



POLÍTICA INTERNACIONAL DE BRASIL, CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO SUDAMERICANO Y TRANSICIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL

INTERNATIONAL POLICY OF BRAZIL, CONSTRUCTION OF THE AREA SOUTH AMERICAN AND TRANSITION OF THE INTERNATIONAL SYSTEM

LINCOLN BIZZOZERO REVELEZ

RESUMEN

El artículo expone las perspectivas y límites de la política internacional de Brasil en la transición del sistema internacional. Para ello se parte de un marco conceptual y metodológico para analizar la transición, a partir de los cambios que se procesaron en los noventa del siglo pasado (fin de la bipolaridad y expansión del capitalismo). Se introducen cuatro niveles analíticos: el del equilibrio de poder; el de los principios de funcionamiento del sistema internacional; el de la construcción nacional-regional de la gobernanza; y el de los condicionantes sistémicos.

Se analiza la política internacional de Brasil a partir de esos cuatro niveles analíticos. El trabajo analiza los límites y perspectivas que generan las distintas iniciativas que ha impulsado Brasil, entre los cuales el de la construcción regional sudamericana y enfatiza la importancia que tienen los contenidos que le asignen los distintos actores regionales.

PALABRAS CLAVES:

Brasil, sistema internacional, UNASUR, gobernanza.

ABSTRACT

The article presents the prospects and limitations of Brazilian international policy in the transition of the international system. To this effect we start from a conceptual and methodological framework to analyze the transition, starting from the changes that took place in the 1990's of the last century (end of the bipolar system and expansion of capitalism). It introduces four analytical levels: the balance of power, the operating principles of the international system, the construction of a national-regional governance, and the systemic conditioning.

Brazilian international system is discussed from these four analytical levels. The paper analyzes the limits and perspectives that generate the various initiatives driven by Brazil. Including South American regional building and emphasises the importance of the contents assigned to the various regional players.

KEY WORDS

Brazil, International System, UNASUR, governance.



I. INTRODUCCIÓN

La primera década del siglo XXI ha visto la erosión de dos propuestas de orden internacional proyectadas desde Estados Unidos con el apoyo de diferentes Estados: la que provenía de los años noventa y que buscó gestionar los cambios a través de regímenes internacionales bajo su supervisión estratégica y la que intentó la administración Bush de conformar una nueva coalición para imponer y expandir el régimen democrático a otras regiones del mundo (Fukuyama, 2007).

Por otra parte, el crecimiento económico y los flujos comerciales mostraron un inexorable pasaje de Occidente a Oriente en la generación de oportunidades y en el movimiento de la economía¹. A su vez, la crisis económica que se disparó en Estados Unidos y arrastró a varios países, sobre todo europeos, generó y continúa generando dificultades en las instancias internacionales multilaterales, en las interacciones entre países y en los procesos de negociación (Baldwin – Evenett, 2008, 2009; Barfield, 2009; Steinberg, 2008, 2010)².

Una expectativa cierta se generó con la conformación del G 20, donde participaron además de los países desarrollados, los denominados emergentes como se ubica a Brasil y otros en desarrollo como es el caso de Argentina. Para aproximarse y comprender estos cambios que implican la generación de nuevas instancias de articulación internacional aceptadas por Estados Unidos y la Unión Europea, deben entenderse primeramente las complejidades y contradicciones de la transición del sistema internacional. Esta comprensión posibilitará a su vez una nueva luz sobre el papel de los emergentes en la transición del sistema internacional, entre los cuales se encuentra Brasil.

El trabajo busca aproximarse a un tema relevante en América del Sur como es la construcción de un proceso regional de cooperación que incluya al conjunto de los

¹ A mediados de los noventa el PBI de Oriente fue superior al de Occidente, por primera vez en la historia del capitalismo. Véase Thierry de Montbrial (1995) "Perspectives" en Thierry de Montbrial – Philippe Moreau Defarges (dir.) *Ramses 1996*, Paris, Dunod, pp: 14.

² La crisis fue adelantada por algunos analistas con anterioridad al desencadenamiento de la misma. Entre los libros anticipadores se encuentra el de Pierre Larrourou (2007) *Le livre noir du libéralisme* con prefacio de Michel Rocard. Entre fines del siglo pasado e inicios de este un informe realizado por un Grupo de Expertos internacionales planteó los límites ecológicos, económicos y sociales del capitalismo (George, 2000).



países. Uno de los temas principales a considerar en esta construcción es el protagonismo que ha asumido Brasil en el proceso. El aspecto central que se plantea, como ya avanzara en otros trabajos, es que la construcción sudamericana es uno de los pilares de la política internacional de Brasil. Ello debe ser entendido en una doble perspectiva: en tanto respuesta del Estado-región a la globalización y en su carácter de garante regional y propulsor de un equilibrio multilateral (Bizzozero, 2007, 2009).

El trabajo continuará de la siguiente manera: en el próximo apartado se presentarán las complejidades analíticas y las contradicciones generadas en distintos niveles por la transición del sistema internacional. Los niveles considerados a los efectos conceptuales y metodológicos son cuatro: el referido al poder (en sentido tradicional, pero también como construcción); el de los principios de funcionamiento del sistema internacional, que atañe también los modelos de gobernanza; el referido a la construcción nacional-regional de la gobernanza; y finalmente el de las capacidades para generar e impulsar respuestas a los condicionantes sistémicos.

En el siguiente punto se expondrá la orientación y las coordenadas de la política internacional de Brasil en el siglo XXI. Ello lleva a analizar los límites y perspectivas de la política internacional de Brasil frente a las contradicciones que surgen de los distintos niveles considerados. Una de las principales cuestiones que surgen y se plantearán con renovado vigor, es la disyuntiva que se abre en el objetivo de integrar el selecto grupo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esa disyuntiva, que es central, aunque no la única, atañe el umbral nuclear, en la medida que todos los integrantes del Consejo de Seguridad cuentan en términos estratégicos con armas de esa naturaleza. La opción seguida por Brasil a partir de sus antecedentes de país de la periferia, que cuenta con recursos y capacidades relativas, es a la regionalización concertada del sistema internacional.

En otro apartado se plantearán los factores que condicionan la política internacional de Brasil en el desarrollo del espacio sudamericano. Para ello, se expondrá brevemente el alcance y los objetivos de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) como expresión actual del regionalismo sudamericano. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones tentativas sobre las perspectivas que se plantean en términos teóricos y prácticos.



II. LAS COMPLEJIDADES ANALÍTICAS DEL SISTEMA INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI

La estructura del sistema internacional se encuentra en un proceso de cambios desde fines del siglo pasado debido a dos fenómenos que están directamente vinculados: el derrumbe de la Unión Soviética y la aceleración de la “mundialización” del capitalismo. El derrumbe de la Unión Soviética terminó con la estructura bipolar del sistema y con la competencia entre dos modelos diferentes de desarrollo y de relaciones entre Estados y comunidades. Por otra parte, esta nueva etapa del capitalismo ha generado diversos tipos de respuestas desde distintos ámbitos espaciales, planteando en un contexto diferente las relaciones entre el Estado, la región y el mundo. La globalización/regionalización de la economía expresa esta nueva etapa del capitalismo que requiere necesariamente de un mercado transnacional, mientras que surgen diferentes tipos de acuerdos y regionalismos como respuestas de mayor o menor convergencia y cooperación entre Estados³.

Esta nueva situación ha provocado –lógica e ineludiblemente- cambios en el sistema internacional, en sus procesos (funcionamiento), en las jerarquías existentes de los Estados y otros actores (legitimidad) y en las nuevas definiciones sobre los principios de funcionamiento, las propuestas institucionales y la definición de reglas y procedimientos (orden).

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales los dos fenómenos señalados plantean cuestiones relevantes y de extrema sensibilidad en lo referente a la transición post-mundo bipolar y a las respuestas que se plantean desde el Estado a las nuevas realidades de la mundialización. Ahora bien, en la transición del sistema internacional resulta relevante el papel que pueden desempeñar los Estados con capacidad de generar propuestas institucionales y definir reglas y procedimientos. A inicios de los

³ En el texto se expone sutilmente la diferencia entre mundialización y globalización. La idea fundamental es mostrar que se plantea un proceso de mundialización del capitalismo que tiene efectos globales. Como señalan otros autores del pensamiento latinoamericano reciente (Ferrer, 1996; Bernal-Meza, 2005 entre otros). Por otra parte, hay otras dos referencias ineludibles para la comprensión conceptual de estas diferencias: la referencia contextual al sistema-mundo de Wallerstein y la escuela francesa, que prioriza la estructuración del espacio mundial por las redes de interacciones sociales (Badie – Smouts, 1995; Smouts, 1998) Lo que importa resaltar, en este trabajo, son los cambios que se han producido en la estructura productiva mundial, que condicionan las respuestas de los Estados y los procesos regionales que se van construyendo.



noventa ese papel lo ocupó Estados Unidos por el poder expresado en las capacidades estratégicas globales (militar, tecnológica, económica), secundado por la Unión Europea y Japón en la dimensión del soft - power.

Sin embargo, en el corto siglo XXI se revirtieron algunos de los procesos de los noventa y se estancaron las negociaciones en ámbitos multilaterales, internacionales y mundiales relevantes (Ronda Doha, Naciones Unidas, Cambio Climático). Eso se debió a que algunos Estados con proyección continental por su espacio y población y otros con capacidades de articulación regional, que a su vez han impulsado el crecimiento de la economía mundial, están cuestionando las bases de funcionamiento del sistema internacional del siglo XX, en lo que concierne a la representación en instancias e instituciones internacionales y en la toma de decisiones.

Los Estados que tienen proyección continental son China, India y Rusia, mientras los Estados con capacidades de articulación regional son África del Sur y Brasil. Es claro que estos países no agotan las nuevas realidades del escenario internacional en cuanto que existen otros Estados con capacidades articuladoras y desestabilizadoras en esta etapa de transición del sistema internacional. Entre esos Estados para nombrar dos de ellos pueden citarse los casos de Irán y Turquía. Sin embargo, esos Estados así como otros, no tienen capacidades para articular o propulsar un espacio regional con potencial de incidir en el ámbito internacional o mundial⁴. En lo que se refiere a Irán, su proyección alcanza a Oriente Medio, aunque tenga consecuencias internacionales (Gresh, 2009). En el caso de Turquía, el proceso de adhesión a la Unión Europea manifiesta una opción determinada, que deja de lado otras posibilidades de articular y potenciar un espacio cultural diferenciado (Vérez-Chaponnière, 2005).

En definitiva, los nuevos equilibrios del poder se están articulando a partir de los cambios estructurales que se han ido generando en los últimos veinte años, donde ha jugado un papel relevante la expansión del capitalismo en determinados espacios de la periferia. Entre esos espacios, las empresas trasnacionales priorizaron los Estados

⁴ Puede decirse que las creencias religiosas del régimen iraní juegan un papel importante en la región, pero las mismas generan a lo sumo consecuencias mundiales y no llegan a plantear una alternativa a los principios de funcionamiento del sistema internacional.



“periféricos” con un espacio continental y una población importante, que a su vez garantizaran el funcionamiento del mercado.

Para comprender la transición del sistema internacional es necesario visualizar las adaptaciones y contradicciones que se producen en el ámbito del Estado entre la lógica del Estado –Nación y la del Estado– Tras-nación. La existencia de algunos Estados periféricos continentales posibilitó que las contradicciones se estén procesando todavía en el marco de Estados y canalizadas a través de los mismos. Sin embargo, la cuestión no resulta tan sencilla de resolver, ya que no se trata solamente de la búsqueda de un adecuado equilibrio de poder entre Estados, sino de integrar además las respuestas (y propuestas) que van generando los mismos frente a las demandas que surgen de la expansión del capitalismo. En este nivel es que se plantean diferencias relevantes en los principios de funcionamiento del sistema internacional entre las propuestas de gobernanza con participación multinivel y el énfasis en los principios de no ingerencia y libre determinación por parte de los Estados⁵.

La desestructuración y recomposición del espacio estatal y su manifestación en el sistema internacional producen el surgimiento y expresión de nuevas manifestaciones en las subregiones de expresión local y el resurgimiento de reivindicaciones de pueblos y comunidades vinculadas con el espacio. Estas reivindicaciones de pueblos y comunidades vinculadas con un espacio específico cuestionan al Estado en tanto expresión limitativa de sus culturas ancestrales y anteriores a la formación de los Estados. De ahí, que la resolución de estos asuntos no sea irrelevante e ingrese también en la agenda de los cambios y adaptaciones de los Estados.

Esas contradicciones que surgen por la transnacionalización y mundialización productiva en el espacio estatal provocan dos respuestas por parte de los Estados: por un lado, reformulaciones y replanteos en los principios de funcionamiento del sistema internacional; por el otro la redefinición de los “contratos sociales” con las culturas y expresiones subregionales, provinciales, locales, comunitarias que en algunos casos son milenarias. Existe además otra fuente de contradicciones: la que surge a partir de

⁵ Las diferencias que se expresan en este nivel plantean la heterogeneidad del sistema en cuanto a la evolución de los principios sobre los que se asienta el mismo, tal como plantea Raymond Aron haciendo referencia al sistema bipolar del siglo pasado.



los condicionantes sistémicos. Los condicionantes sistémicos generan también contradicciones en el ámbito mundial e internacional vinculado con el cambio climático y los recursos naturales.

Como estas contradicciones se canalizan fundamentalmente a través de los Estados (y de los cambios que se producen a partir de los mismos), importa visualizar las mismas en la transición del sistema internacional. En un nivel, las interacciones entre Estados siguen funcionando sobre la base del poder (y del equilibrio o equilibrios adecuados y necesarios). En este nivel, la política internacional reitera la aparente continuidad del tiempo histórico, dejando los otros ámbitos supeditados a este nivel a partir del “retorno del nacionalismo” (Moreau Defarges, 2007).

En otro nivel, se manifiestan las diferentes visiones (y versiones) sobre el funcionamiento del sistema internacional. En este nivel es que se visualizan las diferentes propuestas y modelos de gobernanza regional y mundial y pueden interpretarse y comprenderse las distintas instancias en la evolución hacia un gobierno sobre determinadas bases comunes. Como en esta instancia se encuentran cuestiones sensibles vinculadas a la buena gobernabilidad, la participación de la sociedad civil y la regulación del capitalismo, se plantean problemas de recorridos y de identidad cultural que retardan los avances y la profundización de los acuerdos registrados, como ha sido el caso en materia de derechos humanos.

Las diferencias en este nivel tienen que ver no solamente con las velocidades de distintos países y regiones, sino también con propuestas diferentes, lo que lleva a mostrar la heterogeneidad del sistema. Las diferencias surgen sobre todo entre los emergentes y los países desarrollados, que han propulsado determinadas instancias mundiales, sobre todo en materia de derechos humanos. Esta contradicción en materia de principios de funcionamiento del sistema internacional ha llevado a que algún analista enfatice el carácter de guías tercermundistas de los emergentes, pero que no tienen estatura mundial en la medida que no retoman los avances jurídicos alcanzados (Castañeda, 2010).

En el siguiente nivel se plantea la construcción cotidiana de la gobernanza en el ámbito de principios de política internacional y de contenidos culturales en las



interacciones cotidianas del Estado con los países de la región y de otras regiones y en el ámbito doméstico con las modalidades en que se procesa la internación de avances, principios y normas del ámbito internacional y las consecuencias de la globalización. En este nivel de construcción cotidiana se producen flujos constantes de interacciones entre el ámbito doméstico y el global y a la inversa, lo cual abre un espacio de permanente tensión y creación. Es en este nivel que se manifiestan las capacidades del Estado en su faz regional de articular la agenda doméstica con la mundial potenciando los recursos en el ámbito regional y de filtrar los efectos de la globalización en el nivel regional y nacional (Sassen, 2007).

En la medida que este nivel atañe a los contenidos y el modelo de gobernanza, no todos los Estados con capacidades de impulsar uno, tendrán interés en concretarlo. En otras palabras, si un Estado hace hincapié en el principio de no ingerencia, o si la participación de la sociedad civil queda descartada en aras del Estado como actor exclusivo, el modelo propuesto se mantendrá en el ámbito interestatal del siglo XX. Si bien, no es un objetivo de este trabajo hacer una categorización, podría señalarse que los Estados continentales y autocráticos reivindican más el principio de no ingerencia, en un caso por razones estructurales y en el otro por mantener el control de la situación y de los recursos.

Finalmente, hay un cuarto nivel de adaptación y de cambio del sistema, que tiene connotaciones sistémicas y está referido a las capacidades y recursos del Estado para dar respuesta a las exigencias planteadas por el medio externo. Frente a estos requerimientos se plantea la necesidad de cambios en distintos ámbitos –productivo, energía, educación- fundamentalmente, lo cual requiere de la capacidad de impulsar políticas definidas en distintos niveles (local, nacional, regional, continental, mundial). En este nivel es que se importan los avances en materia de políticas energéticas, productivas y educativas referidas a la sociedad del conocimiento. Si bien en este nivel se potenciarán estratégicamente las contradicciones más relevantes referidas a la modificación del sistema, en la situación actual resultan más visibles los anteriores, sobre todo en lo que tiene que ver con los cambios experimentados por el Estado – Nación.



En lo que concierne a este trabajo importa resaltar que los cuatro niveles están vinculados en la política internacional de los países. Es claro que no todos los países tienen capacidades de respuesta en los distintos niveles señalados ni conciencia de los mismos. Lo que además resulta relevante es que en la transición del sistema internacional resultan relevantes la definición, orientación y prioridades que le otorguen las potencias emergentes a cada uno de los niveles. Como las potencias emergentes tienen diferentes recorridos en su política internacional, en su ubicación en la jerarquía internacional, en sus capacidades y recursos, en la percepción del sistema internacional y de sus perspectivas, es claro que no compartirán una visión común y eventualmente alternativa en la transición⁶.

En el siguiente apartado se expondrán las perspectivas y dilemas que se le plantean a la política internacional de Brasil, a partir de las contradicciones que surgen de los distintos niveles en que se procesan los cambios del sistema internacional.

III. LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE BRASIL EN EL SIGLO XXI: LÍMITES Y PERSPECTIVAS

La política internacional de Brasil estuvo guiada por la búsqueda de desarrollo nacional y de autonomía en sus relaciones con Estados Unidos durante buena parte del siglo pasado. A partir de los años setenta se consolidó una política internacional más autónoma de Estados Unidos, que se fue afirmando en la medida que planteó y concretó iniciativas regionales de cooperación, particularmente con Argentina (Lafer, 2002; Cervo – Bueno, 2002; Cervo, 2004; Moniz Bandeira, 2004; Bernal Meza, 2002, 2008).

Otra línea conductora de la política internacional de Brasil fue la búsqueda de reconocimiento internacional, tema en el que las elites tenían consenso aun cuando se plantearan diferencias en su instrumentación práctica (Soares de Lima, 2009). Lo que importa destacar es que desde mediados de los ochenta, los procesos de transición democrática en Argentina, Brasil y Uruguay sentaron las bases para una cooperación

⁶ Este aspecto ya fue puntualizado por Kissinger para distintas aproximaciones y acuerdos entre emergentes, que no llegan a conformar una alternativa. Sin embargo, importan también las otras cuestiones referidas al conjunto de movimientos, aproximaciones y acuerdos que cuestionan un determinado funcionamiento del sistema.



regional y a su vez favorecieron otras instancias de cooperación e integración bajo el marco del régimen democrático. Esto a su vez constituyó una base común para el prestigio internacional y el retorno al círculo de los países democráticos.

La actual coyuntura ha propiciado el desarrollo de las líneas motrices de la política internacional de Brasil sobre la base de los buenos desempeños de la economía y de las empresas brasileñas en el escenario mundial y regional, la consolidación de un espacio sudamericano y las iniciativas y participación en el escenario global (Fundação Dom Cabral, 2009).

La participación brasileña en la política mundial se presenta en distintos escenarios mundiales, internacionales, continentales y regionales. En el ámbito regional la opción por la continuidad y profundización del MERCOSUR y la articulación del bloque con la Unión de Naciones Sudamericanas como expresión de la cooperación continental-regional. Por otra parte, la política internacional de Brasil ha propulsado la formación de coaliciones Sur-Sur. Es el caso de la concertación con Sudáfrica e India generando el IBSA -India, Brasil Sudáfrica- y una instancia de debate sobre el papel de las potencias regionales y de la cooperación Sur (John de Souza, 2008).

En el ámbito mundial con consecuencias derivadas al plano internacional en la iniciativa de constituir el grupo Brasil – Rusia – India – China (BRIC). La iniciativa fue un invento de un analista de inversiones bancarias, de Goldman Sachs, para referirse a los cuatro países emergentes, que dominarían la economía mundial. La constitución política del BRIC se realizó en una reunión que se efectuó en Ekaterimburgo, Rusia, en el año 2008. Esa reunión potenció el papel del grupo en tanto coalición de referencia en términos económicos e indicador del potencial de esos países para mover la economía internacional y para presionar en la necesidad de un cambio en el sistema de divisas.

Otras iniciativas relevantes han sido la participación en la conformación de grupos de acción colectiva en instancias multilaterales como ser el Grupo 20 en la OMC y en el comando de la misión de paz de la ONU en Haití -Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, MINUSTAH.



El protagonismo que tuvo Brasil en la Ronda Doha integrando el selecto grupo de países capaces de plantear una salida patente a la asunción de capacidades actuales en función de la gobernanza mundial a diferencia de lo que fuera la apuesta al global trader de mediados de los años noventa. Por otra parte, la participación en el Grupo BRIC y en otros como IBSA muestra un camino de reivindicaciones referidos a la asunción de compromisos de la gobernanza global, pero además con capacidad de canalizar demandas en la distribución del “ingreso mundial”, en la definición de la institucionalidad política y económica y en la asunción de los costos del planeta. Si bien el tema del reconocimiento está planteado en la agenda de los países desarrollados, la concreción del mismo es un tema delicado, que aparejará costos en los actores de la negociación entre el Grupo de los Siete más desarrollados y las potencias emergentes y regionales compuesta por el BRIC más Sudáfrica y México (Hurrell, 2009).

La resolución del tema de la inclusión de las potencias emergentes y regionales en un espacio político para la gobernanza global resulta irreversible históricamente, pero para que esa resolución se efectivice las potencias que están en la lista de espera deben a su vez confirmar sus recursos y capacidades regionales. Para comprender el potencial y límites de las potencias emergentes (y sus acuerdos formalizados o no) en la transición del sistema internacional, resulta importante ubicarse frente a las contradicciones que se manifiestan en los distintos niveles y a las prioridades que son asignadas por cada uno de los actores relevantes. A partir de este análisis es que pueden ubicarse las prioridades y límites de la política internacional de Brasil en la medida que la transición dure demasiado en el tiempo y no se produzcan modificaciones en el funcionamiento del sistema o bien que se asista a un retorno del Estado en los nuevos términos de poder como ser una resignificación del sistema con los Estados continentales.

En el caso de Brasil, el pasaje del Estado – Nación a un Estado transnacional canaliza el potencial de la construcción sudamericana (y de los espacios regionales). Ahora bien, todo ese caudal de recursos que en términos tradicionales se vincula al soft - power debe ser entendido en dos niveles: como capacidades para ser un polo articulador regional en un equilibrio internacional, y además como ordenador y garante de un modelo de gobernanza (regulación del capitalismo, participación de la sociedad



civil, régimen de gobierno democrático). Como todo ese caudal de recursos no cuenta suficientemente todavía en materia estratégica, puede volverse a plantear el escenario clásico del “dilema del prisionero” en la disyuntiva del incremento de poder frente a la gobernabilidad del sistema internacional. En otras palabras, las reivindicaciones provenientes de potencias emergentes no necesariamente van en la misma dirección, sobre todo cuando se vinculan con la participación en el orden internacional.

Los límites provenientes de los principios de funcionamiento, de legitimidad y de construcción del sistema internacional vigentes en siglos anteriores y referidos al Estado-Nación plantean los condicionantes derivados de la categorización de recursos y capacidades. En ese sentido, la lectura y análisis de Brasil plantearía en sentido estricto un actor con capacidades regionales, pero no internacionales o mundiales en la medida que no cuenta con suficiente población ni capacidades de impulsar la economía mundial. Por otra parte, no integra el selecto grupo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ni cuenta con capacidades en materia del armamento nuclear.

Frente a los dilemas y límites que plantea la continuidad de este ámbito de resolución privilegiada, aunque no exclusiva, de las relaciones internacionales, importan los avances y contenidos de los otros niveles, particularmente los concernientes al modelo de gobernanza y las capacidades regionales que se manifiestan por parte del Estado en el espacio regional. Es en estos niveles que la política internacional de Brasil podrá generar canales de articulación con la Unión Europea y en algunos ámbitos con Estados Unidos, pero al mismo tiempo provocará tensiones y conflictos con otras potencias emergentes como China, India y Rusia más vinculadas con los principios tradicionales de funcionamiento del sistema internacional. De ahí, que este camino también plantee dilemas que se alimentan con los provenientes de continuar con un determinado funcionamiento del sistema internacional, cuyos ajustes (y cambios) recreen solamente la inclusión de potencias con poder efectivo (estratégico-militar y en capacidades globales).

De ahí, que para la política internacional de Brasil resulta prioritario que su proyección en tanto Estado-región sea legitimado para que pueda ser parte de un nuevo escenario internacional, donde la gestión del orden se plantee por parte de Naciones



Unidas y los Estados en función de las regiones del planeta. Ello implicaría considerar los contenidos de esta manifestación regional, si se trata de una manifestación de potenciales y recursos, atendiendo la capacidad estratégica del Estado, lo que llevaría a incluir el Estado-continente además del Estado-región capaz de articular la región o bien si se considerarán las capacidades del Estado-región en términos de la gobernanza, lo que planteará el delicado tema de la vinculación con la seguridad mundial.

Las contradicciones en estos niveles y entre los mismos tendrán una resolución hacia mayores niveles de articulación mundial y regional. La cuestión es que la historia no es lineal y por ello los límites y dilemas repercutirán en la orientación de la política internacional de Brasil. De todas formas, la integración del espacio regional ha adquirido un valor estratégico para Brasil en el siglo XXI. Ello es así, en la medida que esta construcción regional es significativa para la propuesta de desarrollo del país. Por otra parte puede significar un valor agregado en la edificación de la gobernanza global de manera de incidir en la transición del sistema internacional.

IV. FACTORES CONDICIONANTES AL PROTAGONISMO DE BRASIL EN EL DESARROLLO DE UN ESPACIO REGIONAL SUDAMERICANO

La realización de la primera Cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en Salvador de Bahía, en diciembre del 2008, luego de la aprobación del Tratado Constitutivo en Brasilia, en mayo, concretó una vía de expresión del espacio sudamericano. UNASUR es una síntesis de las distintas propuestas y caminos planteados y un catalizador de una nueva etapa del regionalismo sudamericano en el escenario global.

El debate sobre la pertinencia y los alcances del regionalismo en América del Sur se instaló desde la Cumbre que convocara el ex Presidente Fernando Henrique Cardoso, en el año 2000 en Brasilia, en el contexto de las conmemoraciones de los quinientos años del descubrimiento de Brasil. Los antecedentes de esta iniciativa se encuentran en la propuesta de Brasil, como respuesta al ingreso de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de conformar una zona de libre comercio en América del Sur. La iniciativa se planteó a su vez en el marco del relanzamiento del



MERCOSUR, en que Brasil tuvo un papel relevante, por lo que debe marcarse ese año como el momento de inflexión en Brasil en su proyección regional, en la articulación entre las distintas instancias regionales y en la vinculación de los mismos con las regiones fronterizas (Bizzozero, 2001).

El Tratado que da nacimiento a la Unión Sudamericana de Naciones, es el resultado del proceso recorrido y de las negociaciones entre Brasil y Argentina por una parte y por la otra de Venezuela, donde estuvieron en la mesa las distintas concepciones y enfoques a desarrollar. Las definiciones alcanzadas descartaron algunas opciones que propiciarán un avance conjunto en materia de políticas comunes de alcance regional. Ello se patentó en los instrumentos, recursos y estructura institucional del Tratado constitutivo, que en definitiva consolida un ámbito de concertación política, que tiene como objetivo propiciar la cooperación entre los distintos Estados, con una institucionalidad, que dependerá de la diplomacia presidencial en última instancia (Cimadamore – Rodríguez, 2008).

La opción concertada posibilita un acuerdo sobre la base de un común denominador para todos los Estados, aun cuando se planteen divergencias ideológicas y estratégicas sobre el camino a recorrer (Ruiz Caro, 2008). En definitiva, se priorizó darle continuidad a una propuesta de desarrollo regional, donde hay intereses estatales y empresariales, lo cual a su vez otorga un marco institucional mínimo para la concertación de las políticas frente al exterior y la convergencia en políticas e instancias regionales entre los distintos países (Giacalone, 2005).

En su expresión actual UNASUR posibilita un marco regional para el intercambio de experiencias e información, la supervisión de los procesos políticos (véase el ejemplo de Bolivia), de los temas negativos de la agenda regional (narcotráfico, desastres naturales, problemas fronterizos, recursos naturales), la articulación de posiciones comunes de temas regionales en las instituciones e instancias internacionales y la continuidad de emprendimientos que posibiliten un determinado desarrollo de los países y la región en el marco del sistema regional sudamericano. La conformación de la Reunión de Ministros de Defensa y los acuerdos a los que se llegó muestran que el marco regional posibilita el desarrollo, en materia de intercambio y cooperación, sin



desmedro de las prioridades nacionales, lo cual planteará lógicas limitaciones luego de que se recorran las primeras instancias.

Lo que importa destacar es que UNASUR y el regionalismo en América del Sur, expresan el interés de la política internacional de Brasil en su proyección política global y en el desarrollo regional. En la medida que UNASUR retoma los antecedentes de la Iniciativa de Integración Regional de Infraestructura Sudamericana (IIRSA) y potencia los mismos contribuye al desarrollo nacional-regional. A su vez, como UNASUR se proyecta como el ámbito de dilucidación diplomático de conflictos y de temas regionales, de legitimación de un espacio de seguridad regional y de expresión de la diversidad cultural plantea en términos prospectivos una modificación del ámbito de decisión de los temas regionales. De esta manera, UNASUR pasa a ser parte de las prioridades regionales de Brasil conjuntamente con el MERCOSUR, cuya base es la alianza estratégica con Argentina (Vigevani – Ramanzini jr., 2009).

El desarrollo del espacio nacional–regional ha provocado diversas tensiones y conflictos como consecuencia de varios factores entre los cuales resultan fundamentales dos: el vinculado con el creciente protagonismo de Brasil y de empresas brasileñas en la conformación de un marco y de una infraestructura regional y el referido a las diferencias en los modelos de desarrollo y de integración de los países (Bizzozero, 2010).

El primer factor en el incremento de los diferendos atañe específicamente a la manifestación regional de la política exterior de Brasil, y concierne a asuntos fronterizos, la utilización de recursos naturales compartidos y las consecuencias sociales y ambientales de proyectos regionales en la implementación de la Iniciativa de Integración Regional de Infraestructura Sudamericana. Algunas manifestaciones recientes de estos diferendos se han expresado por parte de Paraguay en reivindicaciones para renegociar los términos del Tratado de Itaipú y por parte de Bolivia en la renegociación de los términos contractuales de la explotación de gas natural y del papel de Petrobrás. Otras manifestaciones de estos diferendos, que cubren varias cuestiones, fueron las denuncias del gobierno de Ecuador de incumplimiento de contrato por parte de la constructora Odebrecht y la suspensión del pago de la deuda externa por considerarla ilegal, que afectan en primer lugar al Banco



Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES) y las que realizó vinculadas al desempeño de Petrobrás en la extracción y exploración de petróleo por los impactos sociales y ambientales y además por los perjuicios económicos ocasionados⁷.

La implementación de los proyectos del IIRSA apareja otra fuente de conflictos importante para la política exterior de Brasil a nivel regional, ya que un porcentaje importante de los proyectos aprobados se vincula con el territorio brasileño. En primer lugar, algunos análisis han cuestionado la orientación fundamental de esos proyectos, cuya prioridad se expresó en un programa de corredores y vías de comunicación con los puertos oceánicos para mejorar los términos de la inserción internacional en desmedro de proyectos de articulación productiva, de inclusión social o con componentes regionales y también la vinculación estrecha de los proyectos con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y el empresariado brasileño (Biazzi Couto, 2008).

En segundo lugar, la implementación de los proyectos ha derivado en cuestionamientos diversos por las insuficientes evaluaciones y controles de impacto ambiental, por la no participación de las poblaciones involucradas o directamente por favorecer las empresas brasileñas en el marco de la política de desarrollo regional definida (Olivo García, 2008).

El segundo factor de conflictos atañe a las prioridades y orientaciones de los gobiernos en los procesos de integración y en función del modelo de desarrollo. Las diferencias se han expresado en diversos conflictos bilaterales en los últimos años, varios de ellos vinculados con Colombia y Perú. Esos países se han pronunciado abiertamente por un TLC con Estados Unidos, encontrándose vigente en el caso peruano. Por otra parte estos países han estado dispuestos a avanzar en un acuerdo de asociación con la

⁷ El Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, tomó muy seriamente la decisión del gobierno de Ecuador de no pagar la deuda externa por considerarla ilegal. La decisión de no transferir 30,6 millones de dólares para el pago de los intereses de los Bonos Global 2012 concernían a un préstamo realizado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). El préstamo fue firmado de acuerdo con las reglas del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) de la Asociación Latinoamericana de Integración, de acuerdo a lo señalado por el Ministro en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Véase La Onda Digital, en sitio: <http://www.laondadigital.info/LaOnda/LaOnda/420/A2.htm>



Unión Europea, que tiene una dimensión comercial para conformar una zona de libre comercio.

Los dos factores de conflictos –el vinculado con las prioridades de política exterior de los países y con los modelos de desarrollo y la manifestación de Brasil y sus empresas en los proyectos regionales diversos- señalan los límites del equilibrio de Brasil en tanto Estado–región. La construcción sudamericana es un proceso donde participan los Estados y otros actores no gubernamentales, entre los cuales las empresas transnacionales, las centrales sindicales, organizaciones diversas de la sociedad civil, comunidades nativas y diferentes organizaciones políticas y sociales.

Un eje fundamental de la construcción del espacio sudamericano es el que proviene de la capacidad de avanzar a partir de acuerdos y negociaciones que contemple las prioridades e intereses de los diferentes Estados. En este eje, que concierne a los Estados, importa señalar que la construcción sudamericana concierne a todos los países, pero que existen capacidades y recursos diferentes, por lo que importa la presencia e iniciativas que puedan provenir de Argentina, Chile, Perú y Venezuela. El otro eje atañe a las poblaciones concernidas por la construcción del espacio y particularmente por los proyectos IIRSA. En la medida que se provean instancias y mecanismos de consulta y participación de las poblaciones y se gesten principios para darle contenido cultural al proceso regional, se estarán sentando las bases para un modelo de gobernanza regional que patente una especificidad constructiva. Si el camino en cambio no tiene en cuenta esta dimensión social-ambiental-local o su inclusión es limitada, eso redundará de manera negativa en la proyección regional en su conjunto incluyendo a Brasil.

De ahí que UNASUR y el espacio regional sudamericano puede potenciar a Brasil en el ámbito mundial-internacional, en la perspectiva de asumir un lugar en la gobernanza, pero para ello requiere conducir y legitimarse a nivel regional. A su vez UNASUR representa el nuevo regionalismo estratégico, que tiene como pilares la cooperación regional y un consenso de los Estados en continuar con el proceso regional sudamericano.



V. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE BRASIL EN PROPULSAR UNA POLÍTICA INTERNACIONAL

El análisis de la transición del sistema internacional requiere primeramente situar al mismo en una perspectiva histórica. De ahí que resulta esencial ubicar el momento de los dos cambios que se gestan a partir de los noventa: el referido al final de la bipolaridad del sistema y el concerniente a la expansión del capitalismo en lo que se conoce como globalización. Estos dos fenómenos plantearon una nueva situación en el escenario internacional, que en la década de los noventa fue canalizada por Estados Unidos conjuntamente con la Unión Europea y Japón.

La expansión del capitalismo por otra parte posibilitó que regiones enteras que anteriormente estaban en la periferia alcanzaran tasas de crecimiento importantes. Ello fue así sobre todo en regiones del planeta donde el Estado aseguró el funcionamiento del mercado o las condiciones para obtener recursos naturales estratégicos.

Para interpretar la transición del sistema internacional y las dificultades en llegar a delinear bases comunes en ámbitos mundiales o internacionales multilaterales, es necesario comprender las adaptaciones y respuestas que se producen en el ámbito del Estado al generarse una nueva realidad económica que tiene en cuenta el espacio global. De ahí que el Estado-Nación ya no sea el reflejo de un espacio nacional productivo. Sin embargo, en la medida que determinados Estados periféricos tuvieron un crecimiento importante e impulsaron la economía mundial, amortiguaron las contradicciones entre esos dos ámbitos y propulsaron el debate sobre la transición sobre la base de la renovación del Estado-Nación. De ahí que buena parte de los análisis sobre la transición mantengan el nivel del poder y de los equilibrios necesarios para el funcionamiento del sistema internacional.

Este nivel de análisis que resulta importante, no agota todo el escenario, que tiene otros tableros a tener en cuenta. Entre esos tableros, surge el asunto sensible de los principios de funcionamiento del sistema internacional y de los modelos de gobernanza. En este punto, algunos analistas centran sus críticas a las potencias emergentes, en la medida que no han sido capaces de modificar su discurso



tercermundista y crítico para pasar a considerar alternativas mundiales. Otro de los niveles de análisis concierne a la construcción de los contenidos de la gobernanza como modelo de funcionamiento. Finalmente, un nivel de análisis que tiene que considerarse metodológicamente es el vinculado a las capacidades del Estado para generar políticas frente a los condicionantes sistémicos.

La política internacional de Brasil ha propulsado la generación de distintas instancias internacionales, continentales y regionales para enfrentar los nuevos desafíos y para construir recursos y capacidades que posibiliten negociar su ingreso en la jerarquía internacional. Sin embargo, los cuatro niveles planteados juegan diferentemente en la lógica de transición del sistema internacional. Si bien Brasil es una potencia emergente, las instancias de concertación con otras potencias no necesariamente llevan a acordar sobre objetivos comunes, sobre todo cuando se trata de temas que atañen al nuevo orden. Por otra parte, en temas vinculados a los principios de funcionamiento del sistema internacional, la política internacional de Brasil podría aproximarse a Estados Unidos y la Unión Europea y tener un papel equilibrante en la gestación de un nuevo orden.

Sin embargo, el valor agregado en materia de capacidades y recursos tiene relación con el protagonismo y aportes en la construcción del espacio regional sudamericano, en la medida que la transnacionalización económica del planeta derivará en una modificación del funcionamiento del sistema internacional. De ahí que el papel de Brasil, así como de otros Estados del espacio sudamericano, sea central en esa construcción. Pero también y este es el *quid* fundamental en términos prospectivos, importan los contenidos de la inclusión y participación de otros actores no gubernamentales, entre los cuales las comunidades nativas, que en el presente siguen siendo una parte importante de la población, de la historia regional, en la defensa de la tierra y sus recursos naturales y también como un componente importante de la identidad cultural.

BIBLIOGRAFÍA

BADIE Bertrand y SMOUTS Marie-Claude (1994), *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale* Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Dalloz.

BADIE Bertrand y VIDAL Dominique (dir.) (2009), *El estado del mundo 2010*. Anuario económico geopolítico mundial. Madrid: Akai.



BALDWIN Richard y EVENETT Simon (ed) (2008). *What world leaders must do to halt the spread of protectionism*. Londres: Centre for Economic Policy Research, A Vox.EU. org publication. Disponible en:

<http://www.miqef.unisg.ch/~media/Internet/Content/Dateien/UeberUns/HSGMediacorner/Aktuell/2008/Dezember2008/E-Book-against-protectionism.ashx?fl=de>

- (2009). *The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G-20*, Centre for Economic Policy Research, A Vox. EU. org publication. Disponible en: http://www.voxeu.eu/reports/Murky_Protectionism.pdf

BARFIELD Claude (2009). *Protectionism and the Global Economic Crisis*. American Enterprise Institute for Public Policy Research Disponible en: <http://www.aei.org/article/101169>

BERNAL-MEZA Raúl (2002). "A Política Exterior do Brasil 1990-2002". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Año 45, N° 1, 2002; p. 36-71.

- (2005). *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano.

- (2008). "La política exterior del Brasil: Claves para entender las diferencias con Argentina". *Revista Densidades*, Buenos Aires, N°2, octubre, pp. 25-42.

BIAZZI COUTO Alessando (2008). *Financiamento e megaprojectos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: INESC.

BIZZOZERO Lincoln (2001). "Repensando los pilares y las aristas de la construcción del MERCOSUR", *Capítulos del SELA* N° 62, mayo-agosto.

- (2007). Las relaciones MERCOSUR – Unión Europea: la gobernanza europea frente a los cambios en el bloque sudamericano, marzo. Disponible en página del CEISAL <http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/INT/INT-3-BIZZOZERO.pdf>

- (2009). "Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. MERCOSUR como respuesta estratégica" en Alfredo Guerra Borges. *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*. México: Siglo XXI, pp. 170-207.

- (2010). "Contenido y funcionalidad de BRIC y UNASUR en la política internacional de Brasil" en Lincoln Bizzozero y Isabel Clemente. *La política internacional en un mundo en mutación*. Montevideo: EBO (en edición).

CASTAÑEDA Jorge (2010). "Los países emergentes y el derecho internacional". En *El País*. 26 de agosto. http://www.elpais.com/articulo/opinion/paises/emergentes/derecho/internacional/elpepuopi/20100826elpepiopi_4/Tes

CERVO Amado y BUENO Clodoaldo (2002). *Historia da Política exterior do Brasil*. Brasília: IBRI, Universidad de Brasilia.

CIMADAMORE Alberto y Rodríguez Adriana (2008). "UNASUR: objetivos y viabilidad institucional de la integración", *Densidades* N° 2, Argentina: octubre, ISSN 1851-832X, pp. 7-24.

DE MONTBRIAL Thierry (1995). "Perspectives". Thierry de Montbrial y Philippe Moreau Defarges (dir.), Ramses 1996, Paris, Dunod.

FERRER Aldo (1996). *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.



FORTUNA BIATO Marcel (2009). "La política exterior de Brasil: integrar o despegar?" *Estudios de Política Exterior*. N° 131, Disponible: <http://www.politicaexterior.com/2009/08/la-politica-exterior-de-brasil-%C2%BFintegrar-o-despegar/>

FUKUYAMA Francis (2007). *América en la encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora*. Barcelona: Ediciones B.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL (2009). Ranking Transnacionais Brasileiras 2009. Investimentos no exterior crescem a pesar da crise mundial. FDC, Brasil.

GEORGE Susan (2000). *Le rapport Lugano. Jusqu'où ira le capitalisme?* Paris: Fayard.

GIACALONE Rita (2005). "La Comunidad Sudamericana de Naciones: una alianza entre izquierda y empresarios", *Nueva Sociedad* 202, Caracas, pp. 74-86.

GRATIUS Susanne (2008). "Las potencias emergentes: ¿estabilizadoras o desestabilizadoras?", *Comentario N° 3*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Disponible: <http://www.fride.org/publicacion/414/las-potencias-emergentes-estabilizadoras-o-desestabilizadoras>

GRESH Alain (2009). "El ascenso de Irán en Oriente Próximo" Bertrand Badie – Dominique Vidal (dir.). *El estado del mundo 2010*. Anuario económico geopolítico mundial, Madrid: Akai, pp. 223-226. <http://www.aei.org/article/101169>

HURRELL Andrew (2009). "Brasil y la tormenta que se avecina, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, n° 2, pp. 43-54.

JOHN DE SOUZA Sarah-Lea (2008). "Brasil, India y Sudáfrica, potencias para un nuevo orden", *Política Exterior N° 121*, enero-febrero, pp. 165-178. Disponible: <http://www.fride.org/publicacion/346/brasil-india-y-sudafrica-potencias-para-un-nuevo-orden>

LAFER Celso (2002). *La identidad internacional del Brasil*. Buenos Aires: FCE.

LARROUTOUROU Pierre (2007). *Le livre noir du libéralisme*. Francia: Editions du Rocher.

MOREAU DEFARGES Philippe (2007). "Retour du multilatéralisme ou retour des nations? Thierry de Montbrial y Philippe Moreau Defarges (dir.) Ramses 2008. Paris: IFRI- Dunod.

OLIVO GARCÍA Julio (2008). *La iniciativa IIRSA y el ordenamiento del territorio continental*. Área de Integración Solidaria – Forum Solidaridad Perú. Disponible en: <http://www.megaproyectos.org/conceptos/OlivoGarciaIniciativaIIRSAPeru08.pdf>

RUIZ CARO Ariela (2008). *UNASUR y el desafío de sentirse sudamericano*. Programa de las Américas, Columna, www.ircamericas.org/esp/5287, 10 de junio.

SASSEN Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.

SMOUTS Marie-Claude (dir.) (1998). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris: Presses de Sciences Po.

SOARES DE LIMA María Regina (2009). "La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global". *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 9, n° 2, pp. 25 -32.

SOREANU PECEQUILO Cristina (2008). "A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados da Cooperação Horizontal e Vertical", *Revista Brasileira de Política Internacional*,



Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Año 51 N° 2, julio – diciembre, Brasilia, IBRI, pp. 136-153.

STEINBERG Federico (2008). “La crisis financiera mundial: causas y respuesta política”. *Real Instituto Elcano* ARI 126/2008. Madrid: 16 de octubre. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI126-2008

- (2010, 23 de junio). “Qué se juega América Latina en la Cumbre del G-20 de Toronto” *Infolatam Informe*. Disponible en: http://www.infolatam.com/entrada/que_se_juega_america_latina_en_la_cumbre-21567.html

TUSSIE Diana (2009, 23 de marzo). “Brújula para el G20”. En *Clarín*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2009/03/23/opinion/o-01882693.htm>

VEREZ Jean-Claude y CHAPONNIERE Jean-Raphaël (2005). *Turquie et Union Européenne: Un défi réciproque*. Paris: Ellipses.

VIGEVANI Tullo y RAMANZINI Haroldo jr. (2009). “Brasil en el centro de la integración”. *Nueva Sociedad* n° 219, Caracas, enero-febrero, pp. 76-96.

LINCOLN BIZZOZERO

Doctor en Ciencia Política por de la Universidad Libre de Bruselas. Profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores en Uruguay. Coordinador del Programa en Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
E-mail: bizzoze@fcs.edu.uy

Fecha de recepción: 16-12-2010

Fecha de aceptación: 02-02-2011