de la economía brasileña, consiste en evitar cualquier limitación a su libertad para explotar totalmente sus recursos domésticos.

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

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

El valor de lo abstracto: Conceptos e Ideas fuerza

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

De todos estos conceptos, de seguro el más trascendente, influyente e invariable, ha sido la idea del **Desarrollo**. Page grafica su relevancia: “(...) una pasión que comparten todos los brasileños, cualquiera sea su ideología política, es el deseo de acelerar el desarrollo – una profunda convicción de que el futuro del país depende de su crecimiento y progreso” (1996:27).

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

proteccionista, control del intercambio y la inversión extranjera, como también la asistencia técnica y financiera necesaria (Guilhon, 2003: 273).

Este concepto se aprecia con fuerza hasta el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) ya que, a partir de un creciente endeudamiento, baja en las exportaciones y alta inflación, las políticas domésticas del país derivan hacia una retórica más nacionalista combinada con medidas económicas liberales, que Kubitschek logra equilibrar hábilmente, consiguiendo una profunda convergencia entre retórica y acción. En tanto, la administración de su sucesor, el presidente Jânio Quadros (1961) utilizó medidas de política exterior para influenciar en la opinión pública interna. Sin embargo, estas acciones sentaron las bases para lo que se conoce como **Política Exterior Independiente (PEI)**, de gran importancia simbólica para Brasil.

Riordan Roett considera que la constante frustración del país ante la falta de voluntad de EE.UU. para responder a los problemas de la región, llevó a Quadros a declarar abiertamente esta Política Exterior Independiente (PEI). “He proceeded to defend Brazil’s ties with the Third World, the nation’s need to control foreign investment, and Brazil’s independence: *Not being members of any bloc, not even the neutralist bloc, we preserve our absolute freedom to make our own decisions in specific cases and in the light of peaceful suggestions at one with our nature and history*” Jânio Quadros (Roett, 1999: 186).

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

Aunque fue criticado por su partido – el conservador UDN (Unión Democrática Nacional) – la influencia de este concepto creció, inspirando a contemporáneos de

⁶ Tomado por Roett de Jânio Quadros, “Brazil’s New Foreign Policy”, *Foreign Affairs* 40, October 1961, p. 26

Arinos y futuros cancilleres de Brasil: Araújo Castro y Santiago Dantas. Fue este último quien no dudó en utilizar ostensivamente el concepto, acuñado en ese entonces para expresar la nueva idea de lo que debía ser esta política (1994: 19).

Sin embargo, el autor minimiza la relevancia histórica que la literatura especializada le atribuye a la PEI y explica el fenómeno a partir de los cambios conceptuales de la política exterior en los años 60', cuyas tendencias se bifurcaban entre el desarrollo asociado al nacionalismo y otro ligado a un concepto más amplio de sociedad. La exacerbación de los antagonismos y las distintas tendencias, a partir de las diferencias internas respecto al desarrollo brasileño en un sistema bipolar, desemboca en un refuerzo del nacionalismo hacia finales de la década (Cervo, 1994)

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

El nacionalismo determinaba las metas y el pragmatismo otorgaba los medios para alcanzarlas. Con la articulación de las políticas internas y externas se buscaban los insumos extranjeros para promover un desarrollo auto-sustentado; de esta manera, el nacionalismo reivindicaba una mayor participación de Brasil en los mercados mundiales y una mayor influencia en las decisiones multilaterales.

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

repuestos necesarios para la ejecución de este plan nuclear, se recurrió a la República Federal Alemana (Guilhon, 2003: 278).

Además del plan de construcción de plantas para su programa nuclear, otras iniciativas destacan como emblemáticas de este pragmatismo: la acreditación de un embajador en Angola antes de su independencia formal de Portugal – lo que equivalía, en ese momento, a un reconocimiento oficial de una facción político militar como Estado independiente – y la construcción del complejo hidroeléctrico Itaipú junto con Paraguay en la frontera de ambos países, que refleja la búsqueda brasileña por aumentar la interdependencia regional, a pesar de ocasionar una disputa con Argentina por el uso de aguas, que duraría varios años (Guilhon, 2003).

En definitiva, se producen tensiones con EE.UU. a partir de la revisión de acuerdos militares, en paralelo a un acercamiento con Europa a través del acuerdo nuclear con Alemania, junto con el apoyo a los regímenes socialistas de las ex colonias portuguesas en África y la aproximación al mundo árabe a través de votaciones en contra de los intereses israelíes en la ONU y el reconocimiento de los derechos del pueblo palestino (Cervo, 1994).

A pesar del aparente éxito del modelo *nacional-desenvolvimentismo*, los años 80' traerían una serie de sucesos políticos y económicos que ocasionarían cambios estructurales en la política exterior brasileña. El fin del gobierno de Geisel, en 1979, marcaría la culminación de una etapa, no advertida en su momento. Con el llamado milagro económico en declinación y a las puertas de una recesión (Roett, 1999) la importancia del nacionalismo comenzó a diluirse. Aunque los 70' vieron su apogeo y contaba con gran legitimidad, pues servía al desarrollo del país, dejó de producir efectos positivos hacia el final de la década (Cervo, 1994)

Si bien los 80' pueden ser considerados exitosos en términos políticos – por la transición a la democracia – en el contexto económico, con la crisis de la deuda externa y una alta inflación, el país observó un quiebre en su modelo de sustitución de importaciones que había sido la base del nacionalismo orientado a la consecución de objetivos en política exterior (Lafer, 2001).

No obstante las dificultades económicas que comenzaron a poner en evidencia la ineficiencia del sistema, la política exterior seguía conectada filosóficamente a la idea del desarrollo nacional (Cervo, 1994), lo que puede explicarse en lo exitoso del modelo hasta antes de la llamada “década perdida”. Brasil es un caso decididamente exitoso de sustitución de industrialización y sustitución de importaciones, lo que hacía más difícil la adopción de nuevas políticas y aumentaba significativamente el costo de adopción de medidas neoliberales (Guilhon, 2003)

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

The dramatic downturn in the world economy in the 1980s created an environment for reconsidering existing economic strategies. The old concept of going alone was not feasible. In an increasingly competitive world economy, countries were forced to seek partners. For Brazil, the countries of the Southern Cone were an obvious target of opportunity. The rethinking of economic strategy coincided with the restoration of democracy in Argentina (1983) and Brazil (1985). It is doubtful that much progress would have been possible if one or both states had remained under military rule (Roett, 1999: 194).

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

Este nuevo concepto de integración económica regional viene asociado al liberalismo que surgiría con fuerza en los 90' y sus consiguientes reformas, las que Brasil demoraría en adoptar en relación a otros países de Latinoamérica. La elección de Fernando Collor de Mello, en 1990, se produce en medio de la pugna entre las

corrientes tradicionales del liberalismo brasileño: la radical – a la que pertenecía Collor – y la nacionalista. La llegada al poder del liberalismo radical coincide con el fin de la Guerra Fría, el colapso del socialismo y una nueva onda liberal a escala global. La conjunción de estos factores condicionaría a tal punto la política exterior, que la renuncia del presidente en 1992 no alteraría su curso (Cervo, 1994: 51).

Si bien el período de Collor de Mello fue un fracaso político, autores como Roett (1999: 15) destacan sus reformas económicas como base para las medidas de estabilización económica del “Plan Real” de 1994, con Fernando Henrique Cardoso como Ministro de Hacienda.

Según Soares y Hirst (2006) los llamados momentos críticos desde un punto de vista social – *critical junctures* – se producen por una combinación de cambios tanto domésticos como sistémicos y son coyunturas en que el patrón dominante – en el desarrollo económico doméstico y en el contexto internacional – se agota y una nueva coalición se constituye para liderar cambios en la economía y la política exterior. Dos de estos cambios críticos podrían ser identificados en Brasil: el primero en los años 30’ con la crisis del modelo agro-exportador y su reemplazo por un esquema de industrialización y sustitución de importaciones (ISI); mientras que el segundo *critical juncture* lo ubican en los 90’ con el agotamiento de la industrialización protegida y su reemplazo por un modelo de integración competitiva en la economía global.

Estos cambios en la estructura económica y la conformación de un nuevo orden político y constitucional – transición a la democracia y nueva constitución en 1988 – tuvieron importantes repercusiones en la política exterior de Brasil, entre las que se encuentran la incorporación de un nuevo concepto: **autonomía a través de la participación**. Esta innovación conceptual mantenía su interés autonómico, pero al mismo tiempo buscaba remover el legado autoritario y afrontar en mejor pie el liberalismo a escala global que marcó el inicio de la post Guerra Fría (Soares y Hirst, 2006).

La importancia de Itamaraty

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

Na execução da política externa, tenho a satisfação de contar sempre com a competência, o conhecimento e a dedicação dos quadros do Itamaraty. Vocês pertencem a uma carreira de Estado, portanto, são os garantes do interesse nacional. O Ministério das Relações Exteriores é uma instituição estratégica para o Governo, são crescentes as demandas na frente externa, a presença e os interesses do Brasil no mundo se ampliaram enormemente. Nossa presença no mundo é parte essencial de nosso projeto nacional de desenvolvimento. (MRE, 2008)

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

De igual manera, los partidos políticos, líderes sindicales, medios de comunicación y la opinión pública en general, no han tenido mayor injerencia frente al actuar del país en el exterior.

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

La primera es la considerable legitimidad interna que significó ser el principal instrumento del desarrollo nacional, como se observa en el discurso ya mencionado. La otra consecuencia es la poderosa memoria institucional adquirida en este proceso,

mediante la cual muchas de las características y valores asociados al modelo ISI mantienen su influencia y relevancia incluso después de que el modelo haya comenzado a declinar (Soares y Hirst, 2006).

Esto explicaría, a su vez, la enorme autonomía con la que ha operado históricamente el Ministerio de Relaciones Exteriores en Brasil, incluso – con ciertas oscilaciones – durante el régimen militar y ciertamente después de éste. A su vez, estos niveles de autonomía hacen posible que las alteraciones a la política exterior sean mínimas tras el fin del período autoritario y la transición a la democracia, en 1985, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región. (Hirst y Soares, 1990: 64).

Para el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Lafer, Itamaraty es una de las pocas instituciones del sistema político brasileño que tiene autoridad⁷, que estaría conferida por su labor de constante vigía de la credibilidad en la política exterior.

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

De ahí la importancia de preservar esta autoridad como condición de una efectiva implementación de la política externa. Para lo anterior, cuenta con las siguientes ventajas: su origen y función – ligados al acto de fundación nacional; el ser un Ministerio con “memoria” – personal entrenado y socializado para tener una percepción de continuidad específica de los intereses nacionales; y métodos de gestión que, en el contexto de la administración pública brasileña, representan un patrón de excelencia (MRE, 1993: 380-381).

La incorporación de lo realizado en el pasado, en materia de política exterior, con el objetivo de otorgar coherencia a su actuar respecto a principios y objetivos

⁷ Concepto que el autor toma de Hannah Arendt y que define como el reconocimiento de una jerarquía cuya legitimidad tiene una aceptación que es independiente del poder de coerción o del peso de su argumentación.

permanentes, junto con su exitosa interpretación de los cambios en el sistema internacional – factor de gran trascendencia en su planificación estratégica – constituyen un importante activo para el trabajo de Itamaraty. (Guilhon, 2003) (MRE, 1993)

1.2) IDENTIDAD Y LIDERAZGO: BRASIL EN EL CONTEXTO REGIONAL

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

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

Soares de Lima (2005) describe la combinación de una proximidad geográfica inevitable con una asimetría del tamaño económico, como una de las principales causas para generar un síndrome de desconfianza entre Brasil y los países de la región, a lo que se suman las diferencias de idioma, trayectorias políticas y contexto cultural. Jaguaribe coincide en este diagnóstico:

Desde un punto de vista cultural y psicológico, el Brasil se siente menos “latinoamericano” que cualquiera de los demás países de la región. Ello se debe a su condición de país de colonización portuguesa, heredero de una tradición colonial de conflicto con el imperio español y, en los primeros decenios del siglo pasado, de conflictos con la Argentina en la disputa por la primacía sobre la banda oriental del Río de la Plata (Jaguaribe, 1975:118)

Durante el período del Imperio Brasileño, la visión de sus élites respecto a la región se caracterizó a su vez por una reacción de rivalidad e indiferencia. Tras la

instauración de la República en 1889, se incorporó la agenda panamericana, pero siempre con una cierta ambigüedad respecto a su identidad. Durante el siglo XX, afirma Hirst (2001) el comportamiento de Brasil respecto a la región – y más específicamente en Sudamérica – se modificó a partir de tres modos.

Según la autora, el primero es de distancia y desinterés; sustentado por el atractivo de establecer vínculos con Estados Unidos y ciertos países de Europa. El segundo comportamiento es de rivalidad y supremacía; relacionado a disputas fronterizas del siglo XIX y a la necesidad de ratificar su superioridad militar y económica en la región. El tercero es el de un papel aglutinador y factor de cooperación y estabilidad; aquí prima una visión funcional de la cooperación impulsada por la condición común de subordinación al exterior y la definición de intereses regionales, tanto políticos como económicos.

Este último modo se manifiesta a partir de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, es tras el fin de la Guerra Fría que se establece un vínculo entre la región y las prioridades de la política exterior brasileña, al promover la defensa de la democracia y el desarrollo. Este proceso aumenta la participación y coordinación de Brasil en proyectos de integración regional política y económica (Hirst, 2001)

Esta gran estrategia de desarrollo y democracia en Latinoamérica viene asociada indefectiblemente a la búsqueda del liderazgo – real o supuesto – de Brasil en la región. En la constitución de 1988 se consigna el mandato de integración regional al establecer que “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones” (artículo 4°, Párrafo único)⁸ Este hecho no es menor y grafica la importancia otorgada a esta condicionante geográfica para sus proyecciones internacionales.

La posibilidad de que Brasil asuma un liderazgo regional es admitida incluso por quienes se oponen a ella. Al observar la agenda alrededor de la cual se ejercería este liderazgo, la posibilidad deja de ser abstracta y pasa a ser concreta. “Es decir,

⁸ <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/titulol.html#titulol.html>

no se discute tanto la vocación de liderazgo de Brasil, o las credenciales y peso específico que el país ostenta, como su capacidad, su interés o su legitimidad para asumirlo y ejercerlo. El liderazgo no es negado como posibilidad o virtualidad, sino como opción, como liderazgo en sí” (Danese, 2001: 5)

Sin embargo, este liderazgo antes que ser reivindicado o proclamado, debe ser ejercido. No obstante, al carecer de aceptación, cualquier movimiento parecido a un acto de liderazgo se vuelve ilegítimo y es interpretado como una manifestación de poder unilateral dirigido a imponerse a los demás. Un ejemplo de lo anterior se encontraría en todo movimiento relativo al ALCA o a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, que son percibidos como pretensión de liderazgo y se explora su potencial de resistencia por parte de otros países de la región. Así, se combina una resistencia externa – que niega la capacidad o legitimidad de Brasil para ejercer liderazgo – con una resistencia interna, de carácter aislacionista – que duda del interés y las motivaciones de este liderazgo (Danese, 2001)

No obstante las resistencias, el liderazgo de Brasil también encuentra receptividad pues, en su rol de potencia media, ofrece al conjunto regional un comportamiento internacional que incorpora mediaciones creíbles, moderación de conductas y promoción de valores democráticos. Es decir, una inserción internacional que constantemente favorece el diálogo, la integración y el respeto por el derecho internacional, en consecuencia con su tradición de cooperación y multilateralismo – alejado de cualquier atisbo de expansionismo militarista – que se fundamenta en una hegemonía suave que proyecta su liderazgo por medios pacíficos (Domínguez, 2007)

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

El documento constata que si bien la tradición diplomática ha otorgado poca importancia a las relaciones con su entorno regional, esta tendencia comienza a cambiar a partir de los años 90' con la promoción gradual de la región en la escala de prioridades de la política exterior brasileña.

Esta prioridad otorgada a la política sudamericana, agrega el documento, es un fenómeno que se origina y manifiesta casi exclusivamente en el aparato estatal. “A região não é percebida pela maior parte das elites brasileiras como uma área prioritária e não há, no país, esforços significativos para discutir a configuração que deveria assumir a política brasileira para a América do Sul” (2007: 3)

Entre los principales diagnósticos del grupo de trabajo destacan la percepción de que los intereses brasileños se han diversificado y que se aprecia un crecimiento de las relaciones entre Brasil y los países de la región que no pueden ser manejados en los marcos de la conducta reactiva que, estima, ha caracterizado históricamente la política regional de Brasil. Además, se constatan las dificultades por las que, según el grupo de trabajo, pasan los proyectos de integración sub-regionales, lo que llevaría a ciertos segmentos a defender una mayor prioridad de los temas no comerciales en la agenda regional. Destacan, entre los temas cuya prioridad debería aumentar, todos aquellos relacionados con las oportunidades y riesgos asociados a la proximidad geográfica como la Energía e Infraestructura.

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

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

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

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

- La constatación de que la agenda temática de los intereses brasileños en la región se tornó más diversificada y compleja por lo que es necesario incorporar nuevos temas.
- La importancia de establecer criterios para la incorporación de nuevos temas a la agenda. Un criterio relevante debe ser el grado de contribución que un tratamiento regional otorgará a la superación de problemas específicos, en comparación con soluciones bilaterales o sub-regionales. La integración energética o el desarrollo de infraestructura son temas que cumplirían este criterio y necesitarían un tratamiento regional, según el grupo de trabajo.
- El éxito de una estrategia de Brasil para Sudamérica depende, en gran medida, de un liderazgo interno capaz de promover la coordinación interinstitucional. Esta coordinación involucra diferentes instancias de la burocracia del poder Ejecutivo, pero también una mayor participación del poder legislativo.

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

un marco conceptual para el análisis de lo que ha sido el proyecto brasileño más importante en la región: el Mercado Común del Sur.

Mercosur: el ícono de la política regional brasileña

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

Además de un reforzamiento contra la inestabilidad política a través de la dependencia bilateral, el acercamiento entre estas democracias recién instauradas se fue acentuado a partir de similares desafíos económicos de carácter interno y una política macroeconómica convergente, al punto que al iniciar los contactos, ambos países implementaban planes económicos de estabilización: el Plan Austral en Argentina y el Plan Cruzado en Brasil (Machinandiarena, 2006)

El punto de partida para este proceso de integración es la Declaración de Iguazú, firmada por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney en 1985, seguida por la firma al año siguiente del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, que estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). Este proceso desembocó en la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, de 1988 y finalmente el Tratado de Asunción de 1991, entre los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que crea el Mercado Común del Sur. Durante los primeros años de acercamiento argentino-brasileño, el sistema de protocolos, junto a factores como el tipo de cambio y las modificaciones en la política comercial de ambos países logró revertir la tendencia tradicional del vínculo bilateral y lograr un crecimiento de este intercambio por sobre el 40% entre 1985 y 1988 (Machinandiarena, 2006)

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

bilateral y las coincidencias macroeconómicas. Sin embargo, este dinamismo comercial no dio paso a una institucionalización con miras a mayores procesos de integración.

Entre 1994 a 1998 se observa una expansión de los vínculos empresariales, diversas políticas públicas tendientes a la creación de un espacio común de intereses y, en general, un aumento del intercambio bilateral. No obstante lo anterior, el proceso de integración no logra una mayor institucionalización – que resultaba particularmente difícil de negociar a partir de las condiciones asimétricas de la asociación – impidiendo la consolidación del Mercosur como una Unión Aduanera (Hirst, 2001).

Sin embargo, buena parte de la legitimidad del Mercosur como un proyecto estratégico de Brasil, se logra a partir de su componente económico, antes que el político. Esta tolerancia se explicaría, según Soares, a partir de la vertiente desarrollista del proyecto internacional brasileño que cristalizó en la sociedad – como un efecto no anticipado – la concepción de que la medida de validación para la política externa son sus resultados económicos en el corto plazo (Soares, 2005: 2)

Respecto a los aspectos estructurales del Mercosur, Roett (1999) destaca la disyuntiva, no excluyente, de ampliar el bloque comercial, invitando a otros países a convertirse en miembros; o profundizarlo, creando instituciones supranacionales que tomen decisiones que obliguen a todos los miembros. Si bien se requieren de ambos procesos, la profundización parece ser más compleja pues supone ceder soberanía al autorizar a instituciones para que funcionen sobre el control de los países miembros.

El fin de la década de los 90' trajo consigo un menor dinamismo del Mercosur, que se traduce en crecientes dificultades en la coordinación de los países miembros para la formulación de la agenda exterior de negociaciones, como también en las relaciones al interior del bloque. Entre los principales motivos de esta situación se encontraría la menor importancia otorgada a la dimensión comercial del proceso de integración, además de la utilización del Mercosur como plataforma para fortalecer la

posición negociadora de Brasil en foros comerciales internacionales y con otros países del Hemisferio Norte (Força-Tarefa, 2007: 4-5)

Esta visión crítica del Mercosur no es compartida por otros autores como Hirst (2001) quien considera que a pesar de las dificultades presentes, el Mercosur dio origen a una serie de importantes dividendos políticos con impacto en toda América del Sur; Jaguaribe en tanto, ve en el Mercosur el eje de consolidación de la Comunidad Sudamericana de Naciones – antecesora de Unasur – en orden a establecer un sistema sudamericano de libre comercio y cooperación. “Un sistema con estas características, en la medida en que logre mantener satisfactoriamente la unidad en su interior, podría llegar a convertirse en un protagonista importante del sistema internacional en el curso del siglo XXI” (Jaguaribe, 2005: 81) Así también, Guilhon (2003) realiza un balance positivo de este proceso y destaca su importancia como una iniciativa totalmente novedosa en la región y no duda en definirlo como “the most important Brazilian endeavor in regional politics” (Guilhon, 2003: 283)

1.3) RELACIONES BRASIL – ESTADOS UNIDOS

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

La II Guerra Mundial marcó un punto de inflexión en el vínculo bilateral. Desde principios del siglo XX, la gestión del Barón de Río Branco había delineado una alianza tácita con Estados Unidos, situación que se mantuvo durante las tres décadas siguientes. El Presidente Getúlio Vargas, durante su primer mandato (1930-1945) en sintonía con los efectos de la crisis del 29', intensificó sus relaciones comerciales y diplomáticas con las potencias europeas, en búsqueda de los insumos necesarios para la modernización de la economía, en el marco del proyecto desarrollista de industrialización. Sin embargo, el estallido de la guerra y el

involucramiento de EE.UU. en 1942, llevaron a Brasil a romper relaciones con las potencias del Eje y participar directamente en el conflicto (Bandeira, 1994; Roett, 1999)

A pesar de que ideológicamente las élites políticas y militares de la época se encontraban en sintonía con el corporativismo fascista, el realismo político inclinó la balanza y Brasil se involucró decididamente en las operaciones militares: cedió bases en el noreste (Belém, Natal y Recife) para facilitar vías de comunicación de las tropas estadounidenses con el teatro de guerra en África, se firmaron acuerdos en los que Brasil aseguraba suministros militares e industriales y, finalmente, se enviaron alrededor de 20 mil hombres a combatir en Italia: la *Força Expedicionária Brasileira* (Bandeira, 1994; Guilhon, 2003)

La alineación del Brasil junto a los aliados en la II Guerra Mundial resultará decisiva. De allí en más los EE.UU. lo considerarán el 'aliado de confianza' y el interlocutor válido en la región. El envío de tropas brasileñas al frente militar es algo más que un simbolismo, Brasil demostrará un comportamiento militante a favor de la causa aliada asumiendo a la vez los compromisos que entiende tener para con Occidente (Pérez, 1975: 60).

Los resultados de tal contribución llegaron pronto, en forma de asistencia técnica y militar por parte de EE.UU. pero, principalmente, a través de ayuda financiera para el proyecto de modernización económica de Vargas. Esto último permitiría la creación del complejo acerero de *Volta Redonda*, en las afueras de Río de Janeiro, símbolo de la industrialización brasileña. No obstante, el fin de la guerra significó una reducción del poder de negociación de Brasil, lo que contrastaba con las altas expectativas respecto a la ayuda económica que se esperaba de EE.UU. para continuar el proceso de industrialización y del papel que jugaría Brasil en el nuevo escenario de post guerra, integrando el nuevo Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Bandeira, 1994; Guilhon, 2003)

Estas expectativas dieron paso a una frustración general ante las nuevas prioridades globales y regionales de EE.UU. en el marco de la pugna con la Unión Soviética. Brasil resintió el hecho de que – a pesar del estricto alineamiento pro estadounidense del Presidente Eurico Dutra, sucesor de Vargas – EE.UU. otorgara

ayuda económica a enemigos derrotados como Italia y Alemania, a través el Plan Marshall, antes que profundizar la industrialización puesta en marcha en Brasil, país aliado cuya ayuda y compromiso con el esfuerzo de guerra superó con creces a cualquier país en Sudamérica (Bandeira, 2006: 15).

Con la Guerra Fría, los alineamientos en la política exterior de EE.UU. cambiaron drásticamente: Europa – Alemania en particular – se transformó en el epicentro de su diplomacia y, a diferencia de otras áreas, Latinoamérica perdió gran parte de su importancia estratégica. Este período sentó las bases para lo que se conoce como Política Exterior Independiente, nítido reflejo de la frustración brasileña con la política internacional de Estados Unidos. Si bien este desalineamiento tuvo un pequeño paréntesis durante el período de Castello Branco (1964-1967) primer gobernante del régimen militar, esta relación distante sería la tónica hasta la década del 90' (Roett, 1999; Bandeira, 2006; Guilhon, 2003)

(...) Sin embargo, la diplomacia brasileña empieza a cambiar y, gradualmente, vuelve a posiciones más “tercermundista”, de un modo aun tímido, con Costa e Silva (1967-1968) y Médici, y más claramente con Geisel. Se ponen de manifiesto las divergencias con Estados Unidos, una de las cuales es la resistencia brasileña a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear. A ese tiempo se remonta, por ejemplo, la tesis sobre el “congelamiento del poder mundial”, elaborada por Araujo Castro, representante brasileño en las Naciones Unidas y después Embajador en Washington, quien básicamente criticaba la tendencia de las grandes potencias de bloquear el acceso de los países en desarrollo a los círculos de decisión sobre el orden internacional (Fonseca, 2006: 119-120)

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

confiable, lo que fortaleció las tendencias para la cooperación entre Brasil y Argentina, especialmente entre las Fuerzas Armadas, llevando a ambos países a modificar sus doctrinas militares (Bandeira, 1994: 174)

El retorno a la democracia en 1985 – si bien dio mayor coherencia y revigorizó las directrices de la política exterior brasileña – no significó un cambio sustantivo en la lógica de las relaciones bilaterales cuyo tema de fondo, en ese momento, estaba dado por el aumento de la deuda externa cuya moratoria, decretada en 1987 por el presidente José Sarney, irritó profundamente a los Estados Unidos (Bandeira, 1994).

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

CAPÍTULO II

LA INFLUENCIA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL

2.1) ANTECEDENTES LIDERAZGO

Los antecedentes de liderazgo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) resultan relevantes para comprender las características de su gobierno en general y de la política exterior de su período. Es su liderazgo individual, en interacción con la institucionalidad estatal – representada por Itamaraty – el que da forma a una política exterior particular en el marco de la Post Guerra Fría.

El presente trabajo considera como fundamental este nivel de análisis para explicar los factores de cambio que experimenta la política exterior brasileña, por lo que se abordarán las características de este liderazgo a través de una revisión de sus antecedentes biográficos; así como su ideario y comportamiento político que luego influirían en su gestión de gobierno.

Perfil académico: Base de su liderazgo político

Cardoso obtuvo su licenciatura en Ciencias Sociales en la Universidad de Sao Paulo (USP) en 1953, luego ejerció como profesor auxiliar y obtuvo su Doctorado en Ciencias Políticas en 1961, en la misma casa de estudios. Al año siguiente realizó un postgrado en París. A su regreso comenzó a impartir la asignatura de Sociología en la USP y a dirigir el Centro de Sociología Industrial y del Trabajo de la universidad.

Durante este período, los intereses de FHC eran marcadamente académicos antes que políticos. Si bien opinaba activamente sobre los asuntos universitarios, no participaba de actividades directamente involucradas con el ámbito político brasileño y gran parte de sus esfuerzos estaban destinados al objetivo de consolidar su carrera académica.

Para lograr este propósito, debía publicar *papers* considerados un aporte significativo al conocimiento. Este tipo de trabajo académico rara vez conducía a una

carrera en política activa. Más aún, los primeros tópicos investigados por Cardoso estaban centrados en cuestiones abstractas – como los métodos dialécticos y funcionalistas – de poca importancia fuera del mundo académico (Goertzel, 1999: 21)

Luego del golpe de Estado contra el presidente Goulart, en 1964, Cardoso decide exiliarse en Chile para evitar represalias del nuevo gobierno por sus marcadas ideas de izquierda. Su estadía en Santiago duraría tres años, en los que dictó clases en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES, dependiente de la ONU), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile. En 1967 se traslada a Francia, donde se desempeña como académico en la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales (EHESS) y en la Universidad de París-Nanterre.

Sin embargo, fue en Chile donde FHC desarrolló su publicación más influyente: *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Lo escribe en español, entre 1965 y principios de 1967, con la ayuda de su coautor, Enzo Faletto – sociólogo chileno, destacado en ese momento por una monografía sobre la incorporación de la clase obrera en el proceso de desarrollo – quien revisó el texto de Cardoso y añadió sus propias ideas. Así también; recibe los aportes de Medina Echeverría y Raúl Prebisch, economista jefe de la CEPAL (Goertzel, 1999: 38)

El mismo Cardoso – durante una conferencia dictada en el *Center for Strategic and International Studies*, Washington D.C. – realiza una comparación entre el contexto político y económico en el que se desarrolló esta publicación (años 60') y el momento en el que se desempeñaba como Presidente de Brasil (años 90') Según FHC, el principal propósito del libro era sintetizar una versión de la teoría de la dependencia. En este sentido, destaca la influencia de los modos de inserción internacional de los países en sus modalidades concretas de desarrollo, como la dimensión más original de la teoría.

Vista en perspectiva histórica, la situación es paradójica. Los efectos de la globalización parecen aumentar la dependencia de manera indiscriminada, al mismo tiempo en que las condiciones se amplían para que la mayor inserción internacional pueda traer beneficios en función de preferencias certeras por

las sociedades nacionales. La sensibilidad por lo internacional llega a ser un requisito indispensable del político moderno (Cardoso, 1997: 4)

Según él, la teoría de la dependencia no pretendía desarrollar una visión de las relaciones internacionales propiamente tal. Sin embargo, afirma que esta teoría reflejaba algunos elementos del sistema internacional durante los años 60', marcados por el inicio de las negociaciones Norte-Sur y la convicción de que a través de estos acuerdos se disminuiría la desigual distribución internacional de la riqueza.

En los 90', agrega FHC, con la creciente interdependencia económica, se alteran las reglas del juego internacional, pues si bien el Estado aún es un actor relevante para influir en los procesos de interdependencia, disminuye su control de las variables involucradas en los proyectos de desarrollo, lo que cambia también la naturaleza de las negociaciones. A la luz de lo anterior, considera que los países deben administrar un poder económico para obtener resultados favorables en los procesos de negociaciones internacionales, es decir, en un escenario de reciprocidad es necesario tener algo que ofrecer.

No podemos rechazar lo internacional, como lo hacíamos en la década de los 60, ni adoptar lo que viene de afuera como una verdad inquebrantable. El problema es justamente el de reforzar el Estado para que se amplíe el propio margen de opción sobre las oportunidades que ofrece el sistema internacional y, en consecuencia, disminuyan las vulnerabilidades ante problemas concretos. La conducción de políticas de manera responsable, con esmerado cuidado ante las consecuencias de la globalización, es fundamental (Cardoso, 1997: 7)

Más allá de las revisiones realizadas al sustento teórico de la publicación, *Dependencia y Desarrollo en América Latina* fue un libro que otorgó a Cardoso un gran reconocimiento internacional en su momento. Publicado en español el año 1969, en portugués al año siguiente, en italiano en 1971 y traducido al alemán en 1977; al momento de su publicación en inglés el año 1979, la versión en español iba en su edición n° 16, lo que fortaleció la posición de Cardoso una vez retornado a Brasil (Goertzel, 1999: 38) De hecho, a pesar de sus ideas de izquierda, obtuvo la titularidad de catedrático de Ciencia Política en la USP en uno de los momentos más represivos de la dictadura militar (Cidob, 2007).

Así, luego de investigar y enseñar en diversas universidades extranjeras, regresa definitivamente a su país y comienza a establecer contactos con Ulysses Guimarães, presidente del Movimiento Democrático Brasileño (MDB) Este acercamiento con la realidad política de su país lo llevaría a ser electo Senador suplente por el Estado de São Paulo en las listas de este partido, el año 1978, dando inicio a su ingreso en la política profesional en combinación con su actividad académica.

Sin embargo, no se puede establecer un quiebre preciso en su rol como intelectual respecto a su actuación en el ámbito público, no sólo por su condición de influyente intelectual, la que es parte de su imagen al momento de ingresar en política; sino también por su estilo de abordar los problemas, que combinaban un acercamiento pragmático pero sustentado en sólidas bases teóricas.

Además, Cardoso siguió ejerciendo cargos académicos en paralelo a sus nuevas responsabilidades políticas, como la presidencia del CEBRAP (*Centro Brasileiro de Análise e Planejamento*) del 80' al 82', la dirección de estudios en la EHESS (*École des Hautes Études en Sciences Sociales*) entre 1980 y 1981; y como presidente de la Asociación Sociológica Internacional (ISA) entre el 82' y el 86'.

Según Goertzel, el éxito de Cardoso se deriva no sólo de un mayor dominio de los aspectos teóricos, sino también por mantener una pregunta constante en el centro de su pensamiento: “¿Qué ocurriría si la sociedad elige este curso de acción en vez de otro?” y agrega que su trabajo académico posee ciertas características que contribuyen directamente a sus logros en la esfera política

Entre estas características destaca su análisis interdisciplinario, que incorpora la economía, la política y los aspectos culturales y sociales; el uso de las diversas teorías como herramientas heurísticas para sugerir ideas y alternativas antes que productos para ser probados o evaluados; y el *timing* de sus publicaciones que buscaban influir en eventos futuros antes que explicar lo ocurrido en el pasado (Goertzel, 1999: 178).

Liderazgo político: base de su gestión presidencial

En 1979, un año después de resultar electo Senador Suplente, el partido de Cardoso, el MDB, fue disuelto junto con ARENA (Alianza Renovadora Nacional), finalizando así el sistema bipartidista impuesto por el gobierno militar y dando paso a un sistema multipartidista. En 1980, los dirigentes del extinto MDB fundan el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) que se perfiló hacia el centro del espectro político, lo que discrepaba de las posturas de izquierda de FHC quien, no obstante, se mantuvo en el partido. Sin embargo, Cardoso tampoco simpatizaba con las ideas de izquierda marxista, representadas por Lula da Silva:

En 1980 el sociólogo sostuvo contactos con el líder sindical paulista Luiz Inácio Lula da Silva para la puesta en marcha de un gran partido de izquierda en Brasil que captara el voto de las clases trabajadoras y de sectores universitarios progresistas, pero el proyecto no prosperó y Lula siguió adelante con su Partido de los Trabajadores (PT), exponente de un socialismo filomarxista con el que el sociólogo no comulgaba (Cidob, 2007).

Confirmado en su cargo en 1983 y reelecto tres años más tarde, Cardoso participa en la Asamblea Constituyente que elabora la nueva carta magna y lidera la bancada del PMDB en el Congreso. En 1985 se presenta a la elección para el cargo de alcalde de São Paulo y pierde contra el ex presidente Jânio Quadros.

En 1988, luego de una serie de desavenencias con su partido, Cardoso y otros dirigentes del PMDB fundan el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) que se configura como una colectividad compuesta por intelectuales marxistas y empresarios del área metropolitana de São Paulo, que abogan por una economía de mercado con orientación social como alternativa al modelo liberal aplicado en el gobierno de Sarney (Cidob, 2007).

Esta divergencia respecto a la posición centrista del PMDB, por una parte, y la izquierda marxista, por otra, entrega ciertas luces respecto a las ideas políticas de FHC, las que muestran una evolución a lo largo del tiempo, hasta decantar en lo que sería su administración. Parte de este desarrollo es relatado por Goertzel (1999) a partir de un artículo escrito por Cardoso en 1952 para la revista *Fundamentos*, ligada al Partido Comunista brasileño.

En este artículo, titulado “Un falso retrato de Brasil”, Cardoso realiza una reseña al libro del sociólogo Limeira Tejo: “Un sincero retrato de Brasil”, en que el entonces estudiante atacaba los puntos clave del libro, basándose en la ortodoxia de la teoría marxista. Cardoso desestimaba el argumento de Tejo, que hacía referencia a la viabilidad del desarrollo capitalista para Brasil y que, si bien el capitalismo brasileño tenía fallas, sostenía Tejo, estas podían ser reformadas para así elevar la calidad y los estándares de vida de la población.

Esta fase de ortodoxia marxista no duraría mucho en el pensamiento político de FHC, pues a medida que desarrollaba una investigación más avanzada comenzaba a disentir de la doctrina marxista si esta no resultaba consistente con sus resultados. No obstante, la verdadera importancia de sus lecturas marxistas residiría en la forma en que estas moldearon su aproximación al conocimiento y la realidad, marcada por un enfoque dialéctico.

A partir de 1990, Cardoso dirige la oposición en el Senado – como líder del grupo parlamentario del PSDB – al gobierno de Fernando Collor de Mello. La suspensión de este último por la Cámara de Diputados como preámbulo a un juicio por corrupción, llevó al poder al Vicepresidente Itamar Franco quien requirió a Cardoso para ocupar el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores en 1992. Al año siguiente, tras la renuncia del Ministro de Hacienda, Franco llamo a Cardoso para esta cartera, con la misión prioritaria de controlar la inflación. El nuevo ministro y su equipo crearon el “Plan Real”, implementado a partir de 1994.

Los principales objetivos de este plan consistían en una reducción exitosa de la inflación, un importante ajuste fiscal y un presupuesto balanceado; la nueva moneda – el Real – fue rápidamente aceptada por la población. Una vez que FHC se presentó como candidato presidencial utilizó su reconocida reducción de la inflación como argumento central de su campaña, derrotando a su principal oponente: Luis Inácio Lula da Silva (PT) en 1994 y resultando reelecto cuatro años más tarde (Roett, 1999: 15)

Durante su gestión, se evidenció la evolución de su pensamiento político desde el joven intelectual de los 60' hasta el líder político de los 90'. En una entrevista realizada después de terminado su segundo mandato se puede observar este cambio, que además entrega trazas de su política exterior:

From the very beginning of my term in office, I emphasized the need for a different kind of globalization whose impact on the poor could be offset by measures such as effective social safety nets. To fight hunger effectively, aid is necessary – especially in famine-ridden countries. But the fact remains that international trade, as defined by a fair, rules-based system in the WTO, is much more important, not only to fight hunger, but also to foster development worldwide (...) Contrary to what some people think –rather naively in my view – the world needs a stringer (and more democratic) IMF rather than a weaker one. I daresay that a more effective and more democratic IMF may eventually prove more important to advancing development than a potentially huge aid fund financed by taxes on capital flows (Regine y Weydig, 2005: 214).

2.2) CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL PERÍODO

Cardoso – que según Hoge ha sido llamado “the most honest and best prepared president in more than a generation” (1995: 62) y que Roett califica como “the first modern chief executive of post military Brazil” (1997:19) – fue electo Presidente en 1994 con grandes expectativas respecto a lo que sería su mandato, a partir de su reputación política e intelectual.

Cuatro años más tarde resultó reelecto, según el ex Ministro de Relaciones Exteriores Luiz Felipe Lampreia, en gran medida por su desempeño exterior: “Poucas vezes em nossa história a escolha de um Presidente foi influenciada de modo tão significativo pela percepção da capacidade do candidato de compreender, atuar e projetar o País no cenário internacional” (MRE, 1999: 16)

Soares Alsina lo resume así: “Em suma, a partir, de 1995, o Brasil passou a contar com um primeiro mandatário claramente consciente da importância da política externa para seu projeto de governo e interessado em traçá-la pessoalmente” (2003: 57) Según el autor, la política externa de FHC se puede dividir en dos períodos –

coincidentes en gran medida con sus mandatos de gobierno – en los cuales se aprecia un cambio fundamental en la percepción del proceso de globalización y cuyo punto de inflexión sería el fracaso de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Seattle, pues a partir de esta instancia se percibe cierta injusticia en las normas de la OMC que favorecen a las naciones desarrolladas y el proteccionismo de estos países, lo que motiva una posición más asertiva de la diplomacia brasileña respecto a su crítica al modelo vigente de la economía internacional.

Para muchos países como Brasil, la frustración en Seattle – caracterizada por una dilación injustificada en la liberalización de los mercados agrícolas, producto del proteccionismo de los países desarrollados – se basa en la constatación de que lo cedido en Marrakech a los países desarrollados (servicios y propiedad intelectual) no se retribuiría en la liberalización de los mercados agrícolas (Barral, 2000: 21)

Junto a esta gran división a partir de los dos períodos de gobierno de Cardoso, se pueden establecer tres líneas de acción en la política externa brasileña durante su gestión: la afirmación de la dinámica democrática del país en el plano internacional; la búsqueda de inserción competitiva de Brasil en la economía internacional – a través de la asimilación del libre mercado como motor del desarrollo – y finalmente, la compatibilidad entre los valores aceptados por la sociedad brasileña y una ética cosmopolita en relación a los Derechos Humanos.

Estas líneas de acción se pueden resumir en los siguientes conceptos: democracia, mercado y derechos humanos (Soares Alsina, 2003) A su vez, estos conceptos decantan en una serie de tópicos recurrentes para la diplomacia brasileña durante el período: liberalismo económico, ecología, derechos humanos, seguridad, multilateralismo comercial y flujos de capital. Con todo, resulta evidente la sincronización de estos temas con los cambios del sistema internacional en el período de post Guerra Fría, que ve desaparecer junto con el conflicto bipolar, la dicotomía entre la baja y la alta política, e incorpora los temas económicos y comerciales al mismo nivel de la seguridad estratégica. (Cervo, 2002: 10)

Así, se aprecia cómo el sistema internacional de Post-Guerra Fría condiciona los factores de cambio introducidos por el liderazgo presidencial que, además, se ve supeditado a factores de continuidad – en el marco de la estructura estatal representada por la burocracia de Itamaraty – que influyen en el desarrollo de la política exterior. Para algunos autores, estos factores de continuidad se superponen a los cambios introducidos por FHC, por lo que su política exterior se encontraría supeditada a los lineamientos establecidos por la diplomacia.

Según Flavia de Campos Mello (2000) durante la primera mitad de la década de los 90' la referencia conceptual de la política exterior brasileña reincorpora los conceptos fundamentales del paradigma universalista. Durante el gobierno de Itamar Franco, este universalismo se expresa en la idea de que el país debe mantener abiertas sus opciones internacionales.

Hacia el final del gobierno de Franco, sostiene la autora, este proceso de reformulación del marco conceptual de la política exterior ya había concluido; de esta manera, Cardoso se habría limitado, básicamente, a profundizar estas directrices antes que a introducir modificaciones de fondo a la política exterior. Esto se observaría en la adhesión a los regímenes internacionales y en su constante reafirmación en el discurso diplomático, a través de diversas declaraciones sobre la convergencia de la política exterior brasileña con la *mainstream* internacional - sobre todo después de la adhesión de Brasil al Tratado de No Proliferación en 1997. (Mello, 2000: 153)

Sin embargo, la presente investigación sostiene la importancia del liderazgo presidencial ejercido por el Presidente Cardoso, cuya gestión introdujo cambios significativos en la política exterior, si bien condicionados por elementos burocráticos y el sistema internacional imperante. Diversos autores concuerdan con el carácter reformador de la gestión internacional de FHC, pero no todos valoran de igual manera estos cambios.

Para Cervo (2002) las modificaciones fundamentales del sistema internacional de Post-Guerra Fría resultaron de difícil adaptación para la política exterior brasileña,

especialmente en la primera mitad de la década, en que Itamaraty contó con cinco Ministros de RREE distintos. Si bien en la segunda mitad acabó por prevalecer el pensamiento de Cardoso, el autor sostiene que esto no logró imprimir coherencia a la política exterior y lo grafica a través de tres líneas de acción que define con la ayuda del concepto de paradigma: el desarrollista, el normal y el logístico.

1) El *Estado desarrollista*, de características tradicionales, refuerza el aspecto nacional y autónomo de la política exterior, a través de un Estado empresario que arrastra a la sociedad en el camino del desarrollo nacional mediante la superación de las dependencias económicas estructurales y la autonomía de su seguridad. Brasil fue el prototipo de este paradigma entre 1930 y 1989 y elevó al país al más alto nivel de desarrollo regional, según el autor.

2) El *Estado normal* denomina a los gobiernos latinoamericanos que llegaron al poder entre 1989 y 1990 en Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y México, entre otros. La experiencia revela que este paradigma envuelve tres parámetros de conducta: como Estado subordinado, se somete a las disposiciones de lo que el autor denomina el centro hegemónico capitalista; como Estado destructivo, disuelve y aliena el “núcleo robusto” de la economía nacional, transfiriendo sus ingresos al exterior; y en aquel comportamiento en que sólo se reservan algunas tareas – básicas – se devela un Estado Regresivo, lo que Cerro llama funciones de “infancia social”. El prototipo de este paradigma es el gobierno de Menem, que, según el académico, desembocó en la crisis argentina de 2001.

3) El *Estado logístico*, en tanto, fortalece el núcleo nacional, transfiriendo a la sociedad las responsabilidades emprendedoras y ayudándola a operar en el exterior, equilibrando así los beneficios de la interdependencia mediante una inserción sensata en un mundo globalizado. El prototipo de este paradigma es Chile que, según el autor, ha logrado una inserción internacional madura.

Los países de la región, en general, han avanzado por uno de estos tres paradigmas, con mayor o menor coherencia, pero solo Brasil habría recorrido los

tres, luego de la agonía del Estado desarrollista en la década de los 90'; la emergencia del Estado normal y un breve ensayo del Estado logístico.

Como balance del período, el autor es crítico de la gestión Cardoso. Estima que al acoplar estabilidad económica y productividad – de orden interno – con los objetivos del ámbito internacional, se corrompió la funcionalidad de la política exterior, confundiéndose así apertura con estrategia de inserción internacional y convirtiendo la política exterior en una variable de la estabilidad de precios (Cervo, 2002: 30)

No obstante, son precisamente estas reformas de carácter estructural las que permitieron la inserción de Brasil en el sistema internacional de los años 90' marcados por el fin de la Guerra Fría y la globalización económica. Los cambios políticos y económicos en el sistema internacional hacían necesarias estas profundas reformas, que dieron paso a la actual inserción internacional del país.

El eje de estas reformas fue el Plan Real (PR): un programa de estabilización económica, ajuste fiscal y balance presupuestario destinado a reducir la hiperinflación; pero diseñado, además, como un programa de profundos cambios en la economía y la sociedad brasileña (Sáinz y Calgano, 1999) con importantes repercusiones políticas.

Cardoso es llamado al gabinete por el Presidente Itamar Franco, en 1992, para asumir la cartera de Relaciones Exteriores y un año después, le solicita hacerse cargo del Ministerio de Hacienda, con la tarea de controlar la inflación. FHC y su equipo desarrollan el Plan Real (PR) que fue progresivamente puesto en marcha a mediados de 1993, aplicándose definitivamente entre 1994 y 1998.

El PR se enmarca dentro del proceso de reformas macroeconómicas desarrollado en Latinoamérica durante la década de los 90', marcadas por el enfoque liberal del Consenso de Washington, que incorporaban apertura financiera, comercial, estabilidad de precios y procesos de privatización, entre otras variables.

Sin embargo, el caso brasileño presenta rasgos distintivos de este proceso regional: una estructura económica de gran magnitud, con una oferta diversificada y un mercado interno que alienta una apertura comercial menor a la de otros países de la región; a diferencia de buena parte de las reformas del área, se observa una concentración de los costos del plan en el sector público, un aumento de las transferencias a jubilaciones y pensiones; además de una importante reducción de la pobreza, al menos durante los primeros años del programa. (Sáinz y Calgano, 1999: 10) Con todo, la principal característica del Plan Real fue el combate a la inflación, que en 1993 ya había superado los tres dígitos, como lo muestra el cuadro convirtiéndose en una tarea prioritaria para el Ejecutivo.

Indicadores económicos seleccionados, 1991-1998

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Producto Interno Bruto	<i>% de variación</i>	1.0	-0.3	4.5	6.2	4.2	2.9	3.0	0.2
Desempleo	<i>% de P.A.</i>	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.7	7.8
Remuneraciones reales de los ocupados	<i>Índices, 7/94=100</i>	...	...	100.4	106.7	118.0	126.7	129.3	127.7
Índice de precios al consumidor	<i>% de variación</i>	475.0	1149.0	2489.0	929.0	22.0	9.1	4.3	2.6
Saldo comercial	<i>millones de US\$</i>	10579	15239	13307	10466	-3466	-5554	-8364	-6429
Saldo en cuenta corriente	<i>millones de US\$</i>	-1407	6144	-592	-1689	-17972	-23137	-33437	-34936
Reservas internacionales	<i>millones de US\$</i>	9406	23754	32211	38806	51840	60110	52173	44600
Saldo fiscal operativo (SPNF)	<i>% del PIB</i>	1.4	-2.2	0.2	1.3	-4.9	-3.8	-4.3	-7.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. (Sáinz y Calgano, 1999)

El control de esta altísima inflación se realizó a través de un ajuste en el sector público, al considerarla asociada a un problema fiscal. Así, en 1993 se emprendió la primera fase del Plan Real, destinada a instaurar el equilibrio en las cuentas del Gobierno, considerado el corazón del alza de precios. Luego, se estableció una Unidad Real de Valor (URV) fijado por el Banco Central, en alineación con el dólar. Buena parte de los precios y salarios se fueron fijando en URV, hasta que en julio de 1994 esta unidad se instituye como moneda: el Real.

A pesar de los logros estabilizadores, el PR no estuvo desprovisto de críticas. Si bien la devaluación de 1999 constituye un punto de inflexión en la aplicación de estas políticas macroeconómicas, ya en 1996 comenzaron a esbozarse los primeros focos de controversia, relacionados con la mantención del tipo de cambio y la prioridad otorgada a la estabilidad de precios en desmedro de una balanza de pagos y un sector público deficitarios (Sáinz y Calgano, 1999: 8)

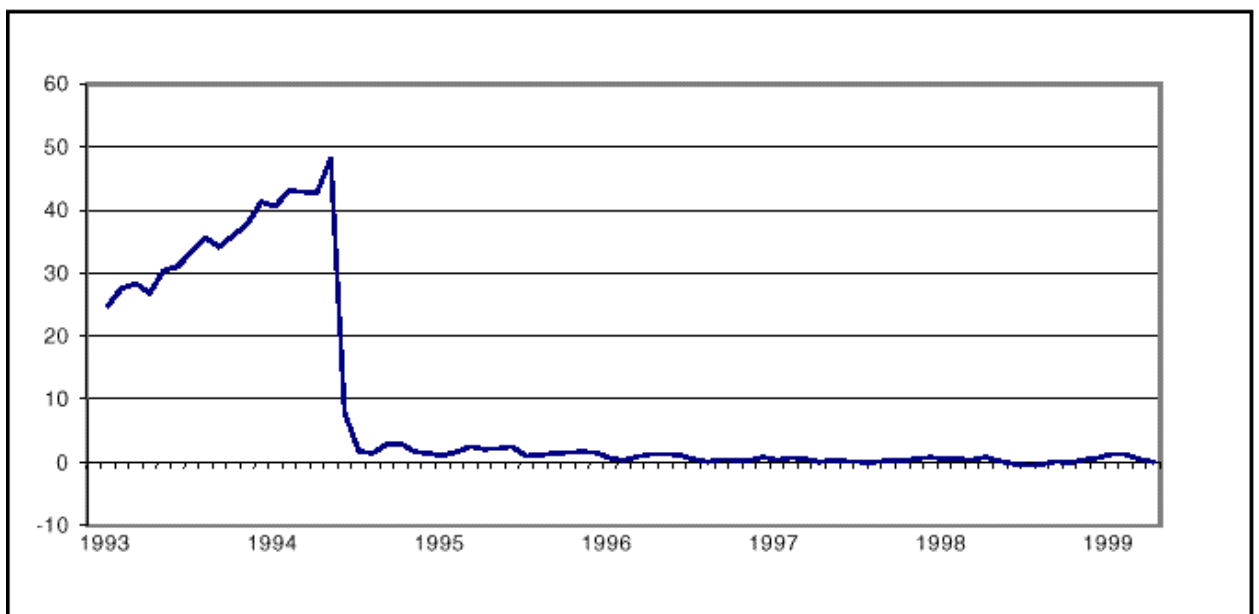
Si bien en retrospectiva, algunas de estas críticas tienen asidero, el objetivo central del Plan Real se cumple con creces: una reducción precipitada y consistente en los niveles de inflación. En una entrevista concedida hacia el final de la aplicación del Plan Real, Cardoso lo resume así:

"Hoy los datos muestran que, en 1993, a pesar de la inflación, ya teníamos un comienzo de reorganización del sector privado. Se había recuperado el crecimiento (...) Cuando fui nombrado Ministro de Hacienda, (...) dije más o menos lo siguiente: 'Brasil está en una situación en que las empresas están líquidas, consiguieron recuperarse. El problema es el Estado, es fiscal.' Agregué que teníamos tres problemas por resolver: 'el primer problema es la inflación, el segundo es la inflación y el tercero es la inflación'".⁹

⁹ Tomado por Sáinz y Calgano de *O presidente segundo o sociólogo, Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*, Companhia das Letras, São Paulo, mayo de 1998, pág. 65

Así, de un porcentaje de variación del IPC superior al 2000% en 1993 se reduce a 929% al año siguiente, hasta llegar a sólo 2,6% en 1998. En la misma línea, de un ritmo de inflación mensual de 43,1% durante el primer semestre de 1994, se reduce a 3,1% en el semestre siguiente y 1,7% en 1995, como lo muestra el siguiente gráfico.

**Tasa mensual de variación del índice nacional de precios al consumidor
(porcentajes)**



FUENTE: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE (Sáinz y Calgano, 1999)

Este triunfo sobre los niveles de inflación y la consiguiente estabilización económica repercutió en el porcentaje de apoyo político a la gestión de Cardoso, que le permiten reelegirse en 1998 con 53% de los votos, imponiéndose nuevamente en primera vuelta a su contendor más inmediato, Luiz Inácio Lula da Silva.

La estabilización económica y política de Brasil, sumado a las características personales de FHC, permiten acrecentar el proceso de inserción internacional brasileño. "The election of Fernando Henrique Cardoso in 1994, who had served as foreign minister and was well-known outside of Brazil, provided a natural entry into international circles" (Roett, 1999: 181)

2.3) BRASIL Y SUDAMÉRICA: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN LIDERAZGO REGIONAL

Durante la década de los 90' y en especial luego de la entrada en vigor del Nafta, en 1994, la Cancillería brasileña comienza a desarrollar el concepto de que América del Sur debería sustituir la referencia mucho más amplia de Latinoamérica. Esto llevó al reforzamiento de la identidad sudamericana de Brasil en el ámbito internacional (Hirst, 2006) Este diagnóstico es compartido por Burges, quien afirma que durante los 10 años que Cardoso influyó en la política exterior brasileña – primero como Ministro de RREE y luego como Presidente – “Itamaraty estaba involucrado de manera explícita en un proyecto de liderazgo que giraba alrededor de la articulación de América del Sur como una región distintiva" (2006: 23)

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

De la misma manera, el caso brasileño sugiere que el liderazgo en las Relaciones Internacionales puede funcionar independiente de los requisitos de poder que la disciplina tradicionalmente le atribuye y que la coerción directa puede dejarse de lado para centrarse en la generación de consenso. La profundidad y la amplitud de este proyecto de liderazgo dependerán de la voluntad del líder para asumir o distribuir creativamente los costos del liderazgo. En un contexto de post Guerra Fría marcada por una mayor interdependencia, el enfoque de consenso para el liderazgo proporciona otra vía para entender cómo una potencia media puede lograr el apoyo a un proyecto alternativo a los centros de poder tradicionales (Burges, 2006: 39)

Integración económica y estabilidad regional: puntos centrales del liderazgo brasileño en Sudamérica

La integración económica en la región continúa ligada al desarrollo del Mercosur durante toda la gestión de Cardoso. En un discurso en Itamaraty – con motivo de las ceremonias de toma de posesión del cargo al ser electo para un segundo período – el entonces presidente Cardoso reafirmó claramente la importancia del Mercosur en la política exterior brasileña:

Ora, de uma maneira talvez diferente, mas com o mesmo sentido de união, assistimos também, nesses últimos anos, à consolidação do Mercosul. Há três dias, ao tomar posse para o meu segundo mandato, perante o Congresso Nacional, eu disse uma obviedade, mas que é muito importante que seja repetida: que o Mercosul é a pedra de toque da nossa política externa (...) O fato é que temos, desde o Tratado de Assunção, a convicção tranqüila de que o Mercosul é, para cada um dos nossos países, mais do que uma base firme. É também, a vontade continuada de união (MRE, 1999: 6)

Cervo (2002), no obstante calificar al Mercosur como una unión aduanera imperfecta, destaca su importancia al realizar un balance entre lo ganado y lo perdido pues, si bien Brasil no avanzó cuanto deseaba en la construcción de un bloque sudamericano, pudo retrasar la instauración de un bloque hemisférico, de perjudiciales características para sus objetivos. En definitiva, Brasil conservó su autonomía decisoria y pudo utilizar este bloque en otros cuadrantes, entre los que destacan las conversaciones con la Unión Europea.

También Burges (2006) resalta estas negociaciones entre el Mercosur y la UE en 1999, pues se desarrollan en medio de una crisis del bloque, producto de la devaluación del Real brasileño, lo que sugería, según el autor, la posibilidad de que Brasil buscara vías de integración económica de manera independiente. Sin embargo, Cardoso utilizó el atractivo mercado brasileño como palanca para reforzar las conversaciones y la posición del Mercosur.

El otro aspecto central de la política regional brasileña durante el período es la búsqueda de estabilidad en el área. Según Hirst, una de las iniciativas centrales de la política sudamericana, durante ambos períodos de Cardoso fue precisamente

consolidar el rol de mediador en las diversas crisis regionales, destacando la actuación de Brasil para apaciguar el conflicto entre Ecuador y Perú en 1995 y durante los momentos de mayor turbulencia política en Paraguay (2006: 132)

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

La despolarización hegemónica post Guerra Fría provocó cambios no sólo en la reordenación del poder mundial, sino también cambios cualitativos en el concepto de seguridad internacional. En ese sentido, la actuación internacional de países con el mismo perfil de Brasil, sin excedente de poder para influenciar o determinar el orden internacional, pero con capacidad para "organizar" el espacio regional, gana relevancia. Ése es el caso de Brasil que, al ejercer un papel regional de destaque, especialmente en lo que se refiere a la intermediación de conflictos y a la búsqueda de estabilidad regional, gana un papel de mayor importancia en las definiciones de los acuerdos de seguridad (Sennes, Onuki y De Oliveira, 2003: 3)

2.4) PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA RELACIÓN BRASIL - ESTADOS UNIDOS DURANTE EL PERÍODO

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

La importancia de Brasil para Estados Unidos – en cuanto a su política internacional y en temas de seguridad – es menor. Para Brasil, en tanto, el cuadro es muy distinto. Mantiene una vigilancia permanente respecto al comportamiento de EE.UU. en el sistema internacional y toma sus decisiones de política exterior evaluando los costos y beneficios de disentir con la potencia del norte. Mientras EEUU busca fortalecer su poderío global, Brasil busca consolidar una plataforma política y económica en Sudamérica. (Soares y Hirst, 2006: 33-34)

El esfuerzo de Brasil por ampliar sus lazos con la región y la prioridad que le otorga a las relaciones hemisféricas, apunta a una diversificación de sus vínculos políticos y económicos como herramientas para aumentar su capacidad negociadora, lograr un estatus de potencia media y consolidar el Mercosur. (Bandeira, 2006: 21)

No obstante, afirma Kaufman (1997), con la llegada de Cardoso, la relación entre Brasil y EE.UU. se vuelve particularmente cooperativa y constructiva. Además del contexto de post Guerra Fría – que contribuye a un cambio de prioridades para EE.UU., de los temas de seguridad a los temas económicos – esto se explica, según la autora, por una resuelta decisión de Cardoso y Clinton por crear una relación especial entre ambos países.

Según Hakim (2002) Brasil se habría vuelto más activo y resuelto en los asuntos regionales y globales, especialmente con la asunción de Cardoso, en 1995. En algunos tópicos, Brasil ha intentado ser un contrapeso a los Estados Unidos e incluso se aprecia la intención de establecer un polo de poder hemisférico a partir de la plataforma sudamericana.

Este último aspecto, señala el autor, se distingue con claridad en la convocatoria de Cardoso a la Primera Cumbre Sudamericana, celebrada en Brasilia en septiembre de 2000; y que evidenció además, la preponderancia otorgada por Brasil al proceso de integración sudamericana: “A more unified group of nations on that continent would, the logic goes, have greater weight in hemispheric and global negotiations, thereby enhancing Brazil’s international influence and strengthening its bargaining power with the United States and other key countries (Hakim, 2002: 152)

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

el marco de la región, aunque cada uno desde su respectiva lógica. (Kaufman, 1997: 93)

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

Esta fue la principal fuente de conflicto durante el período. El gobierno de Cardoso intentó mantener buenas relaciones con EE.UU. a través de concesiones incluso criticadas a nivel doméstico, pero el presidente no pudo evitar la discrepancia respecto al ALCA, cuyo establecimiento hubiera afectado profundamente los intereses políticos y económicos de Brasil. Y sin la mayor economía de América del Sur y un actor político clave, el ALCA se hubiera vuelto irrelevante desde el punto de vista de los Estados Unidos: Brasil cuenta con una economía diversificada y su estructura industrial es la más integrada y competitiva de Sudamérica (Bandeira, 2006: 24).

Pero, no obstante las divergencias comerciales, la relación durante el período puede definirse como positiva, lo que se puede apreciar en la reacción de Brasil ante los ataques terroristas del 11/9, en las postrimerías del gobierno Cardoso. “Brazil is by no means an adversary of the United States. Indeed, no government in Latin America more effectively demonstrated its solidarity with the United States following the terrorist attacks of September 11 (...) Although they have wrangled over specific issues, the United States and Brazil maintain largely cooperative relations (Hakim, 2002: 153).

CAPÍTULO III

LA VOZ DEL MUNDO ACADÉMICO

El principal aporte de la presente investigación consiste en una consulta a un grupo¹⁰ de investigadores y docentes respecto a la conformación y desarrollo de la política exterior brasileña, incorporando información original y distinta a la bibliográfica, además de reunir en un mismo estudio las percepciones de especialistas contrastados ante cuestionamientos similares.

Se escogieron investigadores y docentes ligados al estudio de la Política Exterior y las Relaciones Internacionales, provenientes de universidades brasileñas, además de un reducido número de investigadores extranjeros. Entre los especialistas destacan reputados académicos, como también investigadores jóvenes, que otorgaron una mirada global y diversa del comportamiento internacional de Brasil.

Esta metodología permite conocer las percepciones de un importante sector de la sociedad civil con capacidad – si bien limitada – de influir en la configuración de la política exterior y cuya visión puede ser contrastada con la burocracia oficial de Itamaraty y la Presidencia.

Además, en un país cuyo manejo de las Relaciones Internacionales puede parecer monolítico a un observador extranjero, los juicios de académicos ayudan a percibir las contradicciones y diferencias en el desarrollo de una política exterior que, al parecer, no genera total consenso entre los actores encargados de ejecutarla ni entre los investigadores y docentes que la analizan.

Se indagó respecto al liderazgo brasileño en la región, al rol desempeñado por Brasil en el proceso de integración sudamericano y la relación entre la figura del Presidente de la República y el Ministerio de RREE en la configuración de la política exterior.

¹⁰ Listado completo de académicos entrevistados en Anexo A

Si bien no forma parte central de los objetivos propuestos para la investigación, se les solicitó a los especialistas la configuración de escenarios futuros a partir de las oportunidades y amenazas determinantes para la política exterior de Brasil, en un ejercicio prospectivo que entrega importantes pautas para la comprensión de la PEB.

3.1) LIDERAZGO REGIONAL BRASILEÑO

Algunos académicos identifican un elemento particular, que consideran fundamental para determinar el liderazgo de Brasil en el período estudiado.

Vágner Camilo Alves, por ejemplo, ubica el principio de este liderazgo regional desde previo al fin de la Guerra Fría, a partir del acercamiento diplomático entre Brasil y Argentina, cuyo propósito integrador se mantendría en el tiempo, a pesar de algunos contratiempos temporales. Luego, el crecimiento económico del país sumado al elemento anterior, habría llevado a Brasil a una posición de liderazgo regional.

Esta importancia fundamental del elemento económico también es enfatizada por **Paulo Cesar Manduca**, quien agrega a este crecimiento los instrumentos otorgados por el Estado: un sistema bancario e industrial fortalecido; el BNDES (O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) que el académico considera el principal banco de fomento y desarrollo económico en toda América Latina; Petrobras, definida por Manduca como una de las más grandes compañías del mundo, con enorme capacidad de inversión; y finalmente las agencias de tecnología agro-industrial (sobre todo la bio-energía) de gran interés para los países de la región.

William Gonçalves identifica, como el principal elemento de este liderazgo, la determinación de la diplomacia brasileña para llevar adelante el proceso de integración regional, cuyo trabajo está marcado por la convicción, estima Gonçalves de que en la actual fase de desarrollo del capitalismo internacional ya no hay espacio para los procesos económico-social en términos estrictamente nacionales. Por lo tanto, el desarrollo económico y social de Brasil depende en gran medida de su

capacidad para promover el entendimiento con los países vecinos, a través de proyectos compartidos.

Por su parte, **Paulo Resende** estima que el protagonismo de Brasil en el contexto regional se debe, por una parte, a la precaución de no presentarse o auto asumir las características de un líder, a pesar de sus atributos objetivos para ello: territorio, población, economía y estabilidad político institucional.

Para otro grupo de académicos, el liderazgo nace de una serie de elementos que, en su conjunto, determinan la preponderancia regional de Brasil.

Amado Luiz Cervo identifica tres elementos como fundamentales para un ejercicio de liderazgo regional brasileño: 1.- la continuidad de la política industrial, incluso durante el período de auge neoliberal, lo que transforma a Brasil en un país más avanzado en comparación con sus vecinos; 2.- América del Sur como plataforma de expansión de las inversiones brasileñas, como un primer paso para la internacionalización económica; y 3.- alianzas internacionales con las grandes potencias, a través de una diplomacia activa, centrada en el establecimiento de la reciprocidad en el campo de los ordenamientos multilaterales y en el terreno de la interdependencia económica.

Ivani Vassoler también considera tres elementos como fundamentales en este liderazgo regional: “Brazilian leadership in the project of regional integration (Mercosul); Brazilian command of the UN peacekeeping Mission in Haiti; Brazilian commitment to preserve democracy in the region”. **Antonio Fernando Mitre Canahuati**, en tanto, identifica solo dos: “o grau de industrialização e o dinamismo de sua economia e, em segundo lugar, a sofisticação e tradição de seu corpo diplomático, aliado a uma cultura política mediadora de antigas raízes”.

También **Márcio Roberto Voigt** resume en tres los elementos principales del liderazgo regional de Brasil durante el período: la promoción de una mayor integración física, económica, institucional y comercial en América del Sur; la actuación internacional de Brasil en foros multilaterales defendiendo los intereses regionales de Brasil con otros países emergentes – como Sudáfrica, China, India y

Rusia – y buscando la construcción de un escenario mas positivo tanto para sí, como para los otros países de la región.

Rafael Duarte Villa identifica también tres elementos: el liderazgo interno, sobre todo a partir de la figura presidencial; el aparato diplomático brasileño, su reconocido profesionalismo y su burocracia altamente *weberiana* y especializada; y por último, el hecho de ser una de las democracias más consolidadas de Latinoamérica, junto con su papel de actor económico global y sus aspiraciones de actor político global.

Por su parte, **Thales Catro** afirma que Brasil posee dos importantes variables de poder político para el desempeño de un papel de liderazgo regional: la variable geo-demográfica, a partir del mayor territorio y población de Latinoamérica; y la económica-financiera, con el mayor PIB de la región.

José Augusto Guilhon Albuquerque destaca la actuación a favor de la integración comercial en el Cono Sur y en contra del ALCA; la defensa de la democracia y la paz regional durante episodios en Paraguay, Ecuador y Perú; la extensión de los socios asociados al Mercosur; la ayuda financiera y política prestada durante la crisis de la moneda argentina; y finalmente la convocatoria a la primera Cumbre Sudamericana. Todo esto, subraya, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

Riordan Roett, en tanto, coincide con el liderazgo brasileño en el Mercosur y destaca la primera cita de los Jefes de Estado y Gobierno Sudamericanos durante el gobierno de Cardoso pero, además, agrega dos variables extra regionales al liderazgo brasileño: la conducción de la operación de paz en Haití y la negociación de una relación estratégica con China.

En contraste, **Shiguenoli Miyamoto**, fundamenta el liderazgo de Brasil en elementos domésticos: el aumento de las exportaciones y del PIB, la inversión en ciencia, tecnología, investigación y desarrollo; y el aumento de sus indicadores socioeconómicos, lo que constituye, según este académico, una gran credencial frente a sus vecinos. Por lo mismo, precisa que como el principal país de Sudamérica

es necesario desempeñar un papel más activo frente a los problemas los países de la región.

Cabe destacar, también, los argumentos de otros académicos que refutan la presencia de elementos de liderazgo brasileño en la región.

Maria Izabel Valladão de Carvalho considera importante destacar que el liderazgo es un concepto relacional, por lo que un Estado es líder cuando es reconocido como tal. En el caso específico de Brasil, la académica no aprecia ninguna acción que pudiera contribuir a ello, pues la divergencia de intereses y de proyectos de desarrollo sería demasiado amplia. Destaca el caso de Argentina, cuya historia política difícilmente la llevaría a reconocer el liderazgo brasileño.

De la misma manera, **Rodrigo Cintra** desconoce la existencia de un liderazgo regional brasileño. Sin embargo, destaca el impacto económico que Brasil tiene en Sudamérica a partir de su importante mercado y producción, así como también la consolidación de su democracia que habría influido a su vez en la consolidación de sus parámetros de política externa, específicamente en el proyecto de Mercosur.

Otros, en tanto, atribuyen como elemento central de este liderazgo el desarrollo de un proyecto de integración, tema abordado en detalle en el próximo punto.

Según **Cristina Soreanu Pecequilo**, respecto al ejercicio de este liderazgo regional, Brasil ha mostrado una atención especial a la construcción de acuerdos de integración, fortaleciendo el Mercosur. Así, la visión de una integración sudamericana es el elemento central de este liderazgo, con Brasil actuando como el país a la cabeza de estos procesos, que funcionan como elementos de estabilidad política, económica y estratégica.

Israel Roberto Barnabé estima que al buscar una inserción más efectiva en el escenario mundial que se globaliza, Brasil percibe el alto grado de competitividad y asimetría del juego. De esta manera, basado en los principios de la Política Exterior Independiente (PEI) de autonomía y universalización, y contando con la experiencia de propuestas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de

1960 y la Asociación Latino-Americana de Integración (ALADI) de 1980; Brasil busca profundizar este proceso de integración con la constitución de Mercosur.

En definitiva, argumenta Barnabé, el interés y la actuación de Brasil en el Mercosur pueden ser considerados como el principal papel de liderazgo regional brasileño en el período de post Guerra Fría. Si bien, oficialmente cada país miembro del bloque tiene el mismo poder de discusión y de voto, el académico estima que es bastante visible la posición de líder natural que asume Brasil, aumentando su poder e influencia en la región, como también su prestigio internacional de un modo general.

Thiago Rodrigues, por su parte, realiza un balance general de este liderazgo regional, en que pasados veinte años del fin de la Guerra Fría, se puede decir que Brasil ha procurado desarrollar una política externa de integración económica y política en que tuviera un papel de líder y moderador, procurando mostrar a los demás Estados las ventajas de un protagonismo brasileño, como la principal economía de la región, en un contexto competitivo y global. Puede considerarse que, en líneas generales, los gobiernos brasileños de post Guerra Fría tienen como línea de continuidad la pretensión de auto promoverse como un liderazgo positivo, sin intenciones hegemónicas y ajustadas a las necesidades de la economía global y de la política internacional.

3.2) LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA Y EL PROYECTO DE INTEGRACIÓN SUDAMERICANO

En su mayoría, los académicos tienen una visión positiva respecto al proceso integrador en general, como también del rol llevado a cabo por la política exterior brasileña en este aspecto. Este proceso, cabe destacar, se observa como específicamente sudamericano, antes que latinoamericano, en concordancia con el lineamiento establecido por la diplomacia de Itamaraty.

Paulo Resende asevera que es más adecuado hablar de una diplomacia brasileña enfocada hacia América del Sur, antes que América Latina, tanto en el actual gobierno de Lula da Silva, como en el de Cardoso, quien incluso promovió el

primer encuentro de presidentes sudamericanos, causando cierto descontento en México.

De igual manera, **Carlos Domínguez Ávila**, destaca el proyecto de integración de Sudamérica como el centro de la política regional de Itamaraty:

“Al estudiar la política regional del Brasil se puede constatar que dicho país no se siente cómodo ni con el paradigma monroísta (panamericanismo comandado por los estadounidenses) ni con el bolivarismo (latinoamericanismo-bolivarianismo). Desde comienzos del siglo XX, Brasil simpatiza mucho más con la idea del sudamericanismo – quiere decir, integración y cooperación específicamente entre países de la América del Sur, y sin los norteamericanos, mexicanos, centroamericanos o caribeños. Actualmente, Brasil es el principal promotor de iniciativas específicamente sudamericanas como la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR). En mi opinión, a las autoridades brasileñas les simpatiza la noción de sudamericanismo porque en dicho subsistema sería realmente la principal potencia económica, política, sociocultural y eventualmente militar. Sin embargo, es importante mencionar que dicho concepto también implica consecuencias no siempre positivas para la permanente y necesaria unidad latinoamericana (de México a Chile)”.

En este sentido, el ex Canciller mexicano, **Jorge Castañeda**, confirma la presencia específica de áreas de influencia respecto a su país y Brasil, delimitando así los respectivos procesos integradores al factor geopolítico:

“(…) Hay un mito absurdo del supuesto liderazgo mexicano en América Latina que nunca ha existido (...) México no tiene nada que hacer en América del Sur y en cambio sí ejerce una enorme influencia por todo tipo de razones en Centroamérica y el Caribe y esta es una especie de zona de presión geopolítica de México muy clara, muy afín, muy cercana y de dimensiones compatibles. En el caso de Brasil es evidente que aspira dentro de su contradicción, dentro de su indecisión, a ejercer una cierta influencia en América del Sur, por sus dimensiones y por lo que hace, y no tiene tampoco ni la presencia ni la cercanía con Centroamérica y el Caribe que podría tener México; entonces sí parece que esta es una división casi geográfica y más lógica que cualquier otra”

Cristina Soreanu Pecequilo también percibe el proyecto de integración de Sudamérica como central en la proyección internacional de Brasil. Este es un proceso que Soreanu ubica hacia final de los años 70', todavía bajo régimen militar, que durante el período de post Guerra Fría, surge como esencial para el refuerzo de

la estabilidad local y la proyección internacional brasileña. No obstante, agrega, es un proceso aún en marcha, lo que demanda una inversión constante.

Para **William Gonçalves**, en tanto, por el hecho de representar el mayor y más diversificado parque industrial de la región, Brasil ocupa una posición geopolítica y geoeconómica clave en este proceso. Es por eso que el propósito de integración ha sido decisivo para el éxito hasta el momento logrado. También **Jacques Marcovitch** subraya la importancia de que Brasil se haya presentado como un interlocutor atento y siempre empeñado en la integración. Pero, si hubo progresos en esta línea, agrega, no le cabe el mérito sólo a este país, sino también a los demás integrantes de la región, ya que si bien la política externa mantiene ciertas peculiaridades, frecuentemente armoniza con los demás países del área.

José Augusto Guilhon Albuquerque, por su parte, destaca el papel de Cardoso en este proceso, en que ya resaltaba la expansión del Mercosur y la Cumbre Sudamericana. Sin embargo, afirma, estas iniciativas se desviaron de sus propósitos originales y fueron redefinidas con objetivos políticos por la acción conjunta de “Lula, Chávez y Kirchner”, llevándolas casi por completo al fracaso.

Israel Roberto Barnabé estima que Brasil ha aumentado en las últimas dos décadas su atención y reforzado su preocupación en pro de una mayor integración en América del Sur. Este proceso regional, en tanto, ha intercalado momentos de éxito con momentos de estancamiento, en virtud de diversas razones. Ciertamente, afirma, existen problemas internos de larga data en cada país de la región y la demora en la solución de estos problemas – deficiente distribución de la renta o conflictos internos, por ejemplo – sumado a los disímiles niveles de desarrollo de los países, también impiden avances regionales de importancia

Luiz Pedone también identifica un proyecto integrador en que el discurso oficial de gobierno brasileño – definido por el académico como la sumatoria de Itamaraty y Planalto – ha priorizado siempre la integración sudamericana. Pedone estima, como puntos de avance, la integración energética, como también los adelantos en la integración de la infraestructura de transportes y comunicaciones. No

obstante, agrega, existen muchas declaraciones y pocas acciones efectivas pues falta mayor voluntad política y un ambiente de cooperación más propicio para ello.

Rafael Duarte Villa señala que el único actor constante en este proceso de integración ha sido Brasil; sin embargo, su liderazgo integrador choca con sus deseos de mantener cierto grado de autonomía en sus metas extra regionales. De esta manera, Brasil vive la paradoja de tener que elegir entre una acción colectiva (pensarse como parte de la región) o pensarse como actor individual (y por lo tanto de manera individual, priorizando sus metas nacionales) El equilibrio de este movimiento pendular ha sido difícil de conjugar para Brasil.

Respecto a la relación de Brasil con sus vecinos **Shiguenoli Miyamoto** subraya que históricamente la integración ha sido uno de los elementos más considerados de la agenda de política exterior brasileña. A partir de 1985 con los protocolos de integración firmados entre Argentina y Brasil y la construcción del Mercosur, los esfuerzos hechos por Brasil en el proceso de integración han sido considerables, por ejemplo a través del BNDES, el IIRSA o Unasur. Así también, agrega Miyamoto, en los problemas que ha tenido con sus socios, por ejemplo en el Mercosur, hace años que Brasil ha desarrollado lo que en jerga diplomática se denomina “paciencia estratégica”.

Al igual que Miyamoto, **Silvia Lemgruber** considera que diversas iniciativas previas fueron fundamentales para la constitución de Mercosur lo que, a su vez, ha impulsado una mayor integración entre los países sudamericanos. La pieza fundamental de esta estructura, estima la académica fue la aproximación histórica entre Brasil y Argentina en la década de los 80’, crucial para los acuerdos de entendimiento que confluyeron en la firma del Tratado de Asunción en 1991.

Posteriormente, complementa Lemgruber, también se han desarrollado diversas iniciativas como la Cumbre Sudamericana (2002) bajo el gobierno de Cardoso, y aquellas realizadas en el contexto del Mercosur: el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) o el Fondo de Convergencia Estructural (Focem); e

incluso aquellas iniciativas desarrolladas por Brasil en la región como un todo, por ejemplo en la mediación de conflictos.

Esta línea de continuidad respecto al proceso de integración, es distinguida por **Thiago Rodrigues**, quien le adjudica a Brasil un rol destacado en la integración sudamericana desde el acercamiento entre los gobiernos de José Sarney y Raúl Alfonsín en los años 80', que culminaron con la firma del Tratado de Asunción en 1992 y la institución de Mercosur. Este proceso de integración en el Cono Sur enfrentó, desde entonces, conocidos obstáculos de tipo económico y político; aunque, desde el punto de vista brasileño, Mercosur ha sido un importante instrumento para forjar posturas políticas en el escenario internacional.

Pero esta iniciativa de liderazgo regional se refleja en la propuesta de una "Comunidad Sudamericana de Naciones" que culmina con la formación de Unasur. Además, Rodrigues advierte que tanto en el plano económico como político es posible notar una evidente preocupación del Brasil post dictadura en promover y liderar estos procesos en Sudamérica, al punto que se expresa tácitamente en el artículo 4º de la Constitución Federal de 1988.

Algunos académicos admiten el impulso brasileño a este proceso de integración, pero con ciertos matices

Carlos Pio considera que, por una parte, la integración políticamente determinada ha presentado avances en la medida que consiste en un proceso de construcción de reglas, organizaciones regionales y adopción de políticas públicas nacionales orientadas al aumento de la interdependencia. Pero, por otra parte, la naturaleza planificadora de estas reglas, organizaciones y políticas públicas inhibe más que facilita la interdependencia comercial, productiva y financiera.

Rodrigo Cintra también advierte esta ambivalencia, pues en términos institucionales, como la construcción del Mercosur, el Consejo de Defensa Sudamericano u otras acciones regionales, estima un importante avance. Pero, en contraste, Brasil no mantiene una política clara que permita desarrollar y consolidar efectivamente estas instituciones de integración

Sergio Gil sostiene la hipótesis de que Brasil considera el proceso de integración regional como un proyecto político antes que económico. Aunque el aspecto económico acaba aprovechando las oportunidades creadas, la lógica que predomina es la política, incluso si esto significa sacrificar ciertos intereses económicos. Como Brasil actúa preferentemente en relación con grandes temas mundiales, el hecho de poder actuar en nombre de un bloque o coalición, aunque esto tenga un significado meramente virtual, le da la presunción de poseer fuerza política frente a otros actores estatales.

Y, agrega, es más cómodo e interesante ser la mayor economía del Mercosur o el eventual líder de Sudamérica antes que enfrentar a las grandes potencias económicas en solitario. Es preciso entender, afirma el académico, que el componente más relevante para la política externa brasileña comprende las oportunidades para su desarrollo económico, consciente de su estatus de potencia media, con escasos recursos de poder político y de su desempeño como economía exportadora, siempre demandante por la apertura de mercados para sus productos.

Si bien la importancia del proceso de integración sudamericano – como también el rol jugado por Brasil en ese sentido – es destacada por la mayor parte de los académicos, esta percepción no es unánime.

Consultado respecto al desarrollo de la política exterior brasileña en este aspecto, **Amado Luiz Cervo** considera que ha existido “apenas la intención”. Agrega que Cardoso (como Lula) adhería a un proyecto desarrollista para América del Sur, que consideraba la construcción de un polo de poder regional por medio de la unidad económica, política y de seguridad. Sin embargo, la dispersión de los proyectos nacionales, la empatía política y la diversificación de las estrategias de inserción internacional de los países, impidieron la realización de este proyecto, comprometiendo así la integración.

Peter Hakim coincide con este diagnóstico: “I don’t think integration in the region has gone very far yet. I think that in fact this is one of the great weaknesses, Brazil has set out some goals but he really has not got much progress in achieving

the integration goal (...) I'm afraid it's a stop in the way of its own leadership". **Ivani Vassoler**, en tanto, destaca las contradicciones del proceso: "In fact, I believe that the Brazilian foreign policy in the last two decades has helped to consolidate Brazil as the most influential country in the region – yet this has not necessarily created more integration in South America".

Incluso más tajante es **Márcio Roberto Voigt** que, a pesar de los discursos decididamente integracionistas de los gobiernos del período, considera ambiguas las posiciones de la diplomacia brasileña en los gobiernos de Collor de Mello y el primer período de Fernando Henrique Cardoso. En estos dos casos, estima, la opción por una posición más próxima a los intereses del centro del sistema dificultó la concreción de una política exterior con mayor contenido integracionista en Sudamérica.

Finalmente, **Riordan Roett** llama la atención respecto a la responsabilidad de los otros países en las trabas al proceso. Consultado respecto a si la política exterior brasileña ha impulsado esta integración, responde: "Not really and it is not the fault of Brazil. It is very difficult to deepen integration efforts when you have hostile relations between Colombia and its neighbors; when you have a rabidly anti-market populist in power in Venezuela; or when Bolivia and Ecuador are totally preoccupied with constitutional/institutional concerns at home".

3.3) LA RELACIÓN ENTRE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTERIO DE RREE

Para algunos académicos, la figura del Presidente es muy importante a la hora de configurar la política exterior del país, matizando así la preponderancia de Cancillería.

Según **Rafael Duarte Villa** se habla mucho de la autonomía de Itamaraty, pero esa autonomía está dada en relación a cada Presidente. Sin embargo, desde el gobierno militar hasta la actualidad, a pesar de que efectivamente existe cierto grado

de autonomía, la política exterior la formula el Presidente. Resulta difícil, agrega, concebir a mandatarios como Geisel, Collor, FHC o Lula, despreocupados de la formulación de esta política.

Esta apariencia de autonomía, explica el académico, existe porque en muchas de las decisiones sobre formulación de política exterior subsiste una gran superposición entre la visión del Presidente y la del Ministerio de RR.EE. Esta yuxtaposición de visiones facilitaría que los vetos del mandatario a la elaboración de políticas de la Cancillería sean poco frecuentes y, además, facilita una postura más discreta y menos visible del Presidente en la formulación de la PEB, lo que a veces es confundido como falta de actuación presidencial es esta fase de la política externa.

Para **Paulo Cesar Manduca** la política exterior es una política de Estado y no de Gobierno, aún cuando últimos gobiernos ciertamente influyen en su actuación. El Presidente incide básicamente escogiendo a los que dirigen el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de lo cual puede dar mayor énfasis a determinados asuntos.

Mientras, **Shiguenoli Miyamoto** estima que el Presidente es responsable de todas las políticas gubernamentales por lo que no existen gestiones exclusivamente ministeriales. Los ministros son sus asesores principales en cada área y, en las Relaciones Internacionales, el Canciller o Ministro de RR.EE. implementa las directrices determinadas por la Presidencia de la República, en congruencia con su proyecto político.

Teresinha A. Mendes Marra señala que Fernando Henrique Cardoso vació a Itamaraty de varias funciones pues consideraba al Ministerio de Relaciones Exteriores un foco de resistencia del *nacional-desenvolvimentismo* – desarrollo a través de la industrialización y sustitución de importaciones – vigente desde la presidencia de Vargas. Así, transfirió las funciones económicas de la Cancillería al Ministerio de Economía y asumió personalmente el mando de la política exterior

brasileña. Luís Felipe Lampréia, Ministro de RR.EE., denominó a esta política como “Diplomacia Presidencial”

Vicente Palermo también subraya el papel de Cardoso y su sucesor en la configuración de la PEB: “(...) tanto Cardoso como Lula, se hacen cargo de la política exterior brasileña de un modo mucho más activo y no la dejan totalmente en manos de la Cancillería, de Itamaraty. Mantienen por supuesto, la continuidad institucional, burocrática y la proyección de la política exterior en manos de Itamaraty, pero ellos asumen un papel más activo e Itamaraty los tiene que tomar mucho más en cuenta en la formación de la política”.

Otros académicos observan un trabajo conjunto y una relación equivalente entre ambas instituciones.

Antonio Mitre Canahuati destaca que los parámetros estructurales de la política exterior de Brasil se han configurado históricamente a través de la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo. Estas líneas maestras revelan una considerable continuidad a través del tiempo y es tal vez por esto, explica el académico, que la política externa parece fluir desde el ejecutivo. A partir de lo anterior, concluye, sería más preciso decir que el Presidente, a través del Ministerio de RR.EE (MRE), ostenta un alto grado de autonomía en la conducción de la política exterior, pero no en su formulación.

Según **Cristina Soreanu Pecequilo** la agenda de la política exterior brasileña es el resultado de una interacción entre las visiones de mundo de la Presidencia y del Ministerio de Relaciones Exteriores, con ciertas variaciones en la política de gobierno, respecto a las líneas maestras delineadas en la política de Estado.

Janina Onuki, en tanto, agrega que el Presidente, en conjunto con el MRE tiene un papel central en la formulación de la política externa. Si bien la PEB se ha expandido y ampliando el interés de otras burocracias (Legislativo) o actores no estatales, el proceso decisorio todavía es bastante centralizado. Esto se deriva principalmente de la formación del cuerpo diplomático y de la falta de conocimiento de los demás actores respecto a estos temas.

Para **Israel Roberto Barnabé**, en términos generales, la formulación de la política exterior es responsabilidad del Presidente de la República. No obstante, desde inicios del siglo XX, existe una preocupación en formar profesionales altamente competentes en Itamaraty. De ahí que, desde hace décadas, la Cancillería mantiene una considerable autonomía respecto a los poderes Legislativo y Ejecutivo, como también en relación a la sociedad civil. Y agrega, respecto al rol de Cardoso, que a partir de su gobierno se puede notar una mayor participación del Presidente respecto a la formulación e implementación de la política exterior del país, a través de la llamada Diplomacia Presidencial.

En este sentido, según **Ramón Casas Vilarino**, durante los dos últimos gobiernos (Lula y Cardoso) ha sido posible apreciar una Diplomacia Presidencial en que el Presidente es el formulador de la política exterior del país e Itamaraty se limita a la preparación de las condiciones objetivas para la implementación de esta política. No obstante, sigue presente un grado de convergencia entre ambos.

En términos más amplios, **Sergio Gil** considera que, en principio, Itamaraty actúa de espaldas a la sociedad, con gran margen de autonomía en relación a otros actores o al Poder Legislativo. Debido a su experiencia – reconocida internacionalmente – y al elevado nivel de especialización de sus diplomáticos, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha conseguido, a lo largo de su historia, mantenerse al margen de los intereses políticos que afectan a los demás ministerios.

Sin embargo, aclara el académico, esta autonomía y experiencia única, no le permite a Itamaraty desvincularse por completo de la interferencia del Presidente de la República. Algunos presidentes, incluso, como Ernesto Geisel (1974-1979) Fernando Henrique Cardoso o Lula da Silva, condujeron ellos mismos la política exterior, antes que dejarla en manos de Cancillería.

Por su parte, **Thiago Rodrigues** señala que en la práctica, la política externa del país es una iniciativa del Presidente y de los principales escalafones del Ministerio de RR. EE., con poca interferencia del Congreso o de la sociedad civil. Así,

destaca el académico, es conocida la tradicional impermeabilidad de Itamaraty a los estudios producidos fuera de sus salones.

Si bien el crecimiento del área académica de las Relaciones Internacionales en Brasil – que coincide con una mayor apertura comercial a partir de inicios de los 90' – ha motivado al MRE a abrir canales de diálogo con investigadores y especialistas de la política internacional; Rodrigues estima que en el país prevalece un aislamiento de la Cancillería y cierta dificultad en asesorarse para la toma de decisiones en temas de política exterior, que aún son tratadas como cuestiones de seguridad nacional y, en consecuencia, vedadas a una discusión amplia en el seno de la sociedad.

Según **Maurício Santoro**, el Presidente define escasamente la agenda de Itamaraty, seleccionando a los diplomáticos más afines a su visión o arbitrando los eventuales conflictos entre la Cancillería y otros organismos públicos. Estas disputas han ocurrido principalmente en el ámbito de las negociaciones comerciales, aunque también en crisis como las que involucraron a Petrobras y los gobiernos bolivianos o ecuatorianos.

Finalmente, otros académicos resaltan la preponderancia del Ministerio de RR.EE., por sobre la figura del Presidente, en este proceso de configuración de la política exterior

Como señala **Gilberto Antonio Rodrigues**, la Constitución brasileña, en su artículo 84, precisa que el Presidente es el formulador y ejecutor de la política exterior, pero en la práctica Itamaraty – desde la gestión del Canciller Rio Branco (1902-1912) – por su experiencia acumulada y por la credibilidad de la que goza en la clase política y en la sociedad civil, formula y administra la PEB de acuerdo a los intereses nacionales con cierta influencia del sector privado, de la clase política y de la sociedad, en ese orden, precisa el académico.

Para **Carlos Pio**, el papel fundamental del Presidente de la República es nombrar a los principales decisores de la política exterior, ya sea que se encuentren en el Palacio de Planalto (sede del Poder Ejecutivo), en el MRE o en algún otro

ministerio encargado de políticas sectoriales (Hacienda, Industria, Agricultura, etc.) El Presidente no asume directamente el control de la política exterior, excepto en casos especiales o dependiendo de sus intereses y competencia.

No obstante, el académico considera que Cardoso probablemente tenía una visión más amplia de los temas mundiales y los límites y oportunidades que significaban para Brasil. Es por esto que, considera, FHC fue capaz de presentarle a los formuladores de la política exterior una agenda más clara, lo que repercutió en una mejor sintonía con el MRE y los ministerios sectoriales, para ampliar e implementar esta política exterior.

Por su parte, **Carlos Domínguez Avila** destaca que “En relación al Ministerio de las Relaciones Exteriores, es importante reconocer que dicha institución cuenta con funcionarios de carrera y un verdadero espíritu de cuerpo (...) En términos sociológicos, Itamaraty es un buen ejemplo de autonomía relativa del Estado y de la propia burocracia con relación a los gobernantes. Así, estamos hablando de una verdadera política de Estado que tuvo resultados tanto positivos, como negativos”.

Mientras, **Gilmar Masiero** indica que, a pesar de la llamada Diplomacia Presidencial “A corporação burocrática formada no Instituto Rio Branco segue sendo a grande responsável pela política externa brasileira.” Y según **William Gonçalves**: “Formalmente, o presidente da República é o formulador da política externa do Brasil. Ele é o responsável por ela perante a nação. Na prática, no entanto, são os diplomatas do Ministério das Relações Exteriores os que mais participam diretamente na formulação da política”.

Según **Guilhon Albuquerque** Itamaraty generalmente formula y opera la política exterior dejando para el Presidente una función casi protocolar, y el proceso decisorio operara dentro de un cuadro diseñado por el MRE. Incluso Cardoso, agrega, con gran conocimiento y experiencia, actuaba en este cuadro estrecho, no obstante era capaz de ejercer una gran influencia sobre la Cancillería.

También **Ivani Vassoler** apunta a las particularidades de la diplomacia brasileña: “Certainly the president as the head of the executive branch has a voice in

foreign policy. But in the case of Brazil, we have to consider the professionalism of the Itamaraty – the Ministry of Foreign Relations. There, the diplomats are truly prepared for the management of the country's external relations, and I believe that their influence is great”

Paulo Resende describe el proceso mediante el cual Itamaraty pasa a contar con una tradición diplomática de alto nivel profesional. Tras el impulso inicial, sin precedente en el continente, del traslado a Brasil de la Corona Portuguesa, la secular diplomacia lusitana se transplantó a su colonia, lo que no ocurrió con ningún país en la región. La profesionalización diplomática, sujeta a un riguroso cuadro de carrera a partir del Barón de Río Branco a inicios del siglo XX y la creación de un instituto ad hoc, colocaron a disposición de la presidencia funcionarios de alta capacidad en el campo de las Relaciones Internacionales.

3.4) PROYECCIÓN DE ESCENARIOS

A continuación, se reproducen proyecciones de diversos académicos respecto a los posibles escenarios, oportunidades y amenazas a los que podría enfrentarse la política exterior de Brasil en el corto y mediano plazo. Este ejercicio prospectivo resulta valioso pues, a partir del análisis de especialistas insertos en el tópico a investigar, se obtienen pautas significativas respecto al desarrollo en el tiempo de las variables examinadas.

Teresinha Mendes Marra observa como oportunidades el avance de la integración física entre Brasil y los demás países de Sudamérica impulsada por el IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) Esta representa una posibilidad para desarrollar las vías de acceso hacia el Pacífico, lo que beneficia a los países de la costa oeste, especialmente a Chile y Perú, que ampliaron sus rutas para el flujo de productos al significativo mercado brasileño. Dos proyectos importantes seleccionados para el IIRSA fueron los dos corredores bi-oceánicos Atlántico-Pacífico. La académica estima que el atraso en la integración física repercutirá negativamente en el proyecto de integración en general.

Para **Amado Luiz Cervo**, Brasil no dejará de implementar su vocación industrial, que constituye, a su vez, el valor supremo de su modelo de inserción internacional. Es por esto que no se acercará a países que buscan Tratados de libre Comercio, como Chile o Colombia, estima Cervo, puesto que dichos acuerdos supondrían a renunciar a esta vocación. Considera probable un acercamiento con Argentina, país que también cultiva su vocación industrial, aunque se somete al proteccionismo de un mercado obsoleto.

Venezuela, en tanto, resulta otro socio natural, en razón de su potencial empresarial y financiero, además de su independencia política, aunque su proyecto socialista en curso compromete una eventual alianza. En definitiva, estima Cervo, Brasil tiene como prioridad la integración sudamericana, aunque su lugar trasciende este escenario y lo ubica en un plano global.

Cristina Soreanu Pecequilo considera que existe un espacio real para consolidar la integración sudamericana, aprovechando ventajas comparativas locales (energética por ejemplo) como refuerzo de poder nacional y de negociación externa. Económica y socialmente también sería posible avanzar a medida que se refuerza esta identidad común, no sólo a nivel estatal.

Las amenazas a estos proyectos y a la consolidación de las iniciativas sudamericanas pasan por una persistente inestabilidad generada por problemas sociales y fragmentación interna de algunos países sudamericanos, junto a proyectos políticos polarizadores y a una democracia plebiscitaria y populista, como la de Hugo Chávez. Otros desafíos que la académica identifica para la PEB giran alrededor de los riesgos ambientales, el crimen organizado y el narcotráfico, todo esto asociado a políticas de defensa demasiado agresivas y carreras armamentistas.

Según **Ivani Vassoler**, la política exterior de Brasil es ejecutada con un objetivo fundamental: que apoye el proyecto nacional de desarrollo; por lo que, considera, el escenario interno del país difícilmente puede altear los patrones de política exterior de Brasil, ya establecidos décadas atrás.

“Brazil has a unique international identity – for its size, its natural resources – and this international identity is always present in Brazil’s actions abroad. Unless the leadership changes dramatically in the next few years – for example a group in power extremely populist and over-nationalist – I don’t see big differences in Brazilian foreign policy. The country has a variety of interests, including a powerful business class, that very likely, wants to keep Brazil engaged internationally, rather than isolated.”

Janina Onuki observa diversas oportunidades para Brasil en el marco de una profundización de la integración sudamericana, ya sea desde el punto de vista político (como Unasur) o económico (avanzando en proyectos de infraestructura) En tanto, las principales dificultades las ubica en la complicada institucionalización y coordinación intergubernamental de este proceso integrador.

Por su parte, **Israel Roberto Barnabé** identifica dos grandes líneas de acción. La primera apostaría a las posibles tendencias específicas del escenario internacional, lo que concentraría los esfuerzos diplomáticos en temas bien delimitados, pero aumentaría el riesgo de equívocos, pues estas tendencias de disuelven con la misma rapidez con que se construyen. Una segunda línea, se caracteriza por una actuación más generalizada, lo que disminuye considerablemente la posibilidad de errores importantes, aunque dejaría al país en un plano de acción extremadamente amplio.

Considerando la complejidad, amplitud de los temas y actores que componen el escenario internacional; y enfocando a Brasil específicamente en el marco latinoamericano, Barnabé enfatiza los siguientes objetivos como fundamentales para la política exterior brasileña:

- a) Consolidarse como un mediador en los conflictos que se desarrollan en la región
- b) Servir como representante de la región en las organizaciones multilaterales y grupos de países que van más allá de los límites regionales
- c) Hacer avanzar ciertas propuestas de integración, como la Unasur, disminuyendo así la influencia de Estados Unidos y ampliando las posibilidades de incorporar a países-miembros en otras regiones del globo
- d) Actuar con mayor fuerza en temas que sobrepasan el ámbito nacional o regional y que repercuten negativamente a nivel global, como el narcotráfico, violaciones a

los DDHH, la mala distribución de la renta, la contaminación o la violencia urbana, entre otros.

- e) Finalmente, y englobando los demás factores, la mantención de la autonomía y universalismo como marcas de la política exterior brasileña, que se ha destacado en las últimas décadas por participar activamente en temas multilaterales, buscar nuevos socios políticos y comerciales o actuar en diversos temas que componen la agenda internacional.

Para la profesora **Valladão de Carvalho**, las principales oportunidades para Brasil se encuentran en el fortalecimiento del proyecto de integración, creando formas conjuntas de cooperación regional. En tanto, observa como principales amenazas las redes de narcotráfico, el desarrollo de carreras armamentistas en la región y potenciales conflictos intra o inter estatales que pudieran tener impacto en Brasil, destacando el caso de Venezuela y Colombia.

Según **Maurício Santoro**, la internacionalización de las empresas brasileñas será tanto una oportunidad como una potencial fuente de conflictos para Brasil. Con la excepción de Chile, afirma el académico, ningún país sudamericano posee firmas de importancia actuando en el mercado brasileño, por lo que esta asimetría tenderá a crecer en la medida que Brasil se consolide como un actor global, aún más integrado a la economía internacional, en un contexto en que buena parte de Sudamérica se enfrenta a escenarios de inestabilidad política y económica, destacando los países de la región andina y Argentina

Rafael Duarte Villa identifica tres oportunidades fundamentales para la política exterior de Brasil: 1) El proceso de integración en un sentido amplio (político, económico, físico y militar) 2) Una democracia consolidada, que sirve de modelo para la región 3) Un liderazgo regional constructivo y moderado, con voluntad de desarrollar un *soft power* en el área.

Respecto a las debilidades de esta política exterior, Duarte también las resume en tres: 1) Un énfasis en su papel de actor global que llevarían a Brasil a una posición aislada del resto de la región 2) La escasa atención prestada, hasta hace

poco, a los temas ambientales y relacionados al cambio climático 3) La posibilidad de que el proceso de integración regional se le escape de las manos, incentivando a una politización extrema de éste.

De acuerdo a **Ramón Casas Vilarino**, la principal oportunidad la PEB continuará siendo la posibilidad de aproximar, cada vez más, a los países de la región en torno a un proyecto autónomo de desarrollo y, en consecuencia, una importante amenaza la constituiría el impedimento a este proyecto desde una potencia hegemónica que evita cualquier iniciativa que represente una alternativa a su poderío político económico, añade el académico, en una clara referencia a EE.UU.

En un plano más concreto, agrega Vilarino, Brasil debería tomar una postura más decidida respecto a los episodios de inestabilidad en Bolivia, evitando una ruptura en su orden institucional. Otro factor que deberá tomar en cuenta y que ya forma parte de la agenda política interna, es el hallazgo de petróleo en la “camada pré-sal”¹¹ cuyas reservas podrían ser superiores a las de países como Irak o Irán. En caso de que esto se confirme, estima el académico, EE.UU. tratará de poner este tema en la pauta de discusión. También **Riordan Roett** destaca la importancia de estas reservas “There is no doubt that the oil/natural gas findings in E. Santo, Tupi, and Jupiter, if confirmed and if accessible, will dramatically shift Brazil’s profile in the region”

Alexandre Ratner Rochman considera que la inestabilidad mundial puede ser tanto una oportunidad como una amenaza para la política exterior de Brasil. En la medida que la unión regional otorga un mayor margen de maniobra en el contexto de las negociaciones internacionales, los vecinos de Brasil pueden generar resquemores

¹¹ El área llamada “pré-sal” es una banda que se extiende a lo largo de 800 Km. entre los Estados de Espírito Santo y Santa Catarina, bajo el lecho marino, e incluye tres cuencas sedimentarias (Espírito Santo, Campos y Santos). Varios campos y pozos petroleros han sido descubiertos en el pre-sal, incluido el de Tupi, el más importante, además de Guara, Bem-te-vi, Carioca, Júpiter y Iara, entre otros. (Folha Online. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u440468.shtml>)

de ocupar una posición inferior ante el potencial brasileño: la histórica percepción imperialista. La aproximación de Venezuela, Bolivia y Ecuador también puede dificultar aún más el avance de proyectos conjuntos en la región, ante el temor a lo que el académico denomina un “alineamiento ideológico más radical”. Por otra parte, agrega, el fortalecimiento del Mercosur constituirá una interesante vía de ampliación y refuerzo de los intereses regionales de Brasil, a pesar del desgaste del bloque, que necesita ser mejorado.

En una línea similar, **Renato Amado Peixoto** afirma que la mantención del crecimiento económico de Brasil y su capacidad para lidiar con el “fenómeno bolivariano”, fundamentalmente evitando una mayor injerencia de potencias extra regionales atraídas por Venezuela, serán centrales para la política exterior de Brasil y su desempeño en la región.

Shiguenoli Miyamoto estima fundamental incentivar una mayor relación con sus vecinos, ampliando los lazos de Brasil en todos los niveles: económico, político, cultural y social. Así también, destaca la importancia de considerar a la región como un factor estratégico de inserción global, a pesar de las asimetrías y diferentes estrategias de desarrollo entre las naciones sudamericanas, reduciendo los problemas de abastecimiento energético y los diversos conflictos con otros países como Paraguay, Ecuador y Argentina. Además, resalta la progresiva atención que se debe otorgar a la región amazónica en función de diversos problemas: demarcación de tierras, cuestiones indígenas, contrabando y tráfico de drogas.

Para **Sergio Gil**, dos factores de orden doméstico destacan en Brasil, tanto en el ámbito regional como mundial: el primero de ellos es la consolidación del proceso democrático y la consecuente estabilidad institucional. El segundo consiste en estabilidad macroeconómica, que garantiza un marco adecuado para el crecimiento del país. Ambos aspectos otorgan condiciones para incentivar la inversión extranjera y el desarrollo económico, pues ofrecen reglas seguras para el sector productivo, tanto nacional como internacional.

Thiago Rodrigues identifica una tendencia que impulsa a mantener la función de “organizador benévolo” en Sudamérica. Esto supone acciones moderadoras, creciente presencia económica, unida a un discurso de cooperación política y comercial. La poca atención que Latinoamérica ha venido recibiendo de EE.UU. puede continuar siendo favorable a Brasil, estima Rodrigues, lo que le permite continuar con su papel de “lugar-teniente diferenciado” de la potencia del norte en la región. Diferenciado porque no concuerda plenamente con la política exterior estadounidense, pero es lo suficientemente adecuada para impulsar la gestión de un sistema subregional. Por otra parte, la permanencia de regímenes en sintonía con la retórica bolivariana, también favorece a la política exterior brasileña, pues refuerza la imagen de un Brasil responsable por la estabilidad regional a los ojos de Europa y EE.UU.

Por su parte, **Vágner Camilo Alves** enumera dos factores que considera importantes para el desarrollo de la PEB. El primero son las tasas de crecimiento en la región. Dependiendo del aumento o disminución del poder económico brasileño en el área, aumentará o disminuirá el deseo de países vecinos a una mayor integración con Brasil. Otro punto importante lo constituye la posibilidad de una ruptura institucional e incluso la degradación territorial de los vecinos más pobres de Brasil: Paraguay y Bolivia. En estos países existe una considerable presencia brasileña, tanto económica como demográfica, por lo que la respuesta a este suceso puede ser determinante en el proceso de integración.

En esta misma línea **William Gonçalves** destaca que para la diplomacia brasileña es de fundamental importancia que los demás gobiernos de Sudamérica permanezcan sintonizados con el concepto de la integración regional como un proceso necesario. Así será siempre posible negociar y resolver las inevitables dificultades que surgirán en el proceso. La principal amenaza, considera el académico, constituye la interferencia de Estados Unidos, a los que “não interessa o êxito do processo de integração”. En consecuencia, agrega Gonçalves los EE.UU. continuarán proponiendo acuerdos económicos y comerciales de tipo bilateral, como forma de fomentar las rivalidades.

CONCLUSIONES

El desarrollo de la presente investigación deja certezas respecto a la influencia del liderazgo individual en la política exterior e incertidumbres sobre la real capacidad de configurar un comportamiento internacional que no sea restringido por variables internas y, principalmente, por el sistema internacional en que se desenvuelve.

A partir de la hipótesis planteada se puede concluir que, efectivamente, el liderazgo individual del ex Presidente Cardoso conforma una política exterior particular, con elementos de cambio considerables, que significaron la adaptación del modelo de desarrollo nacional al escenario político y económico de la post Guerra Fría.

Así también, se confirma la influencia de la estructura diplomática nacional, cuya esencia misma apunta a la continuidad respecto a los intereses del Estado y no sólo a las orientaciones de los gobiernos, como se pudo distinguir en la revisión de los lineamientos históricos de la política exterior. Sin embargo, también se pudo apreciar que esta autonomía de Itamaraty no es absoluta ni totalmente inmune a los designios del gobierno.

Por el contrario, en la medida que el conocimiento e interés de los presidentes respecto a la política exterior brasileña (PEB) ha sido alto, el profesionalismo de Itamaraty se sumerge en una pugna benévola – no se generan quiebres, descoordinaciones o cambios profundos y generalizados de las estructuras burocráticas – entre los diplomáticos profesionales y los funcionarios políticos mandatados por el Jefe de Estado.

Mientras la apreciación a priori relativa a la alta capacidad de Itamaraty como un factor condicionante –contrafuerza hacia una continuidad desarrollista – para la configuración de la política exterior durante los períodos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) se vio matizada respecto a la gran capacidad de influencia del ex Presidente; la variable del contexto internacional adquiere una dimensión más importante que sólo ser el contexto en el que se desenvuelve esta política.

De hecho, pasa a ser un elemento primordial, confirmando a su vez la condición de Brasil como una potencia media o regional, cuya capacidad para adaptarse de mejor manera a escenarios sobre los que no tiene control es una habilidad central, mucho más que su limitada capacidad para influir efectivamente en la configuración del sistema internacional.

Y es en este aspecto específico donde la presente investigación ubica el rol del Cardoso como fundamental. Fueron sus particulares características de liderazgo político y experiencia académica las que le permitieron aprovechar de mejor manera las capacidades de Brasil para adaptarse, lo que incluyó reforzar la integración regional; sentando así las bases que permiten la posterior profundización de la inserción brasileña en el sistema internacional.

No obstante, esta profundización ha ido en el camino – equivocado, o al menos adelantado, a nuestro parecer – de posicionar a Brasil como un *global player*, apurando el tranco entre ser una potencia media o regional a una de carácter global, capaz de incidir en asuntos que van más allá de su área geopolítica, como su gestión en el Medio Oriente.

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

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

Previo a la revisión del período en cuestión, fue necesario examinar cuáles han sido las continuidades, a grandes rasgos, del comportamiento internacional de Brasil. Así, encontramos principios de su política exterior – resolución pacífica de los conflictos, respeto a la autodeterminación, no intervención en los asuntos internos de

otros países, respeto a las normas del Derecho Internacional, entre otros – que, a pesar de constituir el sustento básico de la PEB, no siempre responden a sus intereses. Más bien permanecen en un plano discursivo, como inspiración primaria de su acción internacional. De ahí que resulte útil la identificación de los objetivos, menos estables en el tiempo.

Además, se observaron aquellos conceptos que dan contenido a esta práctica internacional y que permiten apreciar los cambios de enfoque, en su política exterior, para alcanzar la consecución de los objetivos, inspirados a su vez en los principios. Ciertamente, el más importante y duradero de estos conceptos ha sido el del desarrollo nacional, que ha dado forma a una política exterior particular.

Este es probablemente el principal cambio que se aprecia durante el período de FHC: la idea del desarrollo parece diluirse, pero esto no es sólo responsabilidad del ex Presidente, sino también del sistema internacional en el que se desenvuelve su período, lo que cambia el foco respecto a cómo formula su política exterior y cómo la adapta a un contexto determinado.

Así, la combinación entre el particular liderazgo de Cardoso, en conjunto con los elementos de continuidad de la Cancillería y su cuerpo diplomático; en el contexto de un sistema internacional con las características de la post Guerra Fría; configuran una política exterior distintiva y particular que permite a Brasil posicionarse como un actor regional relevante y una eventual potencia al mediano y largo plazo.

En esta investigación, el nivel de análisis individual adquiere particular importancia, pues se estima que constituye la variable central en esta triple combinación – junto a Itamaraty y el sistema internacional – ya que, si bien los condicionamientos a su política exterior son importantes, el ex Presidente supo adaptarla y sacar el mejor provecho de ellos.

Sin embargo, no se pueden desestimar las otras dos variables. Por una parte, el sistema internacional de post Guerra Fría se enmarcaba en los parámetros del liberalismo económico y político, junto a la emergencia de diversos temas que habían estado opacados por la importancia central de la seguridad en un mundo bipolar.

Itamaraty, en tanto, siempre constituirá un actor fundamental, con una autonomía relativa respecto a otros organismos del Estado y una interacción con el mandatario, que variará dependiendo de las características de su liderazgo, como ocurrió con FHC.

No existe total consenso en la literatura especializada respecto a la importancia de Cardoso en la formulación y ejecución de una PEB distintiva. Por una parte, está la postura que niega estos cambios y ubica a FHC en un proceso de adaptación y continuidad de la política exterior que se inicia en los albores de la transición a la democracia, en el que su gobierno sería una etapa más en esta línea. Otros autores identifican significativos cambios, aunque tampoco existe consenso respecto a la valoración de éstos.

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

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

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

Cabe destacar la importancia que durante la totalidad del período de Cardoso se le otorgó al Mercosur. A pesar de las dificultades para su consolidación – que siguen estando presentes – la desaparición de las hipótesis de conflicto con Argentina y el acercamiento e interdependencia constituyen el germen de la integración en la costa atlántica.

Esta concepción de la integración, tanto política como económica, es rápidamente comprendida por FHC, que ubica a Sudamérica como una plataforma regional efectiva, donde la influencia y liderazgo de Brasil podían concentrarse en un territorio del que es parte fundamental – frontera con todos los países, excepto dos.

Así, es durante el período de Cardoso que se cita a la primera Cumbre Sudamericana de Naciones, antecedente inmediato de la Unasur. También se confirma esta vocación de moderador y garante de la estabilidad en la región, mediante una capacidad de coordinar y organizar el entorno inmediato. La estabilidad política e integración económica serían la base de su agenda regional, expresada en el Mercosur y ampliada en la lógica sudamericana como un área de influencia particular para el país.

En cuanto al vínculo con EEUU, se confirma como la relación bilateral más importante en ese entonces, junto con Argentina. Esta relación está marcada por la frustración generalizada tras la apuesta decidida de Brasil por los Aliados durante la II Guerra Mundial. No obstante mediar el envío de tropas y la facilitación de bases en el nordeste brasileño; la región pasó a ser secundaria en el transcurso del conflicto bipolar, lo que daría paso a una independencia y autonomía relativa de Brasil respecto a EEUU.

Sin embargo, en los 90' se comienza a modificar esta relación, producto de los cambios globales, aunque también en sintonía con ellos. Las principales desavenencias entre ambas naciones se centran en lo comercial, cuyo cenit es el fracaso del ALCA, fuertemente resistido por Brasil. Con todo, se aprecian relaciones positivas entre ambos países, a partir del vínculo entre Bill Clinton y Cardoso.

Así, vuelve a destacar la importancia de las características particulares e individuales de Cardoso como líder político, que se manifiestan claramente en la llamada diplomacia presidencial. En el análisis de sus características particulares de liderazgo, una parte fundamental es el rol académico.

Es precisamente desde este ámbito en que comienza a insertarse e influir en el contexto político – a diferencia de Lula, que lo hace desde el liderazgo sindical – y que da cuenta de la importancia del mundo académico en el desarrollo del país y en la formulación de políticas públicas de interés general.

De ahí que la consulta a diversos académicos revista particular importancia. Además de ser el principal aporte de la presente investigación, la opinión de estos intelectuales da cuenta de las divergencias respecto a la interpretación y a la proyección de la política exterior brasileña.

Estas respuestas, otorgan una mirada amplia respecto al papel global y regional de Brasil. Consultados respecto a los elementos que configuran un rol de líder regional para Brasil, la mayor parte fue capaz de identificar desde uno a varios componentes estimados centrales en este rol de liderazgo, que van desde lo político a lo comercial y económico, pasando por características geográficas y demográficas.

No obstante, un grupo de académicos refutaron la existencia misma de estos elementos y, en consecuencia, la condición de liderazgo. Esto ciertamente se contradice con la evidencia existente, en que sólo por sus características estructurales, Brasil se constituye en un actor fundamental en la región, a lo que se agrega una voluntad política y condiciones políticas y económicas.

Respecto al proyecto de integración regional y la política exterior brasileña, buena parte de los académicos consideran este proyecto como positivo, aunque marcadamente sudamericano, en coincidencia con las llamadas áreas de influencia de las potencias regionales, en que Brasil se limitaría básicamente a Sudamérica.

Este liderazgo, ya sea asumido o resistido, da cuenta del interés brasileño en utilizar a la región como una plataforma internacional, pues le otorga un peso

distintivo en que se presenta no sólo a cuenta propia sino como vocero y líder de un área cohesionada bajo su liderazgo, en el marco de un proyecto integrador digitado desde Brasilia.

De ahí que durante el período Cardoso, los procesos de integración que le precedían adquieren mayor importancia y se profundizan al punto de sentar las bases de la actual Unasur o de la iniciativa IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana) Otra importante disyuntiva al momento de comenzar la investigación era la articulación real entre el Presidente de la República y una Cancillería cuyo cuerpo diplomático es considerado entre los más profesionales, autónomos y efectivos del subcontinente. Los académicos se dividieron en tres posturas: un predominio del Presidente, una actuación coordinada entre ambos estamentos; y una preponderancia de Itamaraty sobre el mandatario.

Ciertamente esto depende no sólo de los cuerpos permanentes de la Cancillería, cuya estabilidad le otorga importantes elementos de continuidad a la política exterior, sino principalmente de las características individuales del líder político que ocupe la primera magistratura.

Tanto la literatura especializada, como los académicos consultados coinciden en que ciertos períodos presidenciales se caracterizan por mandatarios con particulares características, que logran imprimirle un sello propio a la política exterior, más allá de los lineamientos formulados en Cancillería. Entre éstos destacan a Getúlio Vargas, Ernesto Geisel, Cardoso y Lula Da Silva.

La relación equivalente y el trabajo conjunto entre la Presidencia y el Ministerio de RREE se produciría con presidentes cuyo desinterés o impericia respecto a las Relaciones Internacionales y la Política Exterior son considerables. Cardoso ciertamente no aplicaría en ninguna de estas categorías, como bien lo refleja el desarrollo de la llamada diplomacia presidencial, en que el mismo Presidente se involucra en las funciones propias de los cuerpos del servicio exterior, ya no sólo al nivel de formulación, sino de la ejecución misma de la PEB.

La tercera opción entre los académicos es la de un predominio de la Cancillería sobre el presidente. Consideramos que esta opción – en el gobierno de Cardoso, pero también como regla general – es descartable a partir del rol preponderante del mandatario sobre sus ministros y a través de éstos sobre la formulación y ejecución de la política exterior. Lo que no es contradictorio, ciertamente, con que los presidentes valoren como positivo el respeto a ciertos principios y objetivos permanentes, que corresponden a intereses de Estado.

Requerida una proyección de escenarios, resulta llamativa la importancia que buena parte de los académicos le otorga a la profundización de la integración, ya sea física (corredores bioceánicos / IIRSA) política o económica. Así también, a pesar de una reformulación de la estructura macroeconómica, la idea de la industrialización y desarrollo continúan apareciendo como elementos de gran importancia al momento de sopesar las oportunidades en el corto y mediano plazo. En esta línea, se menciona la potencialidad de las reservas de hidrocarburos recientemente descubiertas.

A partir de la misma investigación, surgen diversas disyuntivas y cuestionamientos, que dan cuenta de la necesidad de mayores estudios e investigaciones en Chile sobre el país determinante para el devenir de la región y de la relación de ésta con el mundo.

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

Respecto a la formulación de la PEB y la participación de otros actores de la sociedad civil, entre ellos los académicos e intelectuales, que aún no son incorporados directamente en la formulación, proyección y configuración ideológica

de la política exterior. Un país con las dimensiones de Brasil, cuya educación superior da cuenta de la efectiva descentralización y federalismo, con importantes centros de estudio distribuidos por el territorio y dedicados a generar conocimiento sobre las Relaciones Internacionales. Estos debieran ser incorporados de manera más enérgica y decidida en los impermeables círculos de la diplomacia de Itamaraty.

Finalmente, se presenta una importante paradoja en el crecimiento brasileño. Un significativo obstáculo para la integración de Brasil con los demás países es la progresiva asimetría – en su economía, población, influencia y capacidades – con los demás países de la región.

En la medida que su desarrollo no logra ser equiparado por los demás países sudamericanos, pero constituye un objetivo fundamental para la clase política brasileña y un norte característico de su política exterior; se vuelve a su vez, un obstáculo para el proyecto de integración. Pero, al mismo tiempo, esta integración es considerada un elemento esencial de su proyección, pues no puede percibirse como una potencia global sin lograr un liderazgo regional, que constituye su base.

En consecuencia, el desarrollo brasileño debe buscar simetría y coordinación con los demás países de su entorno o continuará aumentando la brecha y, en la medida que esto ocurra, disminuyen los incentivos para la integración y aumentan las desconfianzas frente al “gigante” brasileño. De ahí que sea un error fundamental la intención de proyectarse globalmente sin posicionarse definitivamente como un líder legitimado en Sudamérica.

BIBLIOGRAFÍA

BAEZA, Jaime. *Alcances de lo que significa ser una Potencia Emergente en el siglo XXI*. En: Lavallo, Patricio (Ed.) *Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento* (en base a temas presentados en seminario del mismo nombre, Santiago, diciembre 2009) Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, Universidad Miguel de Cervantes. Marzo, 2010

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

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

BARRAL, Welber (Org.) *O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis, Diploma Legal, 2000. 516 p.

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

CARDOSO, Fernando Henrique. *El Desarrollo: El más político de los temas económicos*. Revista Diplomacia. N° 72: 3-8, marzo-junio 1997

CASTRIOTO de Azambuja, Marcos. *La Política Exterior del Brasil: Nuevas Orientaciones del Gobierno del Presidente Collor de Melo*. En: Serie de Conferencias, Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, 1991; exposición realizada el 4 de junio de 1991.

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

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

CIDOB, Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo Fundación Cidob (Centro de Información y Documentación Internacionales en Barcelona) *Biografías Líderes Políticos: Fernando Cardoso* [en línea] Editado por Roberto Ortiz de Zárate, Actualización: 15 de Mayo de 2007 <http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_cardoso> [consulta: octubre 2008]

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

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

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

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

GOERTZEL, Ted G. *Fernando Henrique Cardoso: Reinventing democracy in Brazil*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999. 220 p.

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

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

HERMANN, Charles F. *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*. International Studies Quarterly. Vol. 34, N° 1: pp. 3-21, March 1990

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

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

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

HOGE Jr., James F. *Fulfilling Brazil's Promise: A Conversation with President Cardoso*. Foreign Affairs. Volume 74, N° 4: pp. 62-75, Julio-agosto 1995

HONÓRIO Rodrigues, José. *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro, 1966.

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

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

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

LAFER, Celso. *Dilemmas and Challenges in Brazil's Foreign Policy*. En: DA SILVA, Alberto Carvalho (et al.). *Brazil: Dilemmas and Challenges*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2001, pp. 63-7

MACHINANDIARENA de Devoto, Leonor. *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000* [en línea] Libros del CEIEG (Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización) Buenos Aires, Diciembre de 2006

<<http://www.cema.edu.ar/ceieg/download/mercosur.pdf>> [consulta: mayo 2008]

MELLO, Flavia de Campos. *Regionalismo e Inserção Internacional: Continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tesis Doctoral, Universidad de São Paulo, 2000, 219 p.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Política Externa e Diplomacia na Virada do Século: Continuidade e Renovação*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1999, 40 p.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *A Inserção Internacional do Brasil: A gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília, MRE, 1993, 196p.

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

<http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3298> [consulta: junio 2008]

MORA, Frank O.; Hey, Jeanne A. K. (Eds.) *The Theoretical Challenge to Latin American and Caribbean Foreign Policy Studies.* En su: Latin American and Caribbean Foreign Policy. Lanham, MD; Rowman and Littlefield Publishers, 2003, pp. 1-9

PAGE, Joseph A. *Brasil*. Buenos Aires, Emecé Editores, 1996, 422 p.

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

REGINE, Sara Hassett y WEYDIG, Christine. *An Interview with Fernando Henrique Cardoso.* Journal of International Affairs. Spring 2005, vol. 58, no. 2: 211-219

ROETT, Riordan. *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*. 5ª Ed. Westport, Conn., Praeger, 1999. 244p.

ROETT, Riordan. *Brazilian Politics at Century's End.* En: KAUFMAN, Susan y ROETT, Riordan (Eds.) *Brazil under Cardoso*. Boulder, Colo.: L. Rienner Publisher, 1997, pp. 19-41

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

SÁINZ, Pedro y CALCAGNO Alfredo. *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*. En: Serie Temas de Coyuntura, División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL. Santiago, 1999

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

SOARES Alsina Jr., João Paulo. *A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso*. Rev. Bras. Polít. Int. 46 (2): 53-86. 2003

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

SOARES de Lima, Maria Regina. *Hablas Español? O lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira* [en línea] Artículo OPSA 2005 <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/15_artigos_Artigo%20Regina.pdf> [consulta: abril 2007]

VAN KLAVEREN, Alberto. *Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo para Armar*. Estudios Internacionales. Año 25, Nº 98: 169-216. Abril-junio 1992.

ANEXO A
Académicos consultados

1. Alexandre Ratner Rochman:

Doctor en Ciencia Política, Universidad de São Paulo; estudios de post-Doctorado en Universidad de Atenas, Grecia. Profesor Universidad Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

2. Amado Luiz Cervo:

Doctor en Historia, Universidad de Strasbourg. Profesor titular Universidad de Brasilia; Profesor titular Instituto Rio Branco.

3. Antonio Fernando Mitre Canahuati:

Doctor en Historia, Universidad de Columbia; Magíster en Historia Universidad de Texas at Austin. Profesor Departamento de Ciencia Política Universidad Federal de Minas Gerais.

4. Carlos Federico Domínguez Avila:

Doctor en Historia, Universidad de Brasilia. Profesor titular Centro Universitario de Brasilia.

5. Carlos Roberto Pio da Costa Filho:

Doctor en Ciencia Política, IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro) Profesor de Economía Política Internacional, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de Brasilia.

6. Cristina Soreanu Pecequilo:

Doctora en Ciencia Política, Universidad de São Paulo. Profesora de Relaciones Internacionales Universidad Estadual Paulista. Investigadora asociada Núcleo de Estrategia e Relaciones Internacionales, Universidad Federal do Rio Grande do

Sul (NERINT/UFRGS) y del Grupo de Pesquisa Relaciones Internacionales do Brasil Contemporâneo, Universidad de Brasília.

7. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues:

Doctor en Ciencias Sociales / Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Profesor Universidad Católica de Santos; colaborador Grupo de Análisis de Prevención de Conflictos Internacionales (GAPCon), Universidad Cândido Mendes.

8. Gilmar Masiero:

Doctor en Economía y Administración de Empresas, Escuela Administración de Empresas, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Cursó programas de posdoctorado en el David Rockefeller Center for Latin American Studies, Universidad de Harvard y en el Centro de Estudio de Relaciones Internacionales, Universidad Estadual de Campinas. Profesor Departamento Administración, Universidad de Brasília.

9. Israel Roberto Barnabé:

Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Estadual de Campinas; Magíster en Sociología, Universidad Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

10. Ivani Vassoler-Froelich:

PhD in Government and Politics, University of Maryland, MA in International Relations, University of San Diego. Profesora Asistente Departamento de Ciencia Política, State University of New York, Fredonia. Coordinadora del Programa Interdisciplinario en Estudios Internacionales.

11. Jacques Marcovitch:

Doctor en Administración, Universidad de São Paulo. Profesor titular USP: Departamento de Administración, Bachillerato en Relaciones Internacionales y

programa de post-grado en Administración. Ex Rector Universidad de São Paulo (1997-2001)

12. Janina Onuki:

Doctora en Ciencia Política, Universidad de São Paulo. Profesora Instituto de Relaciones Internacionales USP; Investigadora Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI-DCP/USP).

13. Jorge Castañeda:

Doctor en Historia Económica, Universidad de París (Panteón - La Sorbona) Global Distinguished Profesor of Politics and Latin American and Caribbean Studies, New York University. Ex Ministro RREE México (2000-2003)

14. José Augusto Guilhon Albuquerque:

Doctor en Sociología del Desarrollo, Université Catholique de Louvain. Profesor titular (jubilado) Ciencia Política, Universidad de São Paulo. Fundador y ex Director del Núcleo de Relaciones Internacionales, USP.

15. Kurt Weyland:

PhD, Stanford University. Profesor Ciencia Política University of Texas at Austin

16. Luiz Alberto Moniz Bandeira:

Doctor en Ciencia Política, Universidad de São Paulo. Profesor titular (jubilado) Historia Política Exterior en la Universidad de Brasilia; ex Profesor visitante Universidades de Heidelberg, Colônia, Estocolmo, Buenos Aires, Nacional de Córdoba y Técnica de Lisboa.

17. Luiz Pedone:

PhD Ciencia Política, University of Massachusetts Amherst. Profesor Programa post-grado en Ciencia Política, Universidad Federal Fluminense; Investigador

Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidad de Brasilia y del Núcleo de Estudos Estratégicos, UFF.

18. Márcio Roberto Voigt:

Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Federal do Rio Grande do Sul. Profesor titular Universidad do Vale do Itajaí, Campus São José.

19. Maria Izabel Valladão de Carvalho:

Doctora en Ciencia Política, Universidad de São Paulo. Estudios de posdoctorado, Center for International Studies, London School of Economics and Political Science. Profesora asociada Universidad de Brasilia.

20. Mauricio Santoro Rocha:

Doctor en Ciencia Política IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro) Investigador Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; Profesor Fundação Getúlio Vargas y en el Programa de post-grado en Relaciones Internacionales, Universidad Cândido Mendes.

21. Mónica Hirst:

Master en Ciencia Política, IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro) Profesora del Programa de Estudios Internacionales de la Universidad Torquato di Tella, Buenos Aires; especialista en temas de seguridad e integración latinoamericana y política exterior de Brasil

22. Norma Breda dos Santos:

Doctora en Relaciones Internacionales, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Ginebra. Profesora adjunta Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de Brasília.

23. Paulo César Souza Manduca:

Doctor en Sociología, Universidad de São Paulo. Investigador Núcleo de Estudos Estratégicos Universidad Estadual de Campinas; Profesor titular USP.

24. Paulo Edgar Almeida Resende:

Doctor en Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Profesor titular Universidad de São Paulo y Profesor asociado Pontificia Universidad Católica de São Paulo.

25. Peter Hakim:

B.A. at Cornell University, M.S. in Physics at the University of Pennsylvania, and Master of Public and International Affairs at Princeton University's Woodrow Wilson School. Presidente de Diálogo Inter Americano.

26. Rafael Antônio Duarte Villa:

Doctor en Ciencia Política, Universidad de São Paulo; post-doctorado, Columbia University. Profesor asociado Instituto de Relaciones Internacionales USP y Departamento Ciencia Política USP

27. Ramon Casas Vilarino:

Doctor en Ciencias Sociales y Políticas, Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Profesor colaborador Pontificia Universidad Católica de São Paulo; investigador NEILS/PUC-SP (Núcleo de Estudios de Ideologías y Luchas Sociales)

28. Renato Amado Peixoto:

Doctor en Historia Social, Universidad Federal do Rio de Janeiro, UFRJ. Profesor adjunto Universidad Federal do Rio Grande do Norte.

29. Riordan Roett:

Ph.D. in Political Science, Columbia University. Sarita and Don Johnston Professor of Political Science and Director of Western Hemisphere Studies at The Johns Hopkins Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS) Washington, D.C.

30. Rodrigo Cintra:

Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad de Brasilia; pos-doctorado, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, ISCTE - Portugal. Profesor Centro Universitario Ibero-Americano.

31. Sergio Gil Marques dos Santos:

Doctor en Ciencia Política, Universidad de São Paulo. Profesor de Relaciones Internacionales Facultades Integradas Rio Branco, Fundação Armando Álvares Penteado; investigador colaborador Núcleo de Pesquisa en Relaciones Internacionales (Nupri)

32. Severino Cabral:

Doctor en Sociología, Universidad São Paulo. Director- Presidente Instituto Brasileiro de China Asia Pacifico- IBECAP; Profesor Magíster en Relaciones Internacionales, Universidad Federal Fluminense.

33. Shiguenoli Miyamoto:

Doctor en Ciencia Política, Universidad de São Paulo. Profesor titular en Relaciones Internacionales y Política Comparada, Departamento Ciencia Política, Universidad Estadual de Campinas.

34. Silvia Lemgruber:

Magíster en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica do Rio de Janeiro. Profesora Pontificia Universidad Católica do Rio de Janeiro, investigadora Observatório Político Sul-Americano (OPSA)

35. Teresinha Aparecida Mendes Marra:

Doctora en Historia, Universidad de Brasilia. Profesora titular Universidad Católica de Goiás, investigadora Núcleo de Pesquisa e Estudos en Relaciones Internacionales (NUPERI) UCG.

36. Thales Cavalcanti Castro:

Doctor en Ciencia Política, Universidad Federal de Pernambuco, magíster en Relaciones Internacionales, Indiana University Of Pennsylvania. Profesor adjunto y coordinador de post grado en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Pernambuco, investigador Núcleo de Pesquisas sobre Política Internacional (NEPI) Universidad Federal de Pernambuco y do Núcleo de Pesquisas Internacionales (NUPI) Universidad Católica de Pernambuco.

37. Thiago Moreira de Souza Rodríguez:

Doctor en Ciencias Sociales / Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Coordinador curso de Relaciones Internacionales, Faculdade Santa Marcelina

38. Vágner Camilo Alves:

Doctor en Ciencia Política e Sociología, Sociedade Brasileira de Instrução - SBI/IUPERJ. Profesor Universidad Federal Fluminense.

39. Vicente Palermo:

Doctor en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid. Investigador independiente Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Argentina y del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

40. Virgílio Arraes:

Doctor en Historia, Universidad de Brasilia. Profesor visitante Ministerio RREE, Brasil y Universidad de Brasilia, investigador Instituto Brasileiro de RRII

41. Wendy Hunter:

Ph.D. in Political Science, University of California, Berkeley. Profesora Asociada, Departamento de Gobierno, University of Texas at Austin.

42. Williams Gonçalves:

Doctor en Sociología, Universidad de São Paulo. Profesor adjunto Universidad do Estado do Rio de Janeiro-UERJ; profesor programa de Doctorado en Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Rosario-UNR (Argentina), profesor programa de postgrado en Relaciones Internacionales, Universidad Federal do Rio Grande do Sul.

ANEXO B

Extractos de cuestionarios y entrevistas

- **Amado Luiz Cervo**

P: Quais elementos da política exterior do Brasil desempenhariam um papel de liderança regional no período da post Guerra Fria?

R: Três elementos concorrem para o Brasil exercer uma liderança regional desde o fim da guerra fria, embora essa liderança não seja procurada pelos dirigentes brasileiros: a) a continuidade da política industrial, mesmo durante a era neoliberal, que torna o país mais avançado em comparação com seus vizinhos; b) América do Sul como plataforma de expansão dos investimentos e empreendimentos brasileiros, um primeiro passo para a internacionalização econômica; c) alianças internacionais com as grandes potências, mediante diplomacia ativa, voltada ao estabelecimento da reciprocidade no campo dos ordenamentos multilaterais e no terreno da interdependência econômica.

P: Considera que a política exterior do Brasil das últimas duas décadas tem impulsionado um projeto de integração na América do Sul?

R: Apenas na intenção. Tanto Cardoso quanto Lula acariciaram um projeto desenvolvimentista para a América do Sul, tendo em vista construir um pólo de poder regional, por meio da unidade econômica, política e de segurança. Mas a dispersão dos projetos nacionais, a empatia política e a diversificação das estratégias de inserção internacional dos países impediram a realização desse projeto e comprometeram a integração.

P: Enumere os fatores que, em sua opinião, serão fundamentais no futuro próximo para a política exterior do Brasil na região (oportunidades e ameaças para o país)

R: O Brasil não deixará de implementar sua vocação industrial, este sendo o valor supremo de seu modelo de inserção internacional. Por isso não vai se achegar aos países que buscam tratados de livre comércio, como Chile e Colômbia, visto que tais tratados supõem o sacrifício desse valor. Pode se achegar à Argentina, que também

cultiva sua vocação industrial, porém ainda se submete a um protecionismo de mercado obsoleto. A Venezuela seria u outro parceiro natural, em razão de seu potencial empresarial e financeiro e de sua independência política, porém o projeto socialista em curso compromete eventual aliança. Em suma, o Brasil tem como prioridade a integração da América do Sul, mas seu lugar não é mais esse e sim o mundo.

- **Jorge Castañeda**

(Consultado respecto a las áreas de influencia de México y Brasil en Latinoamérica).

En el caso de Brasil, es evidente que aspira – dentro de su contradicción, de su indecisión – a ejercer una cierta influencia en América del Sur, por sus dimensiones y por lo que hace, y no tiene tampoco ni la presencia ni la cercanía con Centroamérica y el Caribe que podría tener. Entonces sí parece que esta es una división casi geográfica más lógica que cualquier otra.

Hay dos países que no entran bien en todo esto, uno es Colombia que a pesar de su frontera con Brasil y de su pertenencia evidente a América del Sur, en muchos sentidos también tiene esa vocación, raramente, de Caribe y también una mayor cercanía o algo similar con México, con la cuenca del Caribe incluso con Estados Unidos. El otro es Chile, que geográficamente por supuesto está donde está, pero que ha preferido mantener una cierta autonomía frente a Brasil utilizando su cercanía ya histórica, con México, como contrapeso a Brasil.

- **José Augusto Guilhaon Albuquerque**

P: Considera que a política exterior do Brasil das últimas duas décadas tem impulsionado um projeto de integração na America do Sul?

R: Sim, com o projeto de expansão do Mercosul, agregando Chile, Bolívia e Venezuela, no governo Fernando Henrique e a convocação da primeira Cumbre presidencial da América do Sul. Mas essas iniciativas mal saíram do papel e foram redefinidas com objetivos políticos pela ação conjunta de Lula, Chávez e Kirchner, fracassando quase totalmente,

P: Qual é o papel que cumpre o presidente da república na formulação da política exterior do Brasil e a sua vinculação com o Ministério das Relações Exteriores

R: Geralmente o Itamaraty formula e opera a política externa, deixando para o presidente uma função quase protocolar, ou de decisão final dentro de um quadro totalmente desenhado pelo Itamaraty. Mesmo Cardoso, com seu conhecimento e experiência, atuava nesse quadro estreito, embora fosse capaz de exercer grande influência sobre o Itamaraty. Com a paixão de Lula pelo protagonismo internacional, sobretudo na primeira fase em que suas políticas domésticas não foram bem sucedidas, o presidente se envolve em tudo o que lhe facilita o protagonismo. Nas decisões difíceis – nas bolas divididas, como se diz no futebol – por exemplo, na última reunião do Grupo do Rio, focada na crise Colômbia/Equador/Venezuela/Nicarágua, Lula sempre se omite

P: Enumere os fatores que, em sua opinião, serão fundamentais no futuro próximo para a política exterior do Brasil na região (oportunidades e ameaças para o país)

Ameaças:

-Ser considerado tolerante com o terrorismo, o narcotráfico e outras ameaças transnacionais, devido à ambigüidade do governo brasileiro em questões como terrorismo, proliferação, narcotráfico, tolerância com violações dos direitos humanos e do patrimônio ambiental de países ideologicamente alinhados com o governo e o partido de Lula.

-Uma vitória do setor 'old bolshevik' da esquerda do governo e do PT, com seu programa intervencionista e antiglobalização, sobre o setor 'neoliberal' moderado do Banco Central. Isto criaria barreiras contra a aceitação do Brasil como parceiro confiável da comunidade financeira internacional.

-A perda de controle do governo sobre os movimentos de tipo insurrecional, como 'sem terra', 'sem teto', pastorais dos índios, dos menores delinqüentes, etc., e um avanço das relações do PT com o crime organizado.

Oportunidades:

-Energia da biomassa como instrumento de barganha para negociar um acordo de Doha favorável ao Brasil.

-Exercer um papel mais positivo na pacificação da região andina, em defesa da democracia na Colômbia.

-Defesa do estado de direito e da legitimidade dos contratos para conter os excessos autoritários dos regimes “bolivarianos” na América do Sul.

- **Paulo Resende**

P: Qual é o papel que cumpre o presidente da república na formulação da política exterior do Brasil e a sua vinculação com o Ministério das Relações Exteriores

R. A presidência do executivo brasileiro conta com uma tradição diplomática marcada por um profissionalismo de alto nível. Contou com um impulso inicial, ímpar, no continente, com a forma como se implantou a Coroa Portuguesa no Brasil, graças à ameaça napoleônica. A secular diplomacia lusitana se transplantou para o Brasil, o que não ocorreu em nenhum outro país da região. A profissionalização do diplomata, sujeito a um criterioso quadro de carreira, a partir do Barão de Rio Branco no início do século XX e sobretudo a criação do Instituto ad hoc, colocam à disposição da presidência do executivo pessoal de alta qualificação em relações internacionais. O inconveniente é que, tal exacerbação de competência, de alguma forma sobredetermina o papel que o legislativo poderia exercer em nossa política externa, diferentemente do que ocorre com o legislativo estadunidense, que apenas concede ao executivo, com data marcada, o fast trak ou o trade promotion authority.

P: Enumere os fatores que, em sua opinião, serão fundamentais no futuro próximo para a política exterior do Brasil na região (oportunidades e ameaças para o país)

R: Oportunidades: fazer com que o Mercosul se torne UNASUL, no momento mesmo em que a Comunidade Andina se dilui. Os entreveros Venezuela, Bolívia, Equador versus Colômbia, e o encima do muro do Peru, tendem ao final feliz de uma recomposição em âmbito mais sulamericano, transandino._

Ameaças – tenho dificuldade de antevê-las, à medida que o Brasil como global trader e global player se encontra em situação mais cômoda do que o México., demasiado atrelado ao EUA pelo NAFTA. A ALCA, conforme cartografada em sua versão original esgotava-se na desmontagem ou reconfiguração do parque industrial

brasileiro, provavelmente com empresas maquiadoras – tendendo a sair, como no México, diante da atração asiática de mão de obra mais qualificada e mais barata. Ameaça do livre comércio, sem nenhum benefício para a livre circulação da mão de obra, pagando o pesado ônus da ilegalidade em território do grande-irmão etc.

- **Rafael Duarte Villa**

P: Considera que a política exterior do Brasil das últimas duas décadas tem impulsionado um projeto de integração na América do Sul?

R: Impulsionado sem dúvida. Aliás, desde finais dos 90s, o único ator com continuidade nesse projeto tem sido o Brasil. Logo, o Brasil e a política externa brasileira têm vivido as contradições, traço comum aos governos de FHC e Lula, de querer ser um ator político e econômico global ao mesmo tempo em que compatibiliza seus desejos de liderar a região no seu projeto de integração. Assim, os limites do projeto de liderar a integração chocam-se com seus desejos de querer manter uma dose grande de autonomia nas suas metas fora da região.

Desta maneira, o Brasil vive o paradoxo de ter que escolher entre uma ação coletiva (pensar-se como parte da região) e pensar-se como ator individual (portanto, de maneira individual, e priorizando as metas nacionais). O equilíbrio de esse movimento pendular tem sido difícil para o Brasil atingir.

P: Qual é o papel que cumpre o presidente da república na formulação da política exterior do Brasil e a sua vinculação com o Ministério das Relações Exteriores?

R: Fala-se muito na autonomia do Itamaraty, mas certamente essa autonomia é dada em relação a cada presidente. Porém, desde os governos militares até nossos dias, embora essa autonomia do Itamaraty seja em parte certa, sem dúvida que também a formulação da política externa tem a participação do presidente. Difícil conceber presidentes como Geisel, Collor, FHC e Lula despreocupados da formulação das grandes questões.

O que se acontece é que em muitas das decisões sobre formulação sobre política externa há um *overlap* muito forte de posições entre a visão do presidente e a visão do Ministério de Relações Exteriores. Essa justaposição de visões facilita que os

vetos do presidente na formulação de políticas por parte da cúpula do MRE sejam poucos freqüentes, e, de outro lado, facilita uma postura mais discreta, menos visível do presidente na formulação, o que às vezes é confundido com falta de atuação presidencial nessa fase da política externa.

- **Riordan Roett**

Q: Do you consider that the foreign policy of Brazil in the last two decades has helped push further integration in South America?

A: Not really and it is not the fault of Brazil. It is very difficult to deepen integration efforts when you have hostile relations between Colombia and its neighbors; when you have a rabidly anti-market populist in power in Venezuela; when Bolivia and Ecuador are totally preoccupied with constitutional/institutional concerns at home.

Q: In your opinion, what factors will have the greatest impact on Brazil's regional Foreign Policy in the short term (positive or negative, threats, etc.)?

There is no doubt that the oil/natural gas findings in E. Santo, Tupi, and Jupiter, if confirmed and if accessible, will dramatically shift Brazil's profile in the region. If Brazil gains investment grade from the rating agencies this year that, too, will enhance the country's credibility in the emerging markets.

- **Sergio Gil**

P: Quais elementos da política exterior do Brasil desempenhariam um papel de liderança regional no período da post Guerra Fria?

R: Ainda no Governo José Sarney (1986-1990), o Brasil foi buscar na gênese da formação do Mercosul, por meio da aproximação com a Argentina, antiga rival, elementos de segurança que fortalecessem seu posicionamento em um mundo de mudanças, onde o Brasil estava visivelmente acuado, diante da emergência dos temas globais (direitos humanos, meio ambiente, etc.) e de sua instabilidade macroeconômica (inflação, dívida externa e moratória). No Governo Fernando Collor, (1990-1992), a despeito da reorientação de sua agenda internacional para a adequação do País à Nova Ordem Mundial, a criação intempestiva do Mercosul, por

iniciativa do Brasil, serviu como anteparo para defender-se da proposta de ampla integração continental representada pela Iniciativa das Américas, proposta pelo Governo George Bush e, posteriormente, pela criação da Zona de Livre Comércio das Américas (ALCA). Portanto, o elemento que teria caracterizado a liderança do Brasil no processo de integração regional no imediato pós-Guerra Fria teria sido muito mais de caráter defensivo, trazendo, porém, uma séria de conseqüências econômicas que resultaram em maior integração efetivamente.

P: Considera que a política exterior do Brasil das últimas duas décadas tem impulsionado um projeto de integração na América do Sul?

R: A hipótese da qual parto é de que o Brasil tem mais o projeto de integração regional como projeto político do que econômico. Embora o aspecto econômico acabe se aproveitando das oportunidades criadas, porém a lógica que predomina é a política, mesmo que os interesses econômicos do Brasil tenham que ser sacrificados. Como o Brasil atua preferencialmente, em relação aos grandes temas mundiais, em nível multilateral, o fato de poder agir em nome de um bloco ou coalizão, mesmo que isso tenha significado apenas virtual, dá-lhe a pressuposição de possuir força política frente a outros atores estatais.

É mais cômodo e interessante ser a maior economia do Mercosul ou eventual líder da América do Sul do que enfrentar solitariamente as grandes potências econômicas mundiais. É preciso entender que o componente mais relevante para a política externa brasileira compreende as oportunidades para seu desenvolvimento econômico, ciente da sua situação de país médio, de baixos recursos de poder político, e de seu desempenho como economia de exportação, demandante de abertura de mercados.

P: Qual é o papel que cumpre o presidente da república na formulação da política exterior do Brasil e a sua vinculação com o Ministério das Relações Exteriores

R: Em princípio, o Itamaraty age isoladamente da sociedade, com grande margem de autonomia em relação aos atores sociais e ao Poder Legislativo. Dada sua expertise, reconhecida internacionalmente e o elevado nível de especialização dos diplomatas

brasileiros, o Ministério das Relações Exteriores tem conseguido, ao longo de sua história, ficar ao largo das ambições políticas que afetam os demais Ministérios. Ocorre, eventualmente, em sua trajetória institucional, ser o cargo de Ministro ocupado por um político ou algumas Embaixadas no exterior serem preenchidas por políticos sem cargos domésticos ou derrotados em eleições. No segundo mandato do Governo Lula, essa prática foi encerrada. Contudo, tal autonomia ou experiência única não permite ao Itamaraty desvincular-se por completo da interferência do Presidente da República.

Alguns Presidentes, como Ernesto Geisel (1974-1979), Fernando Henrique e mesmo Lula mais orientaram a Política Externa do que foram eles próprios conduzidos pelo Ministério. No caso do Governo Lula, parece haver um certo equilíbrio nesse relacionamento, pois, ao mesmo tempo que o Presidente tem sua visão de mundo, ela é temperada pela ação do Itamaraty, conferindo alguma harmonia.

- **Shiquenoli Miyamoto**

P: Quais elementos da política exterior do Brasil desempenhariam um papel de liderança regional no período da post Guerra Fria?

R: Basicamente apoiados em fatores internos: estabilidade política, econômica, aumento das exportações, aumento do PNB, investimento em ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, e aumento em seus indicadores sócio-econômicos. Como país maior do continente sul-americano, seria necessário desempenhar papel ainda mais ativo, embora enfrente problemas oriundos de políticas individuais de vários países.

Principalmente considerando a atual crise, o país poderia assumir papel importante se passar de forma mais ou menos incólume (o que é difícil segundo as previsões). Solidariedade e auxílio aos países que possivelmente sofrerão mais com a crise, seriam de importância crucial para aumentar o papel do país em termos regionais. De qualquer forma, o aumento dos indicadores brasileiros já é uma grande credencial para desempenhar papel mais ativo entre os vizinhos.

P: Considera que a política exterior do Brasil das últimas duas décadas tem impulsionado um projeto de integração na América do Sul?

R: Historicamente a integração tem sido um dos elementos mais considerados na agenda da política externa brasileira, desde a ALALC. Já a partir de 1985, não só pelos protocolos de integração assinados entre Brasil e Argentina, mas a construção do Mercosul, os investimentos feitos pelo Brasil no processo de integração tem sido consideráveis, por exemplo, através do BNDES, do IIRSA e de outras iniciativas, como a UNASUL.

Mesmo com seus parceiros com os quais tem tido problemas, por exemplo, dentro do Mercosul, há anos o Brasil tem tido, de acordo com o jargão diplomático, uma grande “paciência estratégica”. Como o país tem dado ênfase no relacionamento Sul-Sul, logicamente, a América do Sul tem sido contemplada nesse contexto. No momento, o governo está inclusive criando a Universidade Federal da Integração Latinoamericana (UNILA), na cidade de Foz do Iguaçu, na tríplice fronteira (Brasil-Argentina-Paraguai), prevendo-se alunos não só do Brasil, mas de toda a região.

P: Qual é o papel que cumpre o presidente da república na formulação da política exterior do Brasil e a sua vinculação com o Ministério das Relações Exteriores

R: O Presidente da República é o responsável por todas as políticas governamentais, ou seja, não existem políticas ministeriais. Os ministros são seus assessores principais em cada área. Assim, nas relações internacionais, o Chanceler implementa as diretrizes determinadas pela Presidência da República, segundo seu projeto político (seu e dos grupos que representa).

Claro que a escolha do chanceler sempre vai ser em função da identificação que o presidente tem com relação ao trabalho, atuação de um diplomata e suas concepções sobre o funcionamento do sistema internacional. Em determinados momentos, o assessor de assuntos internacionais da Presidência da República desempenha papel importante por estar muito próximo ao presidente, acompanhando-o também em todas as viagens que o mesmo faz ao exterior, e mesmo sendo enviado especial em várias missões. No momento, Marco Aurélio Garcia é extremamente importante porque acompanha Lula desde o início de sua carreira.

- **Teresinha A. Mendes Marra**

P: Quais elementos da política exterior do Brasil desempenhariam um papel de liderança regional no período da post Guerra Fria?

R: Foi por interesse político a preocupação do Brasil em iniciar a aproximação com os países vizinhos no pós-Guerra Fria. No entanto os incentivos econômicos associados ao projeto de criação do Mercosul foram percebidos como limitados em função da assimetria de tamanho entre o Brasil e seus sócios. Para Bernal Meza (2002), o Mercosul foi uma alternativa intermediária entre a continuidade da política nacionalista brasileira e a economia neoliberal predominante no mercado mundial. Em 1994 o Brasil aceitou, com relutância, a proposta dos Estados Unidos para iniciar negociações para a criação da ALCA. O Brasil defendeu o multilateralismo nas relações econômico/sociais e os planos de integração regional. Com a criação do Mercosul o governo brasileiro desenvolveu um trabalho diplomático para aprofundar a parceria Brasil/Europa por meio de negociações entre o Mercosul e a União Européia. As crises asiática (1997) e russa (1998) provocaram, no Brasil, enorme fuga de capitais. Para fazer frente às crises o governo desvalorizou o Real em 1999 e o Mercosul passou por um período delicado, o que dificultou o avanço da integração. A desvalorização do Real afetou negativamente as economias dos parceiros do Mercosul, notadamente a Argentina, principal sócia do Brasil no bloco. Em 2000 o presidente Fernando Henrique Cardoso deu continuação à política de integração realizando a Primeira Cúpula dos Presidentes da América do Sul.

P: Considera que a política exterior do Brasil das últimas duas décadas tem impulsionado um projeto de integração na América do Sul?

R: Sim. Em 1988 a Constituição do Brasil reafirmou a tradição diplomática do país, cujos preceitos básicos são os princípios de soberania nacional, cooperação e autodeterminação dos povos, igualdade entre os países, solução pacífica de controvérsias e respeito aos direitos humanos. Na Constituição brasileira consta também o compromisso do Brasil com a integração política, econômica, social e

cultural dos povos da América Latina objetivando criar uma comunidade latino-americana de nações.

O Brasil destacou-se na criação do Mercosul, participou em 2004 da fundação da Comunidade Sul-Americana de Nações e liderou a criação da União de Nações Sul Americanas (UNASUL) em 2008.

P: Qual é o papel que cumpre o presidente da república na formulação da política exterior do Brasil e a sua vinculação com o Ministério das Relações Exteriores

R: A responsabilidade de elaborar e aplicar a política exterior do Brasil é do Ministério das Relações Exteriores, a partir de orientações do Presidente da República. Os estudos da política externa centrados no papel do Estado como ator predominante da integração no sistema internacional não exclui a atual internacionalização das variáveis e o papel da sociedade civil, representada por associações, empresas e classes, o que dá uma dimensão transnacional às relações internacionais.

- **Vicente Palermo**

(Consultado respecto al Mercosur)

Bueno en términos económicos se encuentra bastante trabado y esto va a seguir hasta que no haya un panorama más o menos claro de esta nueva crisis internacional que esta afectando a todos los países (...) la relación entre Argentina y Brasil es complicada – de ninguna es manera hostil – en cuanto a profundizar el proceso de integración. Ambos países pueden tener óptimas relaciones diplomáticas y una alianza estratégica, pero profundizar el proceso de integración es absolutamente complicado en términos económicos.

(...) El problema es que al Mercosur le faltarían buenas instituciones transnacionales, transferencia de competencias y eso no lo tiene, nadie lo quiere hacer. Entonces cuando se plantean problemas, los países chicos protestan y con mucha razón. Un ejemplo puntual es que el Mercosur no tuvo ninguna posibilidad de procesar más o menos bien el lamentable conflicto de las papeleras.