

Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010)

Changes within Continuity: An Analysis of Recent Brazilian Foreign Policy (1990-2010)

Esteban Actis

Fecha de recepción: febrero 2014

Fecha de aceptación: mayo 2014

Resumen

El presente artículo se propone analizar la reciente orientación de la política exterior brasileña (1990-2010) a partir de señalar y dilucidar los elementos de cambio y continuidad que trajo la llegada al poder del presidente Lula para el accionar externo de Brasil. A pesar de mantener –bajo otro formato– el principio de autonomía en la vinculación externa, el gobierno de Lula llevó adelante una nueva orientación de política exterior. A partir de la propuesta teórica que ofrece el realismo neoclásico, en este artículo se sostiene que si bien el lugar de Brasil en la estructura internacional determina y constriñe las opciones externas, éstas no se traducen homogéneamente a nivel de la unidad estatal. Las creencias y percepciones particulares de los hacedores de política son fundamentales para entender la dirección particular de la política exterior.

Descriptor: política exterior, cambio, continuidad, percepciones, realismo neoclásico, estructura internacional, Brasil.

Abstract

The current article proposes analyzing the recent orientation of Brazilian foreign policy (1990-2010) by highlighting and illuminating the elements of change and continuity that President Lula's arrival to power entailed regarding the foreign activities of Brazil. Despite maintaining –under another format– the principle of autonomy in external links, Lula's government put forth a new foreign policy orientation. Given the theoretical proposal that neoclassical realism offers, in this article it is maintained that while Brazil's place in the international structure determines and constrains foreign options, these options do not translate homogeneously at the level of the state unit. The particular beliefs and perceptions of policy makers are fundamental for understanding the particular direction of foreign policy.

Keywords: foreign policy, change, continuity, perceptions, neoclassic realism, international structure, Brazil.

Esteban Actis: Doctorando en Relaciones Internacionales y docente de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. ✉ e.actis@conicet.gov.ar

Introducción

Una forma de aproximarse al estudio de una determinada política exterior radica en visualizar y analizar cuánto de continuidad o cuánto de cambio se ha producido en dichas políticas en distintos gobiernos. En el caso específico de Brasil, esta empresa resulta difícil, dado que la perspectiva de continuidad convive con discontinuidades (Gomes Saraiva, 2012). En otras palabras, la contemporánea Política Exterior de Brasil (PEB) ha estado signada por cambios dentro de la continuidad.

La idea de continuidad está arraigada en creencias que orientan la evolución de la política exterior brasileña desde hace muchos años, y es ‘la autonomía’ la principal de ellas. A esta situación debe sumarse la fuerte concentración del proceso de formulación de la política exterior, con la presencia del Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty), en tanto burocracia especializada. Éste contribuyó a un comportamiento más estable de la política exterior, pautada en principios de largo plazo. No obstante, a pesar de los elementos indicativos de continuidad, la política exterior de Brasil también presenta elementos de discontinuidad que para el desarrollo de la ‘visión del mundo’ que impulsa el país resultan tan importantes como la propia continuidad (Gomes Saraiva y Valença, 2011: 100).

Más allá de la centralidad de Itamaraty en el proceso decisorio¹, la política exterior (como política pública) se inscribe en un régimen democrático de alternancia de poder en el cual las ‘visiones del mundo’ no son homogéneas. Las alternativas están definidas a partir del contexto internacional, de la estrategia de desarrollo nacional, del perfil y la visión política y la percepción de los formuladores de política de lo que “serían los intereses nacionales”. Así, en un contexto democrático, las preferencias externas van mutando (Soares de Lima, 2013). De ahí que a partir de los años noventa se produce en Brasil una ‘politización’ de la política exterior, en un sentido positivo del término, entendida como una intensificación de los debates de ideas, valores e intereses sobre elecciones políticas (Milani y Pinheiro, 2013).

En este sentido, el presente trabajo se propone analizar los elementos de continuidad y discontinuidad de la reciente política exterior brasileña (1990-2010) en relación con la orientación del accionar externo. Se parte de las premisas del realismo neoclásico (Rose, 1997; Zakaria, 2000) para argumentar que para comprender los elementos de discontinuidad de la PEB desde el año 2003, con la llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva, se debe poner énfasis en las percepciones (y autopercepciones) de los hacedores de políticas con respecto al lugar de Brasil en el mundo.

1 Sin subestimar el peso de Itamaraty, los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva alteraron la tradicional centralidad de la cancillería en la formulación de la política exterior (Cason y Power, 2009). Por ejemplo, Sean Burges (2013) señala que tanto en el gobierno de Cardoso como en el de Lula las iniciativas de política exterior más innovadoras y exitosas fueron ideadas en el Planalto (sede del Ejecutivo) y no en Itamaraty. La idea brasileña de consolidar la infraestructura regional mediante la creación de la iniciativa Iirsa y la política de diversificación de relaciones hacia el ‘Sur’ –principalmente hacia África– no surgieron del cuerpo diplomático profesional, es más, según Burges, al interior de Itamaraty ambas fueron cuestionadas y desaconsejadas.

Así pues, a nuestro entender, en el año 2003 se produce un proceso de discontinuidad en la política externa brasileña con respecto a sus tres últimos antecesores: Collor de Mello, Franco y Cardoso. A diferencia de otras interpretaciones (Almeida, 2007) el trabajo sostiene que los cambios que introduce el gobierno de Lula en la PEB no son únicamente en el “discurso y en el estilo diplomático”. La continuidad en algunos puntos de la agenda diplomática no implica, como evidenciaremos, que los ajustes en la inserción internacional de Brasil no hayan sido importantes.

La continuidad en la política exterior de Brasil. El rol de la autonomía

La autonomía es sin lugar a dudas el aspecto más sobresaliente en la idea de continuidad de la PEB (Pereyra Doval, 2013). La noción de autonomía debe ser entendida como una situación opuesta a la de dependencia, de acuerdo con la famosa teorización de Juan Carlos Puig (1980). Sintéticamente puede ser definida como “la capacidad y disposición del Estado para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencia ni constreñimientos externos” (Russell y Tokatlian, 2001). En otras palabras, una política exterior autónoma no subordina los objetivos de política externa a la de un tercer actor. La noción de autonomía está arraigada a la histórica tendencia de la PEB de evitar acuerdos y compromisos que limiten las futuras opciones externas. Incluso, a diferencia de la mayoría de las experiencias latinoamericanas, la autonomía no fue abandonada durante los gobiernos militares de Brasil entre 1964 y 1985 (Hurrell, 1984). La autonomía en materia externa marcó la centralidad de la tradición realista-desarrollista (Merke, 2008) o del denominado “paradigma globalista” (Soares de Lima, 1994), la que no fue abandonada ni durante los hiatos de primacía liberal asociados al “paradigma americanista”².

Brasil ha sido el país de América Latina con mayor apego a la “lógica de la autonomía”³ como “gran estrategia de política externa” (Russell y Tokatlian, 2013). El imperativo del desarrollo económico, la búsqueda de la paz, la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores, la restricción del poder de las grandes potencias –particularmente de Estados Unidos–, así como la construcción de un orden

2 La política exterior brasileña hasta la década del noventa del siglo XX osciló entre estos dos paradigmas de acción externa: el paradigma globalista, que estuvo asociado a una política desarrollista y autonomista/universalista, por un lado, y el paradigma americanista, que estuvo asociado a visiones más liberales en lo económico y centrado en Estados Unidos como eje de la política externa.

3 Los autores señalan que en los últimos cien años América Latina ha contado con dos grandes estrategias o lógicas de política externa: la lógica de la autonomía y la lógica de la aquiescencia. Este tipo de estrategia, a diferencia de aquellas de los países anglosajones, son propias de países medios y pequeños en el sistema internacional y de la condición subordinada de América Latina. Los fines de la lógica de la aquiescencia consisten en lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia, construir un marco de convivencia estable con Washington, confiando en su autorrestricción, y contar con su protección para sostener la coalición en el poder (Russell y Tokatlian, 2013: 161-162)

internacional más equitativo han sido aspectos presentes en el histórico accionar externo de Brasil.

Ahora bien, las estrategias de Brasil para obtener una mayor libertad de maniobra en el sistema internacional han ido cambiando en las últimas décadas. Han transitado de una “autonomía por la distancia”, en los años ochenta (la última etapa del gobierno militar y el gobierno democrático de Sarney), a otra, en los años noventa, denominada “autonomía por la participación” (cuya máxima expresión fue el gobierno de Fernando Henrique Cardoso). Desde el 2003 la autonomía puede conceptualizarse como “autonomía por la diversificación” (Vigevani y Cepaluni, 2007).

Mientras que la primera tiene un carácter defensivo, al no aceptar automáticamente los regímenes internacionales prevaecientes, aspira a una economía volcada al mercado interno y una postura de contraposición de la agenda de las grandes potencias para preservar la soberanía nacional; la segunda cree en que la adhesión a los regímenes internacionales, inclusive los de carácter liberal, no conlleva una pérdida en la capacidad de gestión del Estado; todo lo contrario, es posible influenciar la propia formulación de reglas en el sistema internacional. Por último, en la “autonomía por la diversificación” la adhesión a las normas y principios internacionales está dada por alianzas de tipo Sur-Sur y coaliciones con aliados no tradicionales, ya que a partir de ello se reduce la asimetría con el tradicional mundo desarrollado.

La “autonomía por la diversificación” representa la máxima expresión de la puesta en marcha de otro principio rector e histórico de la PEB, este es el “principio universalista” (Lessa, 1998). De acuerdo al ex canciller Antonio Patriota (2013): “En una década en la cual el relacionamiento con los países del Sur figuró como uno de los elementos que más singularizaron la acción internacional de Brasil, la creación de nuevas y efectivas alianzas con el mundo en desarrollo dotó a la diplomacia brasileña de una proyección verdaderamente universal” (Gomes Saraiva, 2011: 54). De manera que toda política exterior que se jacte de ser autónoma, debe inexorablemente evitar cualquier ‘alineamiento’ con otro actor en el plano internacional; por este motivo la autonomía está relacionada con una visión ‘universalista’, entendida esta “como la voluntad de mantener relaciones con todos los países, independientemente de su localización geográfica, tipo de régimen político y orientación económica, así también como la independencia de acción en relación a los poderes globales” (Gomes Saraiva, 2011: 54).

Explicando la discontinuidad: los aportes del realismo neoclásico

Brasil siempre ha sido un caso complejo a la hora de determinar su lugar en la estratificación internacional. Como bien señalan Soares de Lima y Hirst (2006), durante el siglo XX Brasil ha sido un claro ejemplo de un *intermediate state*. Su influencia a

nivel internacional ha estado asociada a atributos clásicos de poder como el territorio, la población y una importante economía. Sin embargo, la carencia de importantes recursos militares o los problemas internos derivados de una sociedad dual⁴ y de ciclos económicos fluctuantes identifican a Brasil con la mayoría de los países en desarrollo.

Las diferentes formas de internalización de estas ambigüedades en relación con lo ‘poderoso’ que es Brasil explican, junto con contextos internacionales determinados, las discontinuidades de la PEB reciente. Como bien señala Federico Merke (2008: 21) el realismo neoclásico sostiene, al igual que el neorrealismo (Waltz, 1988), que las ambiciones de política exterior de un país se explican antes que nada por su lugar en el sistema internacional y en particular por sus capacidades materiales relativas. Pero se los denomina neoclásicos porque sostienen que el impacto de esas capacidades de poder en la política exterior es indirecto y complejo, porque las presiones sistémicas deben traducirse a través de variables intervinientes a nivel de la unidad.

Una de las variables que interviene es el conjunto de percepciones o creencias⁵ de quienes toman las decisiones. Aquí además de romper con la rígida concepción del Estado al considerar factores internos, hay también un cuestionamiento epistemológico en relación con la difícil mensurabilidad de estos componentes inmateriales. El surgimiento del realismo neoclásico deja entrever la penetración de enfoques como el constructivismo, que se alejan de la ontología material del *mainstream* de la disciplina, así como el ‘diálogo’ cada vez mayor con las teorías tradicionales; ambos cambios tienden a dejar atrás las premisas irreconciliables que posibilitaron el famoso “cuarto debate”⁶, el cual va perdiendo fuerza a medida que aparecen estudios que impugnan la tajante división entre racionalistas y reflectivistas en función de adaptaciones a las teorías tradicionales.

Al retomar la crítica del realismo neoclásico al realismo estructural: ¿cómo hace el Estado para evaluar de manera objetiva su posición relativa de poder en el sistema internacional y proceder a definir sus objetivos de manera racional y consistente con el interés nacional? La contestación a esta pregunta lleva a que a “igual lugar en la estructura de poder internacional” –en el caso de Brasil su percepción como un poder intermedio–, la interpretación del rol de ese Estado y del escenario internacional no sea homogénea. Por este motivo “el realismo centrado en las percepciones supone

4 Para fines del siglo XX, la República de Brasil era expuesta como un claro ejemplo de una sociedad dual, donde convivían un sector social con una riqueza y un estilo de vida semejante a los principales países desarrollados con otro sumergido en la extrema pobreza, con grandes carencias sociales. Esta realidad hizo que se hablase de la “Belindia brasileña”, una mezcla de Bélgica e India.

5 La forma en que los hacedores de política perciben al mundo y el lugar y rol de su país en el mundo (autopercepción) son importantes a la hora de entender algunas conductas del Estado en materia de política exterior. Desde el famoso trabajo de Robert Jervis (1976) ha habido una mayor consideración de las percepciones como variable explicativa para los análisis de política exterior. Esta idea de percepción puede asemejarse a lo que Goldstein y Keohane (1993) denominan “visiones del mundo” (*world views*), el conjunto de creencias que condicionan el accionar de los agentes.

6 El denominado “cuarto debate” es un discusión al interior de las relaciones internacionales que surge en los años noventa y se refiere a las disidencias ontológicas, axiológicas y epistemológicas entre el denominado grupo de los “racionalistas” y los “reflectivistas” (Sodupe, 2003).

poner el énfasis en comparaciones estructuradas y focalizadas que indaguen en las percepciones (y las respuestas a estas) sobre el lugar que ocupa un Estado en la estructura de poder internacional” (Merke, 2008: 20). Entre 1995 y 2003, años de llegada a la presidencia de Cardoso y Lula, Brasil no vio modificadas sustancialmente sus capacidades relativas de poder. Sin embargo, el cambio estuvo asociado a las percepciones y ponderaciones de Brasil como potencia media, en contextos internacionales muy distintos.

La discontinuidad: nuevas percepciones en el relacionamiento externo de Brasil (2003-2010)

Las interpretaciones sobre las capacidades de Brasil y su lugar en el escenario internacional han cambiado en las últimas décadas. Como bien señala Gomes Saraiva (2010), en los años noventa comienza un desafío a la formulación tradicional de la política externa y se abre un espacio para la consolidación de corrientes de pensamiento diferenciadas –e identificadas con sectores políticos distintos– al interior de Itamaraty. Además, como adelantamos, a esta situación se le debe incorporar el valor de la impronta presidencial en el diseño de la política exterior brasileña, lo que se ha denominado “diplomacia presidencial” (Cason y Power, 2009).

Durante los gobiernos de Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), las percepciones dominantes al interior de Brasil sobre el rol de dicho país en el sistema internacional estuvieron a cargo de “hacedores de políticas”⁷ imbuidos en una corriente institucionalista pragmática (Gomes Saraiva, 2010), llamada también de liberales cosmopolitas (Gonçalves, 2011).

En un contexto internacional signado por el fin de la Guerra Fría y la emergencia de Estados Unidos como el único poder hegemónico, por la proliferación de democracias liberales, por una confianza en la liberalización económica/financiera y en las instituciones internacionales, los formuladores de política exterior entendieron que se había producido una ‘des-estrategización de las relaciones internacionales’, donde la dimensión económica pasaba a dominar la agenda internacional y factores políticos dejaban de tener importancia. Debido a esto, aumentar la competitividad de la economía se transformaba en la principal arma de inserción internacional y la vía para el ascenso en la estructura internacional. En un marco de plena vigencia de las organizaciones y regímenes internacionales, cada país del sistema tendría oportunidad de beneficiarse si las reglas de juego eran seguidas por todos, incluso por los

7 Además del propio Cardoso, quien fue Ministro de Relaciones Exteriores del Presidente Itamar Franco, dos de los máximos exponentes de este grupo al interior de Itamaraty son el ex Canciller de Cardoso, Luiz Felipe Lampreia y Celso Lafer, también ex Ministro de Relaciones Exterior de Cardoso y de Collor de Mello.

más poderosos. En los primeros años del gobierno de Cardoso hubo optimismo en relación con el proceso de globalización y las oportunidades generadas para los países que se adhiriesen al orden internacional (Reis da Silva, 2012).

Lo que debía hacer Brasil era apoyar y participar en los regímenes internacionales y criticar las distorsiones que eventualmente se llegasen a producir. En esta percepción del funcionamiento del sistema claramente hay una lógica *win-win*, propia de una visión neo-kantiana de las relaciones internacionales, palpable con fuerza en la administración de Cardoso (Bernal Meza, 2006). Por este motivo, para un país como Brasil bregar por una reforma del orden internacional era contraproducente, dado que la posición de periferia era una ‘fatalidad histórica’. Lo máximo que podía anhelar Brasil era convertirse en una “periferia moderna” (Gonçalves, 2011). Desde esta lógica, la mayor aspiración internacional de Brasil era transformarse en un *global trader* (Vizentini, 2005).

Desde esta particular visión, Brasil no estaba en condiciones de aspirar a ser parte del club de naciones poderosas, pues sus déficits eran ponderados, lo cual lo colocó como poder intermedio. En palabras del propio ex canciller Lampraia “Brasil tiene un papel adecuado a su tamaño, Brasil no puede querer más de lo que es, incluso porque tiene una serie de limitaciones, la principal es su déficit social” (García, 2010: 177). Estas ‘limitaciones’ eran las que pesaban a la hora de buscar un rol protagónico en materia política en el sistema internacional. En ese marco, cualquier iniciativa o acción de política exterior no debía generar costos excesivos, en el contexto de una política moderada y conciliatoria con los poderes dominantes (Vigevani y Fernández de Oliveira, 2003)

La particularidad del gobierno de Cardoso fue que la percepción propia de la lógica de la aquiescencia, consentir y asimilar la condición subordinada de Brasil en el sistema internacional, no implicó el abandono de la autonomía como opción externa: “Brasil se acomodó al nuevo contexto mundial y regional sin resignar a la idea de la autonomía, aunque puso de manifiesto la necesidad de dotarla de nuevos contenidos y nuevas prácticas [...] el tránsito de la autonomía por la distancia a una autonomía por la participación” (Russell y Tokatlian, 2013: 169). Este es un rasgo de continuidad en materia de política exterior difícil de encontrar en otras experiencias latinoamericanas⁸.

En el año 2003, con la llegada de un nuevo gobierno al poder, la percepción sobre el rol de Brasil en el sistema internacional dio un giro importante. En otro contexto internacional, signado “por un mundo en transición” existía, según Marco Aurelio García (2010), una convicción de que el mundo se dirigía hacia el fin de la unipo-

8 Ciertas posiciones críticas respecto a la agenda bilateral con Estados Unidos muestran que no existió un acoplamiento con la potencia hegemónica. Un claro ejemplo fue la firme negociación de Brasil y el rechazo a la propuesta estadounidense de creación de una Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Las posturas defensivas de Brasil en las negociaciones con el ALCA comienzan con Cardoso y continúan con Lula.

laridad y entraba en un periodo de emergencia de múltiples polaridades. En esta situación de mayor ‘permisibilidad internacional’ es donde se arraigó el diseño de la política exterior de Brasil a partir del gobierno de Lula. Las corrientes de pensamientos en las cuales se sustentó la política petista han sido denominadas “nacionalistas” (Gonçalves, 2011) o “autonomistas”, de acuerdo con Gomes Saraiva⁹ (2010).

Lo que nos interesa remarcar en este punto es el cambio de percepción sobre el rol que tiene una potencia intermedia como Brasil. Los hacedores de política más influyentes en el proceso decisorio¹⁰, junto con el propio Lula, nunca dejaron de pensar que la lógica de las relaciones internacionales continuaba siendo ‘política-estratégica’. El orden internacional no se gesta por el consenso, sino que es producto de la correlación de fuerzas entre las naciones; por este motivo, para Brasil, el gran desafío debía ser romper los bloques impuestos por las potencias que moldean el orden internacional de acuerdo con sus propios intereses. Uno de los grandes objetivos era evitar la cristalización de las ya dadas relaciones de poder. Claramente hay un abandono de la visión neo-kantiana y un regreso al realismo. “La batalla por el poder entre las naciones”, de acuerdo con la vieja máxima de Tucídides, explicaba el funcionamiento del sistema internacional. La distinta concepción sobre el ‘multilateralismo’ que existió en las administraciones de Cardoso y Lula muestran este contrapunto (Lopes, 2013). Para el gobierno del primero, el apoyo al multilateralismo estaba dado desde una postura ‘principista’ en relación con la propagación de la democracia occidental liberal visible en el surgimiento de instituciones como la OMC. En cambio, con Lula la idea de multilateralismo deja de tener un carácter normativo para estar asociada a una praxis con el propósito de quebrar el statu quo vigente. Desde el 2003, el multilateralismo para que sea defendido por Brasil debía acoger la idea de *multilateralism of reciprocity* (Cervo, 2012), en el sentido de ser funcional a los intereses de todas las naciones y no solo a los de los países más poderosos.

Para el gobierno de Lula, Brasil estaba en condiciones de jugar un rol más activo en el escenario internacional y de contribuir a la democratización de las relaciones internacionales, entendida como la construcción de un orden multipolar que refleje con más fidelidad una nueva distribución del poder en el sistema. Como bien señala Rapoport y Madrid (2011), si en los años noventa muchos países latinoamericanos, incluido Brasil, pensaban que el lema era “globalizar la democracia de mercado”, entrado el siglo XXI muchos de ellos, Brasil es el caso más emblemático, pugnaron por llevar a la práctica el lema “democratizar la globalización”. De acuerdo al propio Lula:

9 Como bien señala la autora, además de este grupo arraigado en Itamaraty, desde 2003 el grupo de los “progresistas” proveniente del partido de gobierno (el Partido de los Trabajadores) comienza a tener injerencia en la toma de decisiones. Si bien existen diferencias entre estos grupos, en particular sobre la política sudamericana, en este punto ambas corrientes de pensamiento comparten el conjunto de percepciones que se describen.

10 Se destacan el Ministro de Relaciones Exterior, Celso Amorim, el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores hasta (2003-2009) y Jefe de la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (2009-2010), Samuel Pinheiro Guimarães, y el Asesor presidencial en Asuntos Externos, Marco Aurelio García.

Brasil es un país con problemas sociales y sin medios importantes de proyección de poder militar en el plano internacional, entonces no podría aspirar a ser globalmente un actor pleno. Solamente los países ricos, socialmente más desarrollados y dotados de medios miliares tendrían la capacidad de actuar de forma independiente y eficaz en el escenario mundial. Es evidente que riqueza y fuerza militar son expresiones de poder. Ellas no agotan, en tanto, la capacidad de acción e influencia que puede disponer un país [...] nuestro desafío es intentar entender como Brasil puede colaborar para la construcción de una nueva relación de fuerzas en la esfera internacional [...]. Un país como Brasil no tiene opción de vivir al margen de los procesos globales¹¹.

La percepción y convicción de que Brasil estaba en condiciones de contribuir a modificar la correlación de fuerzas a nivel internacional estuvo presente desde los inicios mismos del gobierno de Lula. Según el propio ex presidente: “En enero de 2003 cuando volvía de Davos le dije a Celso Amorim [...] Celso, nosotros estamos en condiciones de cambiar la geopolítica comercial y la política mundial”¹². Las palabras de Marco Aurelio Garcia también son paradigmáticas en este punto, y marcan implícitamente las diferencias con las gestiones anteriores: “Puede parecer pretencioso, pero o se acepta pasivamente la correlación de fuerzas, o se intenta alterarla”¹³.

De manera relacionada, el otro aspecto que se modifica es la propia autopercepción de Brasil. Coincidimos con Vizontini en que “los gobiernos de Collor y Cardoso vieron a Brasil como un país rezagado en relación con las naciones poderosas; por el contrario, desde el 2003 Brasil se considera a sí mismo como protagonista y a un nivel equivalente de dichos actores” (2012: 25).

El nuevo Gobierno, de acuerdo con Marco Aurelio Garcia, “dejó de lado los sentimientos de subalternidad que tenía parte de la élite política brasileña” (2010: 177). Esta cuestión hizo que desde el principio el gobierno de Lula afirmase que su política exterior no solo era activa, sino altiva (Amorim, 2010). En palabras de Lula: “En estos diez años recuperamos el orgullo personal, el orgullo propio, la autoestima [...] pasamos a ser respetados en el mundo. Las personas saben que este país tiene gobierno, que este país tiene política, que este país pasó a ser tratado muchas veces como referencia para muchas cosas que fueron decididas en el mundo”¹⁴. Con la recuperación de la autoestima de los brasileños la política externa se transformó en el instrumento por excelencia del gobierno de Lula (Mekie Pereira y Ramos Pereira, 2011).

11 Discurso pronunciado por el presidente Lula el 13 de julio de 2005 en París, en la apertura del seminario “Brasil: Actor Global”.

12 Fragmento de la entrevista concedida a Emir Sader y Pablo Gentili, incluida en el libro *Lula y Dilma*, coordinado por Emir Sader (2013), Flacso-Brasil, pp. 9-30.

13 Entrevista concedida por Marco Aurelio Garcia a la Agencia de Noticias “Carta Maior” de Brasil, 7 junio 2006. Disponible en <http://www.voltairenet.org/article139857.html>

14 Fragmento de la entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili, disponible en el libro “Lula y Dilma”, coordinado por Emir Sader (2013), Flacso-Brasil, pp. 9-30.

Desde 2003, a diferencia de la última década del siglo XX, Brasil amplió el grado de ambición externa; ambición tanto económica como política. Como bien señalan Motta Veiga y Polónia Rios, la búsqueda de mayor protagonismo político en el sistema internacional es un “nuevo condicionante doméstico” que emerge en el gobierno de Lula: “Con Cardoso, y aquellos que lo precedieron, la política externa era conducida, fundamentalmente, de forma de atender los objetivos de política económica doméstica, con un reducido grado de ambición en términos de proyección política internacional del país” (2010: 7).

El cambio de percepciones permitió que la proyección internacional de Brasil a partir de 2003 dejase de estar asociada únicamente a aspectos económicos –la idea de *global trader*–, para pasar a ponderar una inserción económica y política como *global player*¹⁵. A diferencia de sus inmediatos predecesores en el Palacio del Planalto, el gobierno de Lula desarrolló, a la par de una ponderación de la política regional, una clara estrategia global (Spektor, 2011). Incluso en el plano global el intento de liderazgo de Brasil enfrentó menor resistencia que en el propio vecindario (Malamud, 2011b). La noción de Brasil como jugador global se debió a un paulatino aumento de la injerencia internacional por la combinación de una estrategia de *soft balancing* y de ‘diversificación de relaciones exteriores’.

El *soft balancing* consiste en la utilización de las instituciones internacionales y de instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias, así como para defender o hacer valer intereses propios (Russell y Tokatlian, 2013). Esta ha sido una estrategia central del relacionamiento externo brasileño del gobierno de Lula. Ejemplo de esta estrategia ha sido la formación de coaliciones con otras potencias medias como BRIC (Flemes, 2010) o el Foro Trilateral IBSA (Giacaglia, 2010) al interior de organizaciones internacionales como la OMC (Amorim, 2010) y la búsqueda constante para lograr injerencia en organismos internacionales mediante la promoción de candidatos brasileños. La elección de Roberto Azevêdo como director general de la OMC y de José Graziano da Silva en la FAO son claros ejemplos. La mediación en conflictos también puede ser incluida en esta lógica. El caso más emblemático fue el frustrado intento de mediar, junto con Turquía, la solución de los contrapuntos de las potencias occidentales con Irán, respecto al plan nuclear de ese país.

Como se dijo, la diversificación de relaciones externas y la búsqueda de nuevas *parceiras estratégicas*, principalmente con países del denominado ‘Sur’ fue otro pilar del aumento de la influencia internacional de Brasil. En este marco debe destacarse el retorno de una política africana activa (Lechini, 2008) y la profundización de los lazos con Medio Oriente (Moya Mena, 2011; Amorim, 2011), una estrategia apo-

15 En términos económicos, desde el 2003 se visualiza que la internacionalización de la economía brasileña no solo se da vía comercio exterior, sino principalmente por las inversiones de las empresas multinacionales brasileñas. Este aspecto también ha tenido impacto en la PEB (Actis, 2013; Tussie, 2013).

yada en activas políticas de cooperación Sur-Sur (Ayllón Pino, 2012). En diciembre de 2011, Brasil se convirtió en uno de los doce países del mundo que mantienen relaciones diplomáticas con todos los demás miembros de la ONU (Patriota, 2013).

La vinculación entre autonomía, autoestima y diversificación de los vínculos externos queda en evidencia en la siguiente declaración del presidente Lula:

Brasil no puede quedarse esperando que Cuba vaya a Brasil, que Guatemala vaya a Brasil, que Honduras vaya a Brasil. Es Brasil quien tiene que visitar esos países. A veces quedo contrariado porque llego a la mayoría de los países africanos, o llego a la mayoría de los de América Central y es la primera vez que un presidente de la República de Brasil visita esos países. ¿Por qué?, porque durante mucho tiempo predominó en Brasil la mentalidad de país colonizado, que no conseguía libertad del llamado primer mundo¹⁶.

Reflexiones finales

La tradicional ponderación de la PEB por su continuidad en el tiempo tiene, en la práctica, un aspecto que la certifica. La idea de autonomía ha sido un eje rector de la PEB desde la segunda mitad del siglo XX. A pesar de sus distintas versiones, el principio de la autonomía no ha sido abandonado ni siquiera en contextos proclives al alineamiento con otros actores, como sucedió en la década de los noventa. Sin embargo, como se intentó evidenciar en el presente artículo, la PEB reciente ha sufrido discontinuidades significativas. En 2003 se produjo un ajuste en la orientación internacional de Brasil; ajuste que no está asociado a grandes cambios en las capacidades materiales del país (aspecto más visible para comienzos del segundo mandato de Lula¹⁷) sino a las distintas (auto)percepciones de Brasil como poder intermedio en el sistema mundial, en disímiles contextos internacionales.

A pesar del rol determinante que tiene el lugar que ocupa un país en la estructura internacional, éste no explica per se el comportamiento externo de un Estado. Como bien sostiene el realismo neoclásico, intervienen variables al interior de la unidad estatal, que traducen y operacionalizan de distinta manera los condicionantes sistémicos. En el caso particular de Brasil, durante toda la década de los noventa del pasado siglo los hacedores de políticas –en un contexto histórico particular– decidieron una orientación de política exterior apoyada en creencias y percepciones particulares

16 Entrevista colectiva concedida por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en la residencia de la Embajada de Brasil en Cuba, 15 enero 2008, la Habana.

17 Para el año 2006 la mejora de algunos indicadores materiales comenzaban a tener visibilidad. La participación en el comercio internacional, el despliegue de las empresas en el extranjero, la mejora del PBI per cápita, producción y adquisición de material de defensa, la reducción del hambre y la ampliación de los estratos medios (Tokatlian, 2013) sin lugar a duda contribuyeron para afianzar esta percepción particular.

sobre la dinámica mundial y sobre Brasil en particular, totalmente distintas a las que surgieron en 2003.

Los dos primeros años de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2013) abren el interrogante sobre si la política externa brasileña continuará la orientación de su predecesor o, si de lo contrario, transita hacia una nueva etapa de cambio dentro de la continuidad. Aún no hay certezas de cómo los hacedores de políticas perciben y afrontarán uno de los mayores dilemas presentes en la PEB. El dilema actual no versa en saber si Brasil debe o no buscar mayor protagonismo político en el escenario internacional. Como bien señala Malamud (2011), al tener en cuenta el señalamiento de los principales teóricos liberales en torno al comportamiento de los poderes emergentes (Ikenberry, 2011; Harrell, 2006), el interrogante es conocer si Brasil acepta un orden internacional que comienza a ‘incluirlo’ o continúa ofreciendo cierto desafío, por considerarlo todavía excluyente.

Bibliografía

- Actis, Esteban (2013). “Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil”. *Brazilian Journal of International Relations* Vol. 2, N° 3: 39-63.
- Almeida, Paulo (2007). “O Brasil como ator regional y global: estratégias de política externa na Nova ordem internacional”. *Revista Cena Interacional*, Vol. 9, N° 1: 7-36.
- Amorim, Celso (2011). “Brazil and the Middle East: reflections on Lula’s South-South Cooperation”. *Cairo Review of global affairs*, N° 2: 50-61.
- _____ (2010). “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53 (special edition): 214-240.
- Ayllón Pino, Bruno (2012). “Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”. *Revista Cicob d’afers internacionals*, N° 97-98: 189-204.
- Bernal-Meza, Raúl (2006). “Cambios y continuidades en la política exterior brasileña”. *Lateinamerika Analysen*, N° 13: 69-94.
- Burges, Sean W (2013). “Seria o Itamaraty um problema para a política externa brasileira?”. *Política Externa (Brasil)*, Vol. 21, N° 3: 133-148.
- Cason, Jeffrey y Timothy Power (2009). “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso-Lula Era”, *International Political Science Review*, Vol. 30, N° 2: 117-140.
- Cervo, Amado (2012). “Brazil in the current World Order”. *Austral: Brazilian Journal of Strategy y International Relations*, Vol.1, N° 2: 35-57.
- Flemes, Daniel (2010). “O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, N° 1: 141-156.

- García, Marco Aurelio (2010). "El lugar de Brasil en el Mundo: La política exterior en un momento de transición". En *Brasil: Entre el pasado y el futuro*, Emilio Sader y Marco Aurelio García (Org): 171-196. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Giaccaglia, Clarisa (2010). "El accionar de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) en las negociaciones mundiales en materia de salud. La cuestión de las patentes farmacéuticas". *Papel Político*, Vol. 15, N°1: 285-305.
- Goldstein, Judith y Robert Keohane (2003). "Ideas and Foreign Policy: an analytical framework". En *Ideas y foreign policy: beliefs, institutions, and political Changes*. Judith Goldstein y Robert Keohane (Eds.): 3-30. Londres: Cornell University Press.
- Gomes Saraiva, Miriam (2012). "La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: Continuidad en estrategias y ajustes en prioridades". En *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior, (Coord.): 289-300. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- _____ (2011). "Brazilian Foreign Policy: casual beliefs in formulation and pragmatism in practice". En *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Gian Luca Giardini y Peter Lambert (Eds.): 53-56 Nueva York: Palgrave Macmillan.
- _____ (2010). "A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas". *Revista Mural internacional*, N° 1: 45-52.
- Gomes Saraiva, Miriam y Marcelo Valença (2011). "Brasil: potencia regional con intereses globales". *Revista Dialogo Político*, N° 4: 100-119.
- Gonçalves, Williams (2011). "Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva". En *A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço*. Luiz Pedone (Ed.): 11-31. Rio de Janeiro: Apicuri.
- Hurrell, Andrew (1986). "The quest for autonomy: The evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985". Disertación doctoral, Universidad de Oxford.
- _____ (2006). "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers". *International Affairs*, Vol. 82, N° 1: 1-19.
- Ikenberry, John (2011). "The Future of the Liberal World Order". *Foreign Affairs*, Vol. 90, N° 3: 56-77.
- Jervis, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Lechini, Gladys (2008). "O Brasil na África ou a África no Brasil?: A construção da política africana pelo Itamaraty". *Nueva Sociedad*, Número Especial: 55-71.
- Lessa, Carlos (1998). "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 41, Número especial: 29-41.

- Lopes, Dawisson Belém (2013). “Eu vi o mundo: O princípio do multilateralismo nas gestões de política externa de Cardoso e de Lula”, *Revista Política Externa (Brasil)*, Vol. 22, N° 2.
- Malamud, Andrés (2011a). “La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo? *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, Vol. 11, N° 42: 174-182.
- _____ (2011b). “A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, N° 3: 1-24.
- Mekie Pereira, Laurindo y Roberto Ramos Pereira (2011). “A nação segundo Lula: o reencontro do Brasil consigo mesmo”. *Dimensões*, Vol. 26, N° 27: 350-370.
- Merke, Federico (2008). “Identidad y Política Exterior en la Argentina y Brasil”. *Disertación doctoral*. Flacso - Argentina.
- Milani, Carlos y Leticia Pinheiro (2013). “Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública”. *Revista Contexto Internacional*, Vol. 35, N° 1: 11-41.
- Motta Veiga, Pedro y Sandra Polónia Rios (2010). “A política externa brasileira sob Lula: o fim do ‘Consenso de Brasília?’”. *Artigos Cebri*, Vol. 3, Año 5: 1-20.
- Patriota, Antonio (2013). “Diplomacia e democratização”. *Revista Política Externa* Vol. 22, N° 2.
- Pereyra Doval, Gisela (2013). “La Autonomía como eje rector de la política exterior. El caso brasileño”. *Revista Temas y Debates*, N° 25: 109-125.
- Puig, Juan Carlos (1980). *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Rapoport, Mario y Eduardo Madrid (2011). *Argentina-Brasil: de rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Reis da Silva, André Luiz (2012). “O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)”. *Carta Internacional*, Vol. 7, N° 1: 20-34.
- Rose, Gideon (1998) “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policie”. *World Politics*, N° 51(1): 144-172.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2013). “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, N° 104: 157-180