

INFORME **INTEGRAR**

N° 82– DICIEMBRE 2013

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

BRASIL: ENTRE EL PARADIGMA DEL ESTADO LOGÍSTICO Y LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL*

SILVINA LAURA SARTELLI
ABOGADA

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace años Brasil se presenta como potencia en busca de un liderazgo significativo en la escena mundial. En la consecución de este objetivo, el presidente Lula da Silva ha tenido un rol destacado, ya que no solo representó un importante cambio en el pensamiento de la política internacional respecto de su antecesor, sino que también propuso un modelo de Estado propicio para la inserción internacional deseada. Tal como indica Bernal Meza (2010:145), ambas aristas influirían en lo que su gobierno tenía pensado hacer respecto de la integración, la cooperación sudamericana y el contexto mundial.

El éxito de los gobiernos comandados por Lula da Silva puede ser medido sobre la base de sus resultados. Entre ellos encontramos la incorporación de más de 30 millones de brasileños a la clase media; el posicionamiento como la sexta economía mundial, anteponiéndose a lo largo del 2011 al Reino Unido (Caballero, 2012:74)¹ y algunos vinculados con la investigación y el conocimiento, logrando el reconocimiento como referente mundial y principal innovador en la producción de una energía renovable, como es el etanol derivado de la caña de azúcar.

Ahora bien, en el ámbito subregional Brasil es socio del MERCOSUR manteniendo compromisos con sus pares pero, al mismo tiempo, la actividad desplegada en otros ámbitos internacionales y la disputa por el liderazgo y acumulación de poder lo ubican en

*Trabajo realizado en el marco de la carrera de la Maestría en Integración Latinoamericana del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

¹ El crecimiento del PIB brasileño se prevé en un 2,9% y del 3,5 % para los años 2013 y 2014 respectivamente, conforme al último informe de la OCDE disponible en: <http://www.oecd.org/eco/economicoutlookanalysisandforecasts/brazileconomicforecastssummary.htm>. Relacionado con ello ver “JPMorgan reduce la previsión de crecimiento del PIB Brasil en 2014”, en: http://www.swissinfo.ch/spa/suiza_y_el_mundo/internacional/JPMorgan_reduce_prevision_crecimiento_de_PIB_Brasil_en_2014.html?cid=36694620

una situación distante respecto de sus socios menores. En consecuencia, surge el interrogante acerca del grado de importancia que este bloque sudamericano y otras iniciativas similares, tienen realmente en la actualidad para un país que se presenta como *global player*.

Con esa perspectiva, el propósito de este trabajo consistirá en efectuar, en primer lugar, un análisis de las características de modelo ideal de Estado escogido por Brasil; en segundo término, se hará referencia a la política exterior adoptada y que sirviera de base al desarrollo de ese modelo para luego finalizar con una descripción de su inserción internacional que conducirá, en último término, a formular algunas reflexiones en torno a su interés (o desinterés) en el MERCOSUR y en América del Sur como región.

II. ALGUNAS NOCIONES SOBRE EL PARADIGMA DEL ESTADO LOGÍSTICO

El profesor Amado Cervo² ha sido el creador de las nociones de paradigmas de estados ideales, utilizadas para identificar cuatro etapas principales en la trayectoria histórica del estado brasileño: el liberal–conservador (hasta 1930); el desarrollista (1930–1989); el normal (1989–2002); y el logístico, con la aclaración pertinente de que ciertos rasgos de los últimos tres conviven desde fines de la década de 1980 hasta la actualidad. Cervo utiliza la noción de paradigma para comprender el devenir histórico del estado brasileño y las políticas internacionales asociadas a criterios de economía interna emprendidas por este país (Calcagno y Masera, 2012:170).

Focalizándonos en el paradigma del estado logístico, el autor plantea que sus orígenes se remontan a los primeros años del siglo XXI, con la asunción de varios presidentes, de origen popular, en muchos de los países latinoamericanos. Este paradigma se arraigó más fuertemente en Chile y Brasil, países en los que sobrevivieron elementos propios del anterior tales como el estímulo a las inversiones extranjeras y la apertura de los mercados (Calcagno y Masera, 2012:175).

Entre los factores que propiciaron el surgimiento del estado logístico se mencionan la percepción, por parte de los dirigentes brasileños, de la disidencia entre las medidas

² Conf. CERVO, Amado (2008). *Inserção Internacional. Formação dos Conceitos Brasileiros*, San Pablo, Edit. Saraiva.

impulsadas desde el centro hacia la periferia y su aplicación interna. En efecto, se advirtió que el liberalismo a ultranza no era seguido por sus propios promotores. Por otra parte, confluyó a su origen la persistencia del pensamiento crítico en toda América Latina, el cual era consistente³ propugnando un cambio hacia este modelo ideal (Calcagno y Masera, 2012:172).

Subyacen en este modelo dos diferencias respecto a los paradigmas anteriores: en el estado logístico se atribuye la responsabilidad a la sociedad en vez de al estado empresario (diferencia con el paradigma desarrollista) y el Estado debe secundar y apoyar a la sociedad para el logro de sus intereses (diferencia con el paradigma normal).

Desde el punto de vista del bloque mental⁴, el paradigma combina dos nociones diversas: el liberalismo a nivel internacional con la promoción del desarrollo hacia el interior, lo que implica una combinación de apertura a la globalización con los principios del estructuralismo latinoamericano (Calcagno y Masera, 2012:176).

En el ámbito político, encontramos un retorno hacia la autonomía decisoria en política internacional pero con una variación, ya que esta autonomía se presenta en un mundo interdependiente (Calcagno y Masera, 2012:176).

En materia de política exterior, la misma se diversifica y se orienta conforme a intereses nacionales diversos, permitiendo que los distintos sectores (agricultores, empresarios, obreros y consumidores) puedan alcanzar sus propias metas y objetivos. La dirigencia logística busca perfilar el país como una sociedad avanzada, de allí que Brasil debía insertarse en el seno de la estructura capitalista internacional y participar en el equilibrio de un mundo interdependiente de modo competitivo (Calcagno y Masera, 2012:176).

³ En Argentina, Aldo Ferrer, Raúl Bernal Meza, Roberto Lavagna y Mario Rapoport, y en Brasil diplomáticos como Rubens Ricupero, Celso Amorim, Luiz Souza Maior y Samuel Pinheiro Guimaraes participaban de esta postura.

⁴Según Amado Cervo cada paradigma de Estado, para cumplir con la comprensión cabal de un período histórico, debe responder a cuatro problemas esenciales: el origen; las continuidades y rupturas; el bloque mental, compuesto por los parámetros ideológicos y políticos del paradigma; y el bloque duro, compuesto por los parámetros de la percepción de los intereses nacionales, de las relaciones económicas internacionales y de los impactos sobre la formación nacional, elementos propios del paradigma también (conf. CALCAGNO Duilio y MASERA Gustavo (2012). ob. cit. pág. 167).

Otra de las connotaciones de este paradigma, que se presenta como un gran desafío, es el intento por disminuir la dependencia tecnológica y financiera y promover la innovación productiva. La idea es reforzar el núcleo duro económico nacional, para poder nivelarlo con el de las naciones avanzadas –tomando a Estados Unidos como parámetro- y así poder competir globalmente. Esto implica un traspaso de la responsabilidad del Estado hacia la sociedad, sin que ello signifique descartar la intervención estatal que permita elevar el nivel de competitividad global. Sin embargo, el eje central del paradigma consiste en que el Estado debe dar apoyo logístico a los emprendimientos públicos o privados (Calcagno y Maserà, 2012:176).

En relación a esto, un punto clave en el modelo de estado planteado durante el gobierno de Lula de Silva -presidencia en la que se inició con más fuerza la aplicación de medidas logísticas, si bien manteniendo algunos aspectos del paradigma normal- ha sido la estrategia de internacionalización de capital nacional, brindando ayuda a grandes grupos económicos, industriales y de servicios y alentando el desarrollo de otros nuevos (Bernal Meza, 2010:150). Según Cervo, la expansión hacia afuera de la economía brasileña adopta dos formas: en primer lugar, la inclusión de la producción local en los emprendimientos internacionales y, en segundo lugar, el crecimiento de las inversiones en el exterior, siendo los países vecinos los primeros en la lista (Cervo, 2012:49)⁵. La internacionalización económica se evidenció como uno de los grandes éxitos brasileños de la era del presidente Lula da Silva. Los empresarios brasileños, con el apoyo del Estado⁶, han apostado fuertemente a las inversiones en otros países, especialmente Estados Unidos, Argentina, China y Bolivia.

⁵Las ubicaciones geográficas de las IED (inversiones extranjeras directas) brasileñas variaron, a partir de 2006, desde los países vecinos al resto del mundo: Estados Unidos, Canadá, África y Europa. Grandes grupos, tales como Vale do Rio Doce y Petrobras, fueron los primeros, seguidos de Gerdau, Embraer, Odebrecht, Itaú, Braskem, Votorantim, Camargo Correia, AmBev, y WEG, entre otras. Otra reorientación de la internacionalización de la economía se observa en 2010, esta vez dada por el vínculo con China (CERVO Amado (2009) ob. cit. pág. 51/51).

⁶ Para lograr este objetivo, el gobierno de Lula creó un grupo de trabajo ad hoc e impulsó la formación de megaempresas destinando 58 mil millones de dólares del BNDES a tal fin. De esta manera se promovió la formación de “colosos nacionales” a través de fusiones y adquisiciones en industrias de alimentos, celulosa, telefonía y etanol (datos del Suplemento ECO Economía y Negocios Clarín, 17 de mayo de 2009, citado en Bernal Meza (2010) ob. cit, pág. 164).

III. LOS CAMBIOS DE PARADIGMAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

Habiendo efectuado un breve recorrido por las características más salientes del estado logístico concebido por Amado Cervo, analizaremos en este apartado algunas cuestiones relacionadas con la política exterior de Brasil.

Uno de los puntos que debe destacarse en la política exterior brasileña es su rasgo de continuidad⁷, caracterizada, principalmente, por la apuesta a la resolución pacífica y arbitrada de los conflictos, el establecimiento de relaciones de buena vecindad con los demás Estados de la región, la salvaguarda del territorio brasileño y el no intervencionismo en los asuntos internos de otros Estados (Caballero, 2012:75).

Sus estrategias giran en torno a dos ejes: la búsqueda de autonomía del país y el deseo de ocupar un lugar destacado en la política internacional. Si bien se han detectado algunos momentos de discontinuidad de la política exterior brasileña, ello no implica una ruptura de sus objetivos generales sino que, por el contrario, esta dualidad potencia la consecución de aquellos. Así no debe interpretarse que cierta consolidación en el liderazgo brasileño en relación a los países del Sur sea considerado contradictorio con el deseo de una mayor proyección internacional y, por el contrario, son vistos como elementos necesarios para alcanzar aquel objetivo.

En este sentido, Gomes Saraiva y Valença acotan que si bien se habla de un creciente interés de Brasil por convertirse en un importante jugador internacional, sobre todo a partir de la década de 2000, *“ese deseo por ocupar un mayor espacio político en la arena*

⁷Al respecto, Cervo habla del “acumulado diplomático” que orienta el accionar externo de Brasil, lo que permite identificar diversas líneas de acción o patrones de conducta en la trayectoria de la diplomacia brasileña, los cuales tienen a veces un carácter más o menos duradero y otras, son permanentes. El mismo se encuentra compuesto, según el autor de 1) Autodeterminación, no intervención y solución pacífica de las controversias; 2) Juridicismo como patrón de conducta, 3) Multilateralismo normativo, o aceptación –aunque cada vez más crítica- del orden internacional; 4) Acción externa cooperativa y no confrontacionista; 5) Ámbitos estratégicos, referido a la presencia de áreas de acción preferenciales; 6) Realismo y pragmatismo; 7) Cordialidad oficial en el trato con los vecinos; 8) Desarrollo como vector; 9) Independencia en el patrón de inserción internacional; 10) Posesión de intereses generales respecto del sistema internacional (Conf. CERVO Amado (2008) *Inserção Internacional. Formação dos Conceitos Brasileiros*, citado en: CALCAGNO Duilio y MASERA Gustavo (2012) ob. cit. pág. 168).

internacional no es nuevo, aunque aparece de manera más explícita más recientemente y evidencia una intensificación en busca de autonomía y proyección internacional” (Gomes Saraiva y Valença, 2011:100).

La política exterior brasileña osciló entre dos paradigmas durante el siglo XX: el *americanismo* y el *globalismo*. El primero surge hacia finales del siglo XIX y se extendió durante las cinco primeras décadas del siglo siguiente. Básicamente, se caracterizó por buscar un acercamiento a Estados Unidos como estrategia para que Brasil obtenga más recursos de poder en el sistema internacional, reafirmando su poder político en el continente al tiempo que Estados Unidos ganaba un aliado en América del Sur. En el plano de los hechos este acercamiento permitió que Brasil participara en la Conferencia de Paz de París, al final de la Segunda Guerra Mundial, y fuera miembro no permanente en el Consejo de Sociedad de las Naciones.

Con el devenir del ascenso del Tercer Mundo como actor de la política internacional, surgió en la década de 1950 el globalismo, alternativa que determinaría una revisión del papel brasileño en el mundo en función de los cambios que sobrevinieron en la política internacional. De esta manera, Brasil no buscaría un aliado permanente y diversificaría sus relaciones internacionales. Fue bajo este paradigma globalista que se registró su acercamiento a los países del este asiático, así como su postura a favor de la permanencia de Cuba en la Organización de Estados Americanos (OEA). Pinheiro (2004)⁸ agrega que “*si por un lado, tales elecciones estaban en evidente desacuerdo con los intereses de Estados Unidos por el otro expresaban en forma pragmática y coherente los intereses internacionales brasileños*”.

A comienzos de la década de 1990 se registra una crisis en ambos paradigmas. La política exterior se politizó a raíz de la apertura de la economía iniciada por Collor de Mello, en función de la distribución desigual de sus costos y beneficios. Ello condujo a un cambio en la orientación de la política exterior brasileña, que derivaría en el surgimiento de dos nuevos paradigmas: *institucionalista pragmático y autonomista*. Este nuevo rumbo

⁸ Pinheiro Leticia (2004). *Política Externa Brasileira (1889-2002)*, Río de Janeiro, Jorge Zahar Editor, citado en: Saraiva y Valença, 2011, ob. cit, pág. 104.

se caracteriza por un marcado activismo del país en la política internacional, celebrando acuerdos y cooperaciones que lo aproximarán a los centros de decisión.

El paradigma institucionalista pragmático marcó los dos mandatos del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y se caracterizó por la preferencia por una apertura económica y por la mayor importancia a la adhesión a regímenes e instituciones internacionales. Se comenzó a dar prioridad a los foros multilaterales, elección justificada por la necesidad de buscar socios entre los Estados defensores del orden internacional. Durante esta etapa, las dos esferas de acción a las que se destinarían los esfuerzos diplomáticos serían: 1) la búsqueda de una mayor proyección internacional y 2) la construcción del liderazgo regional en América del Sur (Gomes Saraiva y Valença, 2011:106).

La llegada de Lula al poder significó el cambio hacia el paradigma autonomista, avanzando en la pretensión de ubicar a Brasil como *global player*. Su gobierno implicaría una transición desde el neoidealismo del multilateralismo utópico de Cardoso hacia el realismo clásico dominante en las relaciones internacionales (Bernal Meza, 2010:165), ubicándose como el único país latinoamericano en readoptar ese paradigma de política exterior. Si bien mantuvo cierta coherencia con el modelo anterior, este modelo asumió un carácter más defensivo. Las esferas de actuación defendidas por los institucionalistas pragmáticos fueron, en la práctica, reforzadas por los autonomistas. Lo destacado de esta etapa fue la toma de conciencia sobre la importancia del liderazgo regional y el aumento de influencia entre los países del Sur para el logro de las pretensiones brasileñas. Ello explica por qué la política del gobierno de Lula reflejó esa nueva percepción y los intereses correspondientes⁹. Es que bajo la concepción realista, el sistema internacional se presentó como un juego de poder e intereses, con beneficios y pérdidas a distribuirse de acuerdo al resultado de las negociaciones internacionales; por ende, la importancia de las coaliciones y alianzas entre países similares resultaba crucial (Bernal Meza, 2010:165).

⁹ Sergio Caballero resume estas variaciones en estos términos: *“en los Gobiernos de los años setenta y ochenta primaba la “autonomía por la distancia”; durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso se apostó por conseguir “autonomía por la participación” en organismos internacionales; y finalmente, el presidente Lula da Silva amplió el abanico de ámbitos de actuación de la política exterior brasileña confiando en la “autonomía por la diversificación”* (Caballero Sergio, ob. cit. pág. 75).

Esta etapa también estuvo signada por un mayor involucramiento en América del Sur y en África. La crisis financiera de 2008, que afectó más fuertemente a las economías centrales, abrió un espacio de crecimiento para los llamados BRIC, menos afectados por la emergencia. En ese sentido, la mayor participación del gobierno brasileño en la búsqueda de mercados para las exportaciones nacionales debe ser entendida como una forma de ocupar el vacío dejado por otros Estados en la economía mundial para, de ese modo, reforzar la posición brasileña (Gomes Saraiva y Valença, 2011:107).

En resumen, el nuevo orden mundial marcado por la pérdida de la estabilidad hegemónica que otrora ostentara Estados Unidos y el surgimiento del multilateralismo, significó una invitación a nuevos países y actores a participar en la toma de decisiones y, en este entorno, Brasil se aleja de la visión que lo ubicara como periferia, propia de los teóricos de la dependencia, para insertarse como un país que avanza en la búsqueda de un posicionamiento en el selecto grupo de Estados con decisión mundial (Bernal Meza, 2010:157).

Al igual que los institucionalistas pragmáticos, los autonomistas valoraban una participación más activa en foros multilaterales y el fortalecimiento de esa misma tendencia en el área económica era coincidente con sus intereses. En ese caso, la postura autonomista reavivaba eventuales disputas y desacuerdos con Estados Unidos y países europeos en lo referido a normas de comercio internacional. Sin embargo, esa posición privilegiaba la defensa de los intereses del bloque del Sur, facilitando su representación y situando a Brasil como interlocutor de esos países (Gomes Saraiva y Valença, 2011:107).

IV. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE BRASIL

Como antes se indicara, un rasgo distintivo de la política exterior autonomista ha sido la búsqueda de liderazgo regional, la que se desarrolló en dos ejes: uno involucrando a América Latina, en especial a América del Sur, y el restante, a los países del hemisferio

sur, con particular interés en África¹⁰. Dado este contexto, surge el interrogante sobre cómo Brasil logra conjugar sus deseos de posicionarse como potencia global con sus compromisos a nivel subregional y, en definitiva, si los lazos creados con los países vecinos cumplen el simple rol de ser funcionales a sus intereses globales.

Antes de avanzar sobre el tema, resulta oportuno aclarar que la lógica de la estrategia empleada por Brasil no ha sido homogénea, ya que en el comportamiento en el caso de la cooperación sur-sur con los países sudamericanos, adopta una postura más alineada con un patrón hegemónico, al tiempo que en la cooperación sur a nivel internacional-multilateral adopta una postura de liderazgo colectivo, asociándose con otros países con el mismo *system affecting*¹¹, tales como China e India.¹²

EJE AMÉRICA LATINA

Con respecto al primer eje señalado, América del Sur se presenta como una etapa fundamental en las aspiraciones brasileñas. Así es como, a partir de 2000, con el gobierno de Cardoso, la atención comenzó a focalizarse más en la región, situación que se vio fortalecida durante el gobierno de Lula.

Primeramente debemos situar la llegada del presidente Lula da Silva al poder, la que se dio en un contexto regional marcado por el fracaso de las experiencias neoliberales. De allí que en un gran número de países se establecieran alianzas alineadas con las ideologías de centro-izquierda, aunque con políticas económicas diferentes entre sí. Esta situación contrastó con la homogeneidad propia de la década de 1990 donde reinó el modelo normal o neoliberal y la adhesión a los valores hegemónicos universales o internacionalmente conocidos. Estos cambios se reflejaron en las políticas exteriores sustentadas por estos países, sumado a sus nuevas visiones sobre el regionalismo que chocaban con el regionalismo abierto de la etapa anterior. La gran mayoría de los países

¹⁰ Con los gobiernos de Lula da Silva, Brasil retornó al *universalismo selectivo*, retomando sus alianzas y vínculos con India, China, Sudáfrica y Rusia, actitud que se condice con la visión “globalmultilateral” adoptada (Bernal Meza, 2010, ob. cit, pág. 163).

¹¹ Con esta expresión se hace referencia a los recursos suficientes para afectar el encaminamiento de ciertos temas de política internacional sumado a la intervención internacional activa.

¹² Conf. Miriam Gomes Saraiva “As estratégia de cooperacao Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007”, en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 50, Nº2, pp. 42-59, citado en: Bernal Meza, 2010, ob. cit. pág. 159).

latinoamericanos se inclinaron hacia políticas de nacionalismo y estatización (Argentina, Bolivia, Venezuela, Ecuador y Paraguay), bajo el parámetro de un modelo ideal de Estado desarrollista. Puntualmente, Brasil vivenció las negativas consecuencias de los cambios producidos en las relaciones económicas internacionales de Bolivia, Ecuador y Paraguay. En efecto, el afán por recuperar o formar un capitalismo nacional, de origen principalmente público (en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador) y también privado (Argentina) propició el nacimiento de un neodesarrollismo que condujo a la nacionalización de grandes empresas en áreas estratégicas (gas, petróleo, energía eléctrica, servicios, líneas aéreas). Las medidas adoptadas por Evo Morales en materia de hidrocarburos, marcaron el inicio de las disputas con Brasil en este período, dado que implicó la recuperación del control estatal sobre yacimientos y refinerías en perjuicio de los intereses de empresas brasileñas (Petrobras) (Bernal Meza, 2010:151). Cabe señalar que esta postura también modificó la agenda de la integración regional, obligando a la inclusión del tema energético como prioridad en la agenda sudamericana. En el caso de Brasil, Lula debió adecuar la actividad de la cancillería creando una Secretaría de Energía en el Ministerio de Relaciones Exteriores para encargarse específicamente de esta cuestión (Bernal Meza, 2010:152).

Frente a este escenario, Lula plantea un nuevo regionalismo (*regionalismo brasileño*) basado en el concepto de “esferas de influencia”. Esto permitió dividir América Latina en una zona conformada por el Caribe y Centroamérica con México incluido, bajo la órbita norteamericana, y otra esfera sudamericana, bajo la influencia del MERCOSUR con un eje de poder localizado en Brasil (Bernal Meza, 2010:160).

Para entender el funcionamiento de esta última esfera (sudamericana), primeramente es necesario analizar la visión brasileña del MERCOSUR. Este bloque subregional inicialmente se presentó para Brasil como un nuevo factor de poder de cara a la política hemisférica de Estados Unidos y, asimismo, se planteó como una alternativa entre la continuidad de la política nacionalista y la economía liberal reinante en el mercado mundial. El primer desafío era pasar de una economía cerrada a otra más abierta y competitiva internacionalmente, aumentando el poder de negociación y la extensión de mercados por vía de la integración económica. A nivel político, MERCOSUR le permitía a Brasil tener otra base de apoyo para su reconocimiento como “potencia mundial media”

gracias al liderazgo ejercido en el interior del bloque. En efecto, la conformación de una amplia zona geoeconómica en el Cono Sur, formaba parte de una estrategia de posicionamiento político hemisférico: le otorgaba a Brasil prestigio y poder, permitiéndole un liderazgo frente a Estados Unidos y sus iniciativas hemisféricas, en particular la formación de ALCA (Bernal Meza, 2006:83 y 2012:26).

Sin embargo, si bien el gobierno de Lula definió a América del Sur como punto de inicio para una nueva inserción en el sistema internacional, Brasil no limitó su relacionamiento en Suramérica al ámbito mercosureño. Claramente Brasil se apartó del regionalismo “neoproteccionista” del esquema del MERCOSUR y optó por uno más flexible y pragmático representado por la UNASUR, caracterizado como el nuevo regionalismo brasileño al que se hiciera mención anteriormente (Bernal Meza, 2010:149). Con esta nueva propuesta, Lula buscó la inclusión de los esquemas arancelarios actuales: ALBA; MERCOSUR; CARICOM, Chile y CAN. La UNASUR, como proyecto de baja institucionalización, aparece como una herramienta para la diplomacia brasileña tendiente a construir posiciones comunes con los países vecinos ante situaciones de crisis y, al mismo tiempo, refuerza el ideario de hacer de Sudamérica el entorno natural de Brasil. Sobre este aspecto, cabe recordar la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en el seno de la UNASUR, pensado para establecer las bases de una nueva seguridad regional, sin el respaldo norteamericano (Bernal Meza, 2010:163).

Otro proyecto de gran entidad para Brasil que se sitúa dentro de este mismo eje –aunque más precisamente en Sudamérica-, ha sido la puesta en funcionamiento de la IIRSA. Basada en la idea “sudamericana” que persiguió Brasil, por oposición a una de tipo latinoamericana¹³, el proyecto IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana) surge como pilar de la integración física en la subregión en la Cumbre de Brasilia de 2000. No debe perderse de vista que si bien los beneficios atribuibles a IIRSA serían para todos los socios, la estrategia estaba orientada a beneficiar básicamente a Brasil. Con solo tener en cuenta el destino de los productos primarios, con China a la cabeza del consumo de soja, es palpable la importancia vital que la apertura bioceánica representa para ese Estado. De esta forma, en vez de

¹³Esta ideología sirvió de sustento a las anunciaciones del por entonces presidente Cardoso de la “organización del espacio sudamericano” (López, Rodolfo 2012, ob. cit. pág. 219).

configurarse como un plan de desarrollo de infraestructura regional persigue una suerte de objetivo oculto: servir de plataforma para las exportaciones del principal país sudamericano (López, 2012:226). A ello hay que sumarle otro objetivo brasileño perseguido en materia de integración de la infraestructura en América del Sur. El mismo recae en su interés por la exploración de reservas de petróleo y gas y servir de apoyo a Petrobras en su afán de expansión en esta zona. (López, 2012:227)

En relación a este punto, recordemos que la política de estatización llevada a cabo por Bolivia afectó los intereses brasileños. El proyecto IIRSA coexistió con la iniciativa venezolana PETROAMERICA, la que a diferencia de la primera, impulsaba una mayor participación estatal y apuntaba a la creación de una empresa multinacional latinoamericana (Bernal Meza, 2010:152). Con este accionar, Venezuela planteaba una integración energética como un asunto estatal y no de privados. A ello respondió el gobierno brasileño con el fortalecimiento de Petrobras y la diversificación de las fuentes de provisión energéticas. Más aún, Brasil fortaleció el desarrollo de biocombustibles, procediendo a la firma de un memorando de entendimiento para la cooperación en el sector, decisión que terminó por enfrentar al país con productores regionales argentinos y venezolanos¹⁴ (Bernal Meza, 2010:152).

Por último, una salvedad respecto al manejo de las zonas de influencia sobre las que venimos trabajando. Habiendo abandonado la idea americanista, posteriormente Brasil retornó a la imagen de América Latina y el Caribe que inicialmente había postergado. Este accionar, visible durante la segunda presidencia de Lula, obedece a su interés en materia de biocombustibles y su proyección sobre la zona centroamericana a tal fin, con lo cual se visualiza un avance sobre ambas subregiones. Sumado a ello, América del Sur devino un paisaje hostil para las intenciones brasileñas con la llegada al gobierno de los presidentes Correa, Lugo y Morales cuyas políticas frenaron sus deseos expansionistas (Bernal Meza, 2010:161-162), conforme se describiera sucintamente en párrafos anteriores.

¹⁴Entre otros “Bush y Lula sellaron acuerdos por biocombustibles”, en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2007/3/9/un-223330.asp>

EJE HEMISFERIO SUR

Otro plano de acción de la internacionalización brasileña consistió en las relaciones entabladas (o continuadas) con otros poderes emergentes y su participación activa en los foros multilaterales.

Sabido es el interés de Brasil de conseguir un lugar como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁵. La alternativa a esta meta consistió en la participación en foros multilaterales como medida para evitar que el país quedara marginado de los debates y decisiones relevantes. Fue por ello que este país participa en los BRIC e IBSA¹⁶ al tiempo que lo hace en la OMC y el G20, pues, al decir de Bernal Meza, “*Brasil quiere estar en todas las mesas de negociación del mundo*” (Bernal Meza, 2010:159).

La creación del G20¹⁷ comercial implica un claro ejemplo del despliegue brasileño en la esfera internacional. Con la actuación de este grupo, Brasil consiguió un significativo instrumento para consolidar sus aspiraciones. Su actuación en la Ronda Doha de la OMC también permitió subordinar las negociaciones agrícolas a los intereses del sur, logrando configurarse como interlocutor directo del Grupo.

Esta vinculación se trasladó a otros ámbitos como el Foro de Diálogo Trilateral IBSA, que incluye a India y Sudáfrica. En este supuesto Brasil identificó estos dos países como socios en un posible esfuerzo de reformulación del orden internacional y entendió que una aproximación a ellos garantizaba fuerza y proyección (Gomes Saraiva y Valença, 2011:112).

¹⁵ En este punto el canciller Celso Amorim manifestó ya en 2005 lo natural que debía ser que Brasil fuera incorporado como miembro permanente del Consejo de Seguridad (Amorin Celso, “Brasil y el Consejo de Seguridad”, en: *Diario La Tercera*, Santiago de Chile, 9 de marzo de 2005, pág. 2, citado en Bernal Meza, 2006 ob. cit. pág. 82).

¹⁶ Foro de Diálogo Trilateral conformado por India, Brasil y Sudáfrica.

¹⁷ En la Conferencia de la OMC en Cancún, en 2003, Brasil estimuló la creación del G20, grupo de países emergentes dedicado a la producción de reglas y regímenes de efectos beneficiosos para todas las naciones, no solamente para las más avanzadas, que hasta entonces imponían sus intereses por la logística del capitalismo central (Cervo Amado, 2009, pág. 84).

La incorporación de Brasil a los BRIC significó otro paso en tal sentido. La institucionalización de este grupo tuvo lugar en 2007, mayormente gracias a los esfuerzos realizados por el gobierno brasileño. Para los fundadores, existían dos objetivos que movilizaban al bloque: facilitar y fortalecer relaciones entre los miembros y coordinar posiciones sobre las relaciones internacionales en la esfera global (Cervo, 2012:42)

Si bien alguna línea de argumentación tiende a aminorar la importancia de los BRIC en la inserción internacional de Brasil, lo cierto es que la coordinación del grupo produjo resultados positivos para satisfacer las demandas de los miembros individuales. Por ejemplo, en 2011 China se convirtió en el primer socio comercial de Brasil, al tiempo que el comercio dentro del bloque está creciendo y las relaciones económicas se fortalecen por medio de varios mecanismos de cooperación e inversión directa (Cervo, 2012:44).

Este foro consolidó aún más la actuación internacional de Brasil, legitimando y reconociendo su importancia. La interacción de los BRIC privilegió estrategias de cooperación tecnológica y acciones de naturaleza conjunta en los foros multilaterales. La cumbre de los BRIC permitió también concretar las aspiraciones desarrollistas al propiciar el intercambio tecnológico entre los involucrados, el aumento del comercio y el ordenamiento del flujo de capitales entre los cuatro Estados para evitar su dependencia de los países del Norte (Gomes Saraiva y Valença, 2011:112).¹⁸

Tal como señala Bernal Meza (2010:156) citando a Souto Maior (2006) y Soares de Lima (2008)¹⁹ entre otros, con esta cooperación *“se buscó mejorar la posición relativa del Brasil en la estructura de poder mundial mientras que a través de la integración sudamericana aspiraba a mantener la posición de superioridad frente al resto de los países sudamericanos”*.

¹⁸ La última Reunión Cumbre de los BRIC se desarrolló en la ciudad de Durban, entre el 26 y el 27 de marzo de 2013. Esta reunión culminó con la intención de crear un Banco de Desarrollo que le permita concretar los proyectos del grupo. Recordemos que en los BRIC, uno de los temas principales es la reforma de las instituciones financieras internacionales, lo que guarda relación directa con las aspiraciones autonomistas.

¹⁹ En SOUTO MAJOR Luiz (2006) O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição, en: *Revista Brasileira de Política Internacional*; Año 49, Nº 2, pp. 42-59 y SOARES DE LIMA María Regina (2008), Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?, en: Ricardo LAGOS (comp.), *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Buenos Aires, EDHASA; pp. 89-114.

Al sumarse a los países destacados en la política internacional, Brasil consolidaba los dos propósitos básicos de su política exterior; esto es, construía, a través de la diversificación de sus aliados, su autonomía de cara al sistema internacional y reivindicaba su dimensión de potencia global. De esta manera, Brasil logró captar socios considerados de menor relevancia política internacional e incluirlos en una estrategia más global.

En ese sentido, es de especial importancia el acercamiento a los países africanos en una estrategia que conjugaba elementos de cooperación técnica y financiera con el principio de la “no indiferencia”. El contacto establecido generó oportunidades a empresas brasileñas en las áreas de energía y desarrollo²⁰, especialmente en relación con el petróleo y con la construcción de obras de infraestructura en los países africanos²¹. Contrariamente a la idea de integración no institucionalizada aplicada a América del Sur (representada en la UNASUR), la mayor presencia brasileña en la región creó mecanismos institucionales, como la Cumbre América del Sur-África y la Cumbre América del Sur-Oriente Medio (Gomes Saraiva y Valença, 2011:113).

Sin embargo, no debe perderse de vista que si bien por un lado Brasil crea, integra y fortalece alianzas contra-hegemónicas como las citadas en los párrafos anteriores, por

²⁰ Un ejemplo de ello lo constituye el conocimiento aplicado a los recursos agropecuarios a través del trabajo de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA), que desarrolla investigaciones punteras en su sector a nivel mundial y que integra muchas de las iniciativas de cooperación Sur-Sur y de transferencia de conocimiento y mejoras productivas que Brasil realiza con países africanos (Caballero Sergio ob. cit. pág. 76)

²¹ En este punto y a los fines de ilustrar el relacionamiento con esa región cabe mencionar la reciente condonación de deudas efectuada por Brasil. Entre otros “Brasil cancela casi 900 millones de dólares de deuda a África”, en: <http://www.republica.com.uy/brasil-cancela-casi-900-millones-de-dolares-africa/> (de 2013) y “Brasil condonó la deuda de 12 países africanos” en: <http://america.infobae.com/notas/72108-Brasil-condono-la-deuda-de-12-paises-africanos>.

La red entre Brasil y África cubre los siguientes 28 países: Angola, Argelia, Benín, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Costa de Marfil, Egipto, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Marruecos, Mauritania, Namibia, Nigeria, República Popular del Congo, República Democrática del Congo, Santo Tomás y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Túnez y Zambia en áreas de cooperación en materia agrícola, de ciencia y tecnología, cultural y educativa, deportes, derechos humanos, energética y petróleo, formación profesional, judicial, medio ambiente, agua y manejo de recursos naturales, protección fitosanitaria y veterinaria, seguridad y orden público, salud, transporte y urbanización. También ha establecido acuerdos en materia de exención de visas en pasaportes diplomáticos y de servicio; acuerdos para combatir el tráfico de drogas, y con diversos países Memorandos de Entendimiento sobre consultas políticas entre Ministerios de Relaciones Exteriores o para establecer comisiones para fortalecer vínculos económicos y comerciales, en: Secretaría Permanente del SELA Caracas, Venezuela, junio 2011.

otra parte las mismas implican el reconocimiento de las estructuras jerárquicas del poder económico mundial al aceptarse la continuidad del monitoreo del FMI y prestar su contribución mediante aportes y préstamos (Bernal Meza, 2010:162).

V. CONCLUSIONES

Las reflexiones finales en torno al actual panorama brasileño nos invitan, mínimamente, a plantear cierto escepticismo respecto del real interés del país vecino ya no sólo en el proyecto MERCOSUR sino en América del Sur como región.

El principal escollo radica en la divergencia cada vez más notoria entre los intereses de ese país y el resto de la región, producto del modelo neodesarrollista planteado por Brasil,²² lo que deriva en confrontación de visiones respecto de la política mundial, las relaciones económicas internacionales, el regionalismo y la integración (Bernal Meza, 2013:7). En efecto, la integración que a comienzo del decenio de 1990 le confirió una herramienta hacia la apertura económica, veinte años después se convirtió en un impedimento para la expansión y la autonomía. Prueba de ello es el tránsito hacia un nuevo regionalismo propugnado por Brasil cuyo más claro ejemplo lo constituyó la preocupación por dar prioridad a la UNASUR por sobre el MERCOSUR (Bernal Meza, 2013:14). Si bien el gobierno de Lula planteó al MERCOSUR como su primera prioridad del regionalismo, poco interés demostró en profundizar la institucionalidad, la coordinación macroeconómica y las coincidencias en política exterior dentro del bloque. Tal como apunta Bernal Meza *“las diferencias centrales resultaron del hecho que el MERCOSUR fue para Brasil un instrumento; no un fin en sí mismo”* (Bernal Meza, 2013:15).

Este desinterés se vislumbra claramente en diversas situaciones y actitudes adoptadas por el país vecino entre las que se incluyen el retorno a la idea de América Latina como región abandonando la idea sudamericana sustentada hasta hace unos años, motivado por las políticas nacionalistas implementadas en muchos países; la negativa brasileña a desarrollar instituciones supranacionales en el MERCOSUR y a asignar poder a actores

²² Conforme Andrés MALAMUD (2011). “A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, en: *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, Nº 3; pp. 1-24, en Bernal Meza y Christensen (2013), ob.cit. pág. 7.

nacionales no estatales, tales como el FCES (Foro Consultivo Económico y Social) -clara manifestación de su postura neorrealista y de acumulación de poder perseguida por ese país (Bernal Meza, 2010:163)-; así como en su posición frente a las negociaciones del acuerdo de asociación MERCOSUR-UE²³.

La palabra autorizada de Amado Cervo (2009:85) nos confirma esa primera impresión a la que hacíamos referencia al comienzo de este apartado, señalando firmemente que *“América del Sur presenta en el siglo XXI un panel de diversidades difícil de coordinar en la esfera política y todavía más en la esfera económica y de flujos comerciales, financieros y empresariales”*. Tal es así que la idea brasileña choca con el modelo chileno, de raíz neoliberal y de carácter primario-exportador, abierto a los tratados de libre comercio y diverge de los proyectos introspectivos de Venezuela y Bolivia (Cervo, 2009:85). En ese sentido agrega el autor que *“al proyecto brasileño le repugna la integración comercial hemisférica (ALCA), los tratados bilaterales de libre comercio e incluso el acuerdo Mercosur-Unión Europea para la creación de un área de libre comercio. En la óptica brasileña, todas estas posibilidades penetran a fondo en el ordenamiento interno y en la inserción internacional, de manera que comprometen la vocación industrial del país, bien supremo de la representación política y del interés nacional”* (Cervo, 2009:85).

Lo cierto es que, en la actualidad, Brasil pone mayor énfasis en sus relaciones de colaboración Sur-Sur a nivel de los países periféricos de los BRIC relegando el relacionamiento a nivel regional sudamericano (Christensen, 2013:11).

Sin perjuicio del éxito demostrado por el modelo implementado y de su particular posición frente a esta parte del mundo, restan varias cuestiones por resolver para Brasil: la desigualdad social, que lo ubica como uno de los países más desiguales del mundo en términos de reparto de la riqueza entre la población; problemas en materia de personal

²³ Sin embargo, la últimas noticias indican lo contrario, al menos en el plano discursivo “Brasil ratifica que el acuerdo MERCOSUR–UE debe negociarse en conjunto”, disponible en: <http://www.telesurtv.net/articulos/2013/08/12/brasil-senala-que-acuerdo-mercosur-2013-ue-debe-negociarse-en-conjunto-1257.html> (12 de agosto de 2013). También, “Brasil aclara que el acuerdo Mercosur-UE se negocia en conjunto” disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/noticia/257293/brasil-aclara-que-el-acuerdo-mercosurue-se-negocia-en-conjunto/> (12 de agosto de 2013) entre otros.

calificado en varios sectores²⁴, reprimarización de sus exportaciones²⁵ y su debilidad militar²⁶. Su continuidad y fortalecimiento entre “los grandes” dependerá, en gran medida, de su habilidad para lidiar con estos problemas no menores.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BERNAL-MEZA Raúl (2006). “Cambios y continuidades en la política exterior brasileña”, en: *Lateinamerika Analysen* 13, Hamburgo. Disponible en <http://www.giga-hamburg.de/iik/de/content/publikationen/analysen/la13-04bernal-meza.pdf> Consulta realizada 12/07/13.

----- (2010). “El pensamiento internacionalista en la era Lula”, en: *Revista de Estudios Internacionales* 167, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, pág. 143-172, en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/12703/12992>. Consulta realizada 1/08/13.

BERNAL-MEZA Raúl y CHRISTENSEN, Stee Fryba (2012). “Latin America’s Political and Economic Responses to the Process of Globalization”, en: *Latin American Responses to Globalization in the 21st Century*, International Political Economy Series, editado por Manuela Nilsson y Jan Gustafsson, Gran Bretaña, Palgrave Macmillan.

----- (2013), “El ascenso global del Brasil: Política Exterior, Regionalismo y BRICS”, en: *XIV Jornadas de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales: Veinte años de la AAHRI y IV Jornadas de la Asociación Latinoamericana de Historia de las Relaciones Internacionales ALAHRI, América Latina y sus caminos de inserción en el escenario mundial*, Buenos Aires, 3, 4 y 5 de julio de 2013. Disponible en: [http://vbn.aau.dk/en/publications/el-ascenso-global-del-brasil-politica-exterior-regionalismo-y-brics\(147fbef7-0bdb-459c-afd6-8e1915189f85\).html](http://vbn.aau.dk/en/publications/el-ascenso-global-del-brasil-politica-exterior-regionalismo-y-brics(147fbef7-0bdb-459c-afd6-8e1915189f85).html) Consulta realizada 02/09/13.

CABALLERO SANTOS Sergio (2012). “Brasil y su imagen: no es oro todo lo que reluce”, en: *Anuario Americanista Europeo*, N° 10, 2012, Sección Tema Central, en: <http://www.red-redial.net/revista/anuario-americanista-europeo/article/view/179/184>. Consulta realizada 19/07/13.

²⁴ Al respecto agrega Caballero que este problema ha motivado cambios legislativos y llamadas internacionales de la propia Presidenta con el objetivo de estimular y fomentar una inmigración selectiva de profesionales extranjeros (Caballero Sergio, ob.cit. pág. 78)

²⁵ “A excepción de las manufacturas que Brasil coloca a sus socios regionales y, en cierta medida, también a los Estados Unidos, el motor de crecimiento brasileño en los últimos años han sido sus exportaciones a Asia y, más concretamente, la venta de commodities” (Caballero Sergio, ob. cit. Pág.76)

²⁶ En este punto, es notoria la diferencia entre Brasil y el resto de los BRIC. En efecto, Brasil no sólo carece de armamento nuclear sino que el número de sus efectivos militares (poco más de trescientos mil) dista enormemente del de otras potencias emergentes. Rusia cuenta con casi un millón y medio de militares y un gasto militar de casi un 4% del PIB; China, con más de dos millones de militares activos y más del 2% de su PIB en gasto militar; y de la India, con casi un millón y medio de efectivos y un gasto militar por encima del 2,5% del PIB (Caballero Sergio, ob. cit. pág.81).

CALCAGNO Duilio y MASERA Gustavo (2012). “Paradigmas de Estado en Brasil según Amado Cervo. Una perspectiva desde el Sur Global”, en: *Estudios Sociales Contemporáneos* N°7/8, pp. 161-182.

CERVO Amado L. (2009). “La construcción del modelo industrialista brasileño”, en: *Revista DEP: Diplomacia, Estrategia y Política/Proyecto Raúl Prebisch* n° 10 (octubre/diciembre), Brasilia. en: http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Dep_10_espanhol.pdf Consulta realizada 19/07/13.

----- (2012). “Brazil in the current world” en *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* v. 1, n.2, Jul-Dec, pp. 35-57, en: <http://seer.ufrgs.br/austral/article/view/30514/20487> Consulta realizada 19/07/13.

GOMES SARAIVA Miriam y VALENÇA Marcelo M. (2011). “Brasil: potencia regional con intereses globales”, en: *Revista Diálogo Político*, Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXVIII, N° 4, Diciembre http://kas.org.ar/DialogoPolitico/pdfs/Saraiva_Valenca.pdf Consulta realizada 31/07/13.

LOPEZ Rodolfo (2012). “Nuevo instrumento de regionalismo sudamericano. Resultados de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana”, en: Raúl BERNAL-MEZA y Silvia QUINTANAR (eds.), *Regionalismo, y Orden mundial: Sudamérica, Europa y China*, Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano.