

## La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica

Miriam Gomes Saraiva\*

Recibido: xx/xx/2009

Aceptado: xx/xx/2009

### RESUMEN

Desde el comienzo del nuevo milenio se han revisado algunos factores básicos en el funcionamiento del nuevo regionalismo de América del Sur, entre los cuales se pueden identificar nuevas condiciones que intervienen en los procesos de integración de la región. El propósito de este artículo es analizar la política exterior del Brasil en los procesos de integración sudamericanos bajo estas nuevas condiciones, especialmente durante el período del Presidente Lula Da Silva. Por una parte, se discute el nivel de cambio de la conducta de Brasil en dicho período, en relación con el comportamiento adoptado por el gobierno anterior, además del estilo de la diplomacia brasileña actual. Por la otra, se destaca cuánto se puede encontrar de la presencia de las creencias y de las características pragmáticas en este comportamiento político.

**Palabras Clave:** Brasil, integración sudamericana, política exterior, Nuevo Regionalismo.

### Brazilian Foreign Policy towards American Countries and Integration Process: beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice

### ABSTRACT

Since the beginning of the new millennium some basic factors for the functioning of new regionalism have been put in check and new conditions that influence the integration processes in South America can be identified. The aim of the paper is to analyse Brazilian foreign policy towards integration processes in

---

\* Correo electrónico: [Miriam.saraiva@pq.cnpq.br](mailto:Miriam.saraiva@pq.cnpq.br)

South America under these new conditions (during the terms of Lula da Silva). On the one hand, the paper discusses the level of change in Brazilian behavior par rapport the bahaviour adopter by the former government, in addition to the rhetoric of Brazilian diplomacy. On the other, it points out how much we can find the presence of beliefs as well as pragmatic features in this policy. The paper is based on a theoretical framework that identifies a middle power's multilayered behavior in terms of external conditionality and autonomy margin.

**Keywords:** Brazil, South American integration, foreign policy, New Regionalism.

### **Introducción**

Desde 1984 hasta mediados de los años ochenta, la posición del Brasil hacia sus países vecinos y hacia los procesos de integración regional, estuvo determinada por la preferencia hacia las relaciones bilaterales y por un apoyo formal a las iniciativas de integración con algunas limitaciones prácticas.

El desarrollo de este comportamiento pasó de la prioridad dada a la participación en los foros multilaterales del Panamericanismo, en la primera mitad de los años cincuenta, con un apoyo mayor manifiesto en los gobiernos de Jânio Quadros y de João Goulart, aunque sufriendo un retraso en el comienzo del gobierno militar y consolidándose en una posición de apoyo a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), a la inversión en las relaciones bilaterales con los países vecinos. En este período, el cambio comenzó a ocurrir en la política exterior del Brasil con relación a este tema en la segunda mitad de la década.

A la vuelta de los años noventa, con las modificaciones que habían ocurrido en el orden internacional y en el contexto interno del Brasil, los temas de aproximación y de integración con los países vecinos pasaron a ser prioridades de la política exterior brasileña y el Gobierno llevó a cabo un sinnúmero de iniciativas multilaterales en la región.

La referencia territorial de la diplomacia brasileña cambió de América Latina a América del Sur y el principal ejemplo de este movimiento fue el proceso de integración en el Mercado Común del Sur (Mercosur). No obstante, pueden observarse otras experiencias de concertación política o de naturaleza económica, como el Grupo de Río; el Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS) propuesto por el gobierno de Franco; la Comunidad de Naciones de América del Sur (CNAS); la ampliación del Mercosur; y, más recientemente, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

En la práctica, la diplomacia brasileña adoptó un enfoque nuevo y diferente concerniente a las ventajas y las limitaciones de los procesos de integración regional. Sin embargo, existiendo varias percepciones sobre el tema según la perspectiva gubernamental, el comportamiento del Gobierno brasileiro no fue uniforme. Detrás del discurso de continuidad, pueden encontrarse también diferencias en las prioridades y la ejecución de la política exterior hacia los procesos de integración en América del Sur<sup>1</sup>

El propósito de esta investigación es analizar la política exterior de los gobiernos de los Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) y de Lula Da Silva (comenzado en el 2003) en su posición hacia la integración de América del Sur y hacia los países vecinos.

Junto a este objetivo, se toman en consideración dos variables específicas para evaluar el comportamiento brasileiro: Por una parte, el grado de la continuidad y de los cambios con relación a este tema en ambos gobiernos y, por la otra, la mayor o la menor presencia de los elementos inherentes a la filosofía y los elementos del pragmatismo en la formulación y la ejecución de la política exterior en este campo.

Primero, se presentan los elementos característicos de las creencias en la política exterior, las cuales van más allá del comportamiento brasileiro hacia la región y que se basa en la teoría de Golstein & Keohane (1993), que señala tres tipos de creencias: Las opiniones del mundo (las cuales crean identidades), las creencias de principios (ideas normativas) y las creencias causales (capaces de generar causa y efecto). Luego, se examinan las percepciones diferentes de la política exterior del Brasil con relación a los países de América del Sur y a los procesos de integración en los últimos diez años.

La tercera parte, analiza las características de la política exterior ejecutada por los gobiernos de los Presidentes Cardozo y Lula, dando atención especial a los temas relacionadas con Sur América y con los procesos de integración.

La conclusión se concentra en las tendencias de la continuidad, el cambio de las creencias en la política exterior y el pragmatismo hacia la región que puedan identificarse en el período considerado.

### **1. Las creencias causales de la política exterior de Brasil**

La influencia de las creencias en la política exterior brasileña es importante históricamente hablando. De acuerdo con Vigevani, Ramanzini, Jr., Favaron y Correia (2.008) la posición del Brasil en muchos asuntos debe verse a la luz de los factores constitutivos de su política exterior, arraigada en el Estado y en la sociedad brasilera: A saber, la autonomía y el universalismo.

De acuerdo con Mello (2000), en este caso, el universalismo involucra estar abierto a las relaciones con todos los países, sin considerar su ubicación geográfica, su tipo de gobierno o su opción económica. Significa una independencia de acción con relación al poder hegemónico y se refiere al comportamiento global del actor político.

Por su parte, la autonomía se define como el margen de manobra que un país tiene en sus relaciones con los otros Estados y en su participación en la política internacional. Como una característica en la ejecución de la autonomía, ésta ha sido un importante aspecto de la política exterior brasileña; ya que ha evitado la adhesión a acuerdos que pudieran surgir como límite de las alternativas futuras. Estos valores se relacionan con la creencia causal basada en los principios normativos.

Subyacente a las ideas del universalismo y de la autonomía está una creencia histórica en el seno de la sociedad brasileña y entre sus hacedores de política exterior, desde los comienzos del siglo XX, y es que pueden encontrarse alusiones en los discursos sobre la grandeza del destino del Brasil.

Basado en esta creencia, se sostiene que el Brasil debe ocupar un “lugar especial” en la escena internacional en términos político – estratégicos. Por ejemplo El Barón de Rio Branco (Canciller brasile-

ño en los comienzos del siglo pasado), señaló que las “similitudes” entre Brasil y los Estados Unidos en términos de territorio, de etnicidad, de diversidad cultural y de su posición entre los países hispánicos, constituyéndose en su “contrapartida en América Latina (citado por Silva, 1995: 99–100).

En 1926 y 1945, la diplomacia brasileña trató de conseguir un puesto permanente como miembro de la Liga de Naciones y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, respectivamente.

En el comienzo de los años setenta, Araújo Castro (Ministro de Relaciones Exteriores y Embajador) destacó que “*pocos países en el mundo tienen el potencial del Brasil para la trascendencia diplomática*” y que “*ningún país puede escapar de su destino, para bien o para mal, el Brasil está condenado a su grandeza*” (Castro, 1972: 9 y 30).

En el comienzo de los años 2000, este tema regresó a la agenda de debates de la política exterior brasilera. Basados en esta filosofía, la diplomacia brasilera estructuró su actuación hacia la América del Sur siguiendo parámetros realistas, enfatizando las iniciativas dirigidas a aumentar su poder en la región y en la escena internacional<sup>2</sup>.

## **2. La divergencia en las líneas de pensamiento desde la década de los noventa**

La supremacía durante muchos años del paradigma basado en la filosofía de la autonomía y del universalismo en Itamaraty, caracterizó la tendencia a la convergencia del pensamiento en la diplomacia brasileña, así como la presencia de rasgos importantes de continuidad en la política exterior en general.

La llegada de Collor de Mello a la presidencia en 1.990, aportó un línea liberal – una minoría en Itamaraty – a la arena del proceso de toma de decisiones en la política exterior, pero su impugnación ha disminuido su influencia hasta hoy.

Esta línea proponía que la diplomacia brasilera privilegiara básicamente las relaciones con los países del “Primer Mundo” como un medio de convertirse en uno de ellos. Argüía que el país debía abandonar el discurso del Tercer Mundo y privilegiar las relaciones económicas con los países del Hemisferio Norte.

Sin embargo, aún durante el Gobierno del Presidente Collor, la conversión de estas ideas a la práctica se limitó en el exterior. La tradición de Itamaraty tenía un papel importante que jugar en este asunto.<sup>3</sup>

En el Brasil, por el contrario, el poder de Itamaraty favorece la continuidad. A pesar del grupo liberal, durante el Gobierno de Collor existía efectivamente una crisis de paradigma en la política exterior brasileña que puso bajo control la doctrina adoptada hasta entonces, pero que no llevaron a la consideración de un nuevo conjunto de principios.

Esto llevó a la división del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil en dos líneas principales de pensamiento – el autónomo y el institucionalista pragmático –, los cuales influenciaron en la concepción de la política exterior de diferentes maneras en relación con la aplicación de las creencias causales señaladas en la primera parte de este trabajo.<sup>4</sup>

A pesar del agotamiento del modelo de industrialización basado en la sustitución de las importaciones, en términos económicos, el éxito del crecimiento económico del Brasil apoyado en este modelo abrió el camino a los sectores de un desarrollo fuerte y estable, forjándose una infraestructura industrial compleja y diversificada. El pensamiento completamente liberal del comienzo de los años noventa, no tuvo éxito después de la impugnación del Presidente Collor.

Fue reemplazado por un equilibrio que ha permanecido desde entonces entre dos líneas de pensamiento: Una con un punto de vista más favorable a la apertura económica, aunque sin renunciar a la política de industrialización adoptadas en el período desarrollista; y la otra; con un punto de vista más tradicional, nacionalista y desarrollista, que defiende el progreso basado en el crecimiento de los sectores de infraestructura y de la proyección industrial en el exterior.

En términos políticos, los institucionalistas pragmáticos son generalmente aquellos que son más favorables al proceso de “liberación condicionada” dentro de Itamaraty. Este grupo, sin renunciar a las creencias causales de la política exterior brasileña, tales como la autonomía, el universalismo y el destino de grandeza, da mayor importancia al apoyo del Brasil a los regímenes internacionales gobernantes, de una manera más pragmática, defendiendo la idea de la

inserción internacional del Brasil basado en “la autonomía a través de la integración”, de acuerdo con los valores globales que deben ser defendidos por todos. En este caso, se busca un liderazgo más discreto en Sur América.<sup>5</sup>

La segunda línea de la diplomacia, se denomina autonomista, la cual en un nivel económico es favorable al desarrollismo. Defiende una proyección más autónoma y activa en la política exterior del Brasil; sus preocupaciones son de carácter político – estratégico en relación con los asuntos norte/sur; da mayor importancia a la perspectiva brasileña de participar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; y busca un rol de liderazgo brasileiro en América del Sur. Es obvia la prioridad que se da a la cooperación con los países sudamericanos.

Final y paralelamente, existe otro grupo de una naturaleza más ideológica, aunque sin influencia en la diplomacia y en otros organismos del Gobierno: Los progresistas.<sup>6</sup> Este punto de vista histórico es defendido por los académicos y por los líderes que expresan opiniones a favor de la integración. Básicamente, centran su atención en el proceso de integración con los países sudamericanos y, más específicamente, en relación al Mercosur.

Este enfoque propone una profundización de los procesos de integración en términos políticos y sociales, basada en las ideas de Deutsch (1982), quien sostiene que para que una iniciativa de integración tenga éxito, se necesita la coincidencia entre los valores y las ventajas comunes y reales, así como un “cierto grado de identidad común en general”.

El grupo progresista se centró en la existencia de una identidad común en el continente suramericano y, llegaron a tener alguna influencia sólo durante el Gobierno de Lula.

### **3. Las principales características de la política exterior en los gobiernos de Cardoso y Lula**

A pesar de los esfuerzos de la diplomacia brasileña de acentuar los elementos de la continuidad en la política exterior brasileña hacia la región, tomó diferentes características en los Gobiernos de Cardoso y de Lula Da Silva.

Sus principios más permanentes se mantuvieron en estos dos gobiernos, pero se pudieron adoptar a diferentes contextos y situaciones, dando paso a la formulación de políticas internacionales para adaptarlas a nuevos argumentos y a distintas percepciones del contexto regional (Vigevani, Oliveira y Cintra, 2003)

### **3.1 El período: 1995-2002: La autonomía durante la integración**

En el comienzo del Gobierno de Cardoso, con el apoyo de la línea institucionalista pragmática, la variación más importante relacionada con el surgimiento del pensamiento institucionalista, fue la adopción del concepto de “la soberanía compartida”, diferente del concepto clásico de soberanía.

Este punto de vista veía al mundo como característico de un “concierto” de países con el mismo discurso de defensa de los valores universales, junto a la propensión de formar regímenes que garantizaran tales valores. Una de las condiciones para mantener este “concierto” sería la gran flexibilidad del liderazgo estadounidense ante la demanda de los países grandes y la otra, ante la de los países medianos y pequeños. (Fonseca, Jr., 1.992: 32).<sup>7</sup>

Esta proposición abrió el camino al Brasil – en su busca de mecanismos para aumentar su capacidad de participación internacional – para adoptar una posición que no significara su alineación con los Estados Unidos ni ser un oportunista en el ambiente internacional.

Esta posición sería guiada, en primer lugar, por la percepción de la existencia de lineamientos variables en la escena internacional y, segundo, por el apoyo de los regímenes internacionales gobernantes.

Esta posición también significó una modificación en el concepto de autonomía: Se acentuó la idea de “la autonomía a través de la integración”, en detrimento a la autonomía buscada previamente con la intención de la distancia o de la autosuficiencia<sup>8</sup>.

La soberanía nacional no es ya una justificación para ataques contra valores fundamentales”. La autonomía a través de la integración significa un medio de apoyo a los regímenes internacionales”, Lampreia (1998: 8–11).

En cuanto a los beneficios resultantes de esta conducta, los institucionalistas pragmáticos identificaron la institucionalización de las relaciones internacionales como un escenario favorable al desarrollo económico brasileño, ya que las reglas del juego internacional debían ser seguidas por todos los países, incluyendo a los más ricos.

El papel del Brasil, en una situación de geometrías variables, sería, en relación con los países más ricos, simultáneamente de “la convergencia” en términos de valores y de “la crítica” en relación a las distorsiones que pudieran tener lugar en el orden internacional (Vigevani, Oliveira y Cintra, 2003).

Dentro de este contexto, la diplomacia buscó un papel activo en los foros multilaterales como un actor total.

En relación con los Estados Unidos, la política exterior brasilera mantuvo divergencias en asuntos relacionados con los procesos de integración del continente americano.

Mientras el gobierno estadounidense mostró más celeridad en la conclusión del Tratado de Libre Comercio para las Américas (TLCA), el Brasil prefirió crear obstáculos y retrasó su conclusión, apoyando las iniciativas subregionales como el Mercosur.

En relación con los países vecinos, no se dio la aplicación práctica de la idea de la “soberanía compartida”; la diplomacia brasileña no buscó ir más allá de los límites de lo que, en una visión realista desde el punto de vista de acción, entendía como soberanía nacional.

Por el contrario, fue siempre cuidadoso de evitar que un acuerdo de integración pudiese significar soberanía compartida en relación con otros socios extranjeros. En el área regional, surgió más la idea de la autonomía.

De acuerdo con Pinheiro (2000: 323), en el caso de las relaciones del Brasil con los países vecinos, el deseo por la autonomía “utilizo la concepción de satisfacer su búsqueda de poder.”<sup>9</sup> De esta manera, no serían bloqueadas las esferas de influencia exterior del Brasil en sus objetivos de aumentar su predominio en el ámbito internacional.

Durante el segundo gobierno, los países suramericanos como socios importantes, llegaron a ver con mayor claridad el apoyo al papel del Brasil como un actor total (la posición negociadora del Bra-

sil en los diferentes foros multilaterales fortalecería la consolidación de un proceso de integración regional).

Entonces, la diplomacia comenzó una revisión de la actuación del Brasil en la región basada en el principio de la no intervención. Buscó construir su liderazgo sobre las bases de la seguridad y la estabilidad democrática, estableciendo vínculos dinámicos con los países vecinos y actuando cuando fuese llamado, como mediador en las situaciones de crisis.

Desde el punto de vista del apoyo a los regímenes internacionales, la aceptación de una manera pragmática de la idea de la democracia como un valor universal, contribuyó al establecimiento de un consenso de la diplomacia brasilera alrededor de los lazos entre la democracia, la integración regional y las perspectivas del desarrollo nacional.<sup>10</sup>

De esta forma, sin abandonar los principios de la no intervención, buscó incluir en su agenda la defensa de la democracia y la actuación de acuerdo con cada momento de crisis. Por otra parte, había comenzado la creación en una Comunidad de Naciones de América del Sur (CSN), también de una naturaleza política amplia.

En el año 2000, con la intención de formar la CSN, la primera reunión de los países suramericanos tuvo lugar en Brasilia, donde las principales ideas discutidas fueron la integración económica, la infraestructura de la región y el apoyo a los regímenes democráticos.

Los países de la región se convirtieron en la fuente principal de los recursos energéticos del Brasil y se desarrollaron los proyectos de infraestructura, los cuales llevaron a la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de la América del Sur (IIRAS).

Sin embargo, en el frente político nacional existía resistencia a la participación del Brasil en iniciativas que pudiesen distraer recursos nacionales en los proyecto de integración regional.

Con respecto al Mercosur, los institucionalistas pragmáticos lo vieron como un medio de aumentar los beneficios económicos del país, priorizando la integración comercial.

Desde este parecer, era importante preservar el regionalismo abierto de manera que no interfiriera en las relaciones con los otros

socios y que no se viese necesaria la institucionalización del bloque hasta tanto no pudiese facilitar la capacidad de producir beneficios.

Al lado de ellos, la visión más favorable de la apertura económica identifica la sociedad con los países industrializados como un elemento importante en estimular el comercio exterior brasileño y ve al Mercosur como un lugar en el cual se reduce el impacto de la apertura al exterior, oscilando entre la aceptación de una unión aduanera incompleta y, en los peores momentos, la defensa de un área de libre comercio.

La aplicación del Plan Real trajo al Brasil más cerca de los países del bloque del área macroeconómica y, a pesar de las fricciones, desarrollaron juntos el proceso de negociación hacia la formación del Tratado de Libre Comercio para las Américas (FTAA en inglés) y el diálogo establecido con los Estados Unidos.

El Mercosur fue visto políticamente como un medio de reforzar la asistencia del Brasil, dándole una mayor importancia en el escenario internacional.

La armonización de las relaciones entre el Brasil y la Argentina pareció a los institucionalistas un importante factor en el estilo universalista de la política exterior brasileña.

En el nivel regional, existían esfuerzos para unificar posiciones con Argentina, en relación a temas en los cuales, hasta entonces, no se habían logrado acuerdos, como parte de un proceso de acciones conjuntas.

Los casos principales implicaron posiciones asumidas en el Grupo de Río y en la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>11</sup>.

Dentro del Mercosur, el apoyo del Brasil y la Argentina a la democracia se mostró en la respuesta a la crisis sufrida por el Gobierno de Paraguay en 1996 y después en la creación de la Cláusula Democrática. Otra área donde hubo coincidencias fue en la política nuclear.

En 1999, el Mercosur experimentó una seria crisis debido a la devaluación de la moneda brasileña y a los efectos negativos de esta medida en la economía argentina. Pero al enfrentar la crisis argentina, el gobierno brasileño respondió con su apoyo.

La preocupación del gobierno brasileiro para fortalecer el bloque dio una mayor libertad de acción internacional al gobierno argentino y

la alianza política se consolidó progresivamente entre los dos países. A finales de la administración de Cardoso, un número de pasos se habían tomado para mejorar la posición del Brasil en relación con la América del Sur. Pero los creadores de la línea autonomista criticaron la preferencia de los institucionalistas pragmáticos por la acción orientada más por moderación dentro de un marco de trabajo como la mejor forma de garantizar el éxito en los objetivos a más largo plazo.

Las creencias en la autonomía, el universalismo y el destino de grandeza estuvieron presentes con menor importancia y un mayor peso se le dio al pragmatismo.

### **3.2 Después del 2.003: El liderazgo regional y el activismo internacional**

En la esfera de la política exterior, el auge de la línea autonomista apoyada por el Presidente Lula disminuyó la convicción en los regímenes internacionales; fue sustituida por un enfoque más activo, con la intención de modificarla en favor de los países del sur o en el propio beneficio del Brasil.

De acuerdo con Lima (1990: 17), los países como el Brasil adoptan la conducta internacional de una manera multifacética: Buscar el beneficio desde todas las posibilidades del medio internacional; asumir un rol de liderazgo en la remodelación del sistema buscando beneficiar a los países del hemisferio sur; y actuar desde un punto de vista hegemónico en la región.

Entonces, la administración de Lula Da Silva estuvo marcada por el reforzamiento de las creencias en la autonomía, el universalismo y, sobre todo, en considerar el aumento de la presencia del Brasil en la política internacional.

En este caso, las creencias causales tuvieron gran importancia, aunque sin abandonar la funcionalidad y la eficiencia de la política exterior.

El surgimiento de una línea más autonomista en Itamaraty dio nuevo ímpetu a la cooperación Sur – Sur. Se basó en la convicción de que estos países tendrían características similares a las de Brasil – “dimensiones continentales”, “reconocida importancia regional”,

“población”, “producto nacional bruto”, “recursos naturales”, y un interés en el reordenamiento del sistema internacional:

los países que no están integrados estructuralmente en áreas más amplias y que ven en la globalización la posibilidad de darse cuenta de su condición de poder y no ser llevados a optar por una posición marginal en asociación con una de las tres grandes áreas (...) son candidatos naturales para una perspectiva clave en el nuevo orden mundial.<sup>12</sup>

Además de los acuerdos firmados y las prácticas dentro del G-20, se convocó el Foro de Diálogo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica), con la intención de discutir asuntos relacionados con el orden internacional, las Naciones Unidas y la tecnología.

En estas iniciativas, la diplomacia brasilera mantiene autonomía en relación con sus socios del Mercosur, mientras que, hasta cierto punto, disfruta de su posición en la región para aumentar su proyección internacional.

Durante el segundo período, Itamaraty buscó hacer el máximo en todos los espacios abiertos a Brasil a través de su clasificación como parte de BRICs (Brasil, Rusia, India, China como países realmente emergentes).

Tomó parte proactivamente en foros multilaterales, en los cuales estuvieron miembros antiguos (como el G7) y otros nuevos (como el Grupo de los 20 creado para buscar soluciones a la crisis económica de 2008).

El proceso de integración con Sur América se considera una prioridad bajo el liderazgo brasileño.<sup>13</sup>

La integración brasileña en la región se ha llegado a ver como el mejor paso para la inserción internacional, la cual hará posible la realización del potencial brasilero y el establecimiento de un bloque capaz de ejercer una mayor influencia exterior. Con este objetivo, ha habido un intento de mejorar la estrategia que se había seguido en el período de Cardoso.

Sin renunciar a los principios de no intervención, la diplomacia brasileña incluyó en su agenda una proposición de construir un lazo

de liderazgo de los procesos de integración regional en las perspectivas del desarrollo nacional.<sup>14</sup>

También se ha buscado establecer lazos poderosos con los países vecinos, actuando como mediador en las situaciones de crisis. En este sentido, el Presidente Lula asumió un importante papel en la diplomacia presidencial.

De acuerdo con el Canciller Celso Amorim:

“El Brasil siempre basó su agenda en la no intervención en los asuntos internos de otros estados (...) Pero no intervención no puede significar falta de interés. En otras palabras, el precepto de la no intervención deber verse a la luz de otro precepto, basado en la solidaridad: El de no indiferencia.”<sup>15</sup>

En lo que se refiere a los Estados Unidos, el gobierno brasileño ha estado actuando autónomamente en relación a los problemas de América del Sur. No existe acuerdo sobre como tratar estos asuntos y no existe posibilidad de una política conjunta a largo plazo para la región. Por el contrario, no existen confrontaciones. La política exterior brasileña ha estado teniendo un perfil político bajo como aliado de los Estados Unidos.

Por otra parte, la participación brasileña en las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas en Haití puede verse como un intento de consolidar el liderazgo brasileño en la región y de aumentar su importancia en la arena internacional.

Otra importante área de la iniciativa brasileña en la región fue la Comunidad de Naciones de América del Sur. Desde la elección de Lula, la diplomacia brasileña concentró sus esfuerzos más directos en su ejecución en el año 2004, cuando fue creada la CSN. En el 2008, dio paso a UNASUR, como respuesta a la presión de Venezuela.

Las iniciativas brasileñas en esta área, no se desarrollaron tampoco sin tensiones. Con el auge de los sentimientos nacionalistas, algunos países colindantes habían desafiado la posición del Brasil y justificado reclamaciones de concesiones en el campo económico.

La nacionalización de los hidrocarburos ejecutada por el Gobierno boliviano ha sido aceptada por el gobierno brasileño. La compañía

brasileña ha asumido el gasto y el gobierno ha adoptado una posición pragmática, de bajo perfil, la cual ha sido criticada por la prensa del país.<sup>16</sup>

De hecho, algunos pasos se han dado desde un punto de vista pragmático en el sentido de una mayor articulación del proyecto de liderazgo nacional, lo cual se refleja en una mayor disposición de parte de Brasil de asumir parte del gasto de la integración suramericana. El gobierno brasileño ha estado asumiendo progresivamente el papel de pagador en la región, mientras enfrenta la resistencia interna.

El Banco de Desarrollo Brasileño (BNDES) comenzó, desde los inicios del período de Lula, a ofrecer proyectos de infraestructura financiera en otros países suramericanos, aunque llevados a cabo por compañías brasileñas. La cooperación técnica en algunos sectores ha comenzado a ejecutarse con los países colindantes.

Los partidarios autonomistas del desarrollismo buscan la integración como un medio de acceso a los mercados extranjeros y como un elemento capaz de empujar hacia transformaciones de mayor eficiencia en el sistema interno de producción, así como un medio de proyección y de fortalecimiento de las negociaciones económicas internacionales.

En este proceso, la integración sudamericana podría abrir mejores perspectivas para el desarrollo de la industria, ya que podría ocupar los espacios dejados vacíos por las limitaciones de las industrias de los países vecinos, además de abrir nuevas fronteras comerciales.

Esta nueva postura hacia los países sudamericanos fue influenciada también por los progresistas del partido del Presidente.

El asesor internacional del Presidente, Marco Aurélio García, un importante representante de la línea progresista, defiende al Presidente Chávez: "Él es un hombre sincero, con extraordinaria determinación, quien ha encarado los problemas de la sociedad venezolana, además de las prósperas relaciones que el Brasil mantiene con Venezuela".<sup>17</sup>

Por otra parte, sin embargo, planteó que: "Brasil tiene un gran sentido de solidaridad con sus vecinos. No deseamos que el país

sea una isla de prosperidad en medio de un mundo de pobreza. Ésta es una visión pragmática. Tenemos superávits comerciales con todos.”<sup>18</sup>

La política exterior hacia el Mercosur durante este período ha estado marcada también por diferentes momentos, tomados desde dos líneas de pensamiento –los autonomistas y los progresistas– que componen el gobierno.<sup>19</sup>

Los progresistas están a favor de la profundización del proceso de integración en términos políticos y sociales: El Protocolo Olivos y el establecimiento del Parlamento de Mercosur son resultados directos en este sentido y la tendencia es continuar los esfuerzos en los próximos años para una mayor institucionalización del bloque.

Por otro lado, el punto de vista autonomista formulado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, observa la integración suramericana bajo el liderazgo del Brasil como una preferencia y da prioridad a una ampliación del bloque por medio de la entrada de nuevos países y la creación de la CSN y la UNASUR.

El Mercosur es visto por ellos como un instrumento capaz de dar al Brasil una mejor posición regional, además de actuar en el área comercial como un elemento capaz de abrir el camino al establecimiento de un área de libre comercio en la región. Este punto de vista ha sido predominante en la política exterior brasileña de este período.

Sirven a este propósito, la firma del acuerdo de asociación con los países de la Comunidad Andina y la posible entrada de Venezuela.

Al mismo tiempo, este grupo busca mantener un balance económico dentro del Mercosur, favoreciendo el desarrollo industrial y la proyección económica del Brasil.

Los desbalances geográficos nacionales en el Brasil perjudican el ejercicio del papel de pagador general y la absorción de los gastos de los socios pequeños.

El eje bilateral Brasil/Argentina se considera estratégico en términos políticos.

La elección de Lula Da Silva y de Néstor Kirchner abrió el camino a la construcción de una sociedad política más sólida entre los dos países.

Sin embargo, después de los enfoques iniciales, las inversiones brasileñas en América del Sur y la creación del liderazgo regional han provocado reacciones contrarias en el Gobierno argentino.

En este contexto, la diplomacia brasilera buscó mantener un bajo perfil para no comprometer el eje bilateral.

El desbalance en la influencia regional de los dos países y las asimetrías siempre contribuyen a la inestabilidad en sus relaciones.

En relación a los acuerdos, se firmaron pactos de cooperación entre el Mercosur y la India, y con SACU (La Unión Aduanera de África del Sur).

Se celebraron muchas rondas de conversaciones sobre el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, pero sin éxito.

Aún cuando, en el 2.007, el Gobierno brasileño firmó un acuerdo de asociación estratégica con la Unión Europea, independientemente de los otros países de Mercosur, como una iniciativa de autonomía en relación al bloque que buscaba aumentar la presencia internacional del país.

En cuanto a las negociaciones formativas del FTAA, Itamaraty introdujo modificaciones en el proceso de negociaciones, intentando crear incluso mayores obstáculos<sup>20</sup>.

Las conversaciones sobre la propuesta llegaron a un cierre infructuoso.

Con el fracaso del proyecto, la diplomacia ha estado buscando ocupar una instancia integradora con los países suramericanos.

Comparado con la política exterior de Cardoso y a pesar de los patrones de continuidad, el comportamiento internacional hacia América del Sur asumida por la política exterior en el período de Lula ha demostrado signos de cambio.

Las iniciativas con la intención de construir liderazgos regionales han sido claras, a pesar de la influencia favorable de los progresistas, fuerza en la creencia de que la autonomía ha limitado la posibilidad profundizar la integración.

La coexistencia de la autonomía, el aumento de la presencia internacional y la búsqueda de situaciones favorables para el desarro-

llo nacional basado en la instancia activa mostró que la tensión encontró un balance entre las creencias y el pragmatismo.

### **Conclusión**

La comparación de las políticas internacionales en relación a América del Sur y a los procesos de integración en la región adoptadas por los dos gobiernos, por una parte, confirma el carácter permanente de las características generales del comportamiento brasileño basado en las creencias causales del universalismo, la autonomía y el gran destino. Por otro lado, también confirma la existencia de discontinuidades en la forma pragmática de ejecutarlas y el peso que estas creencias reciben en las opciones de la política exterior.

Estos principios constituyen unos patrones de conducta regresiva que pueden verse como objetivos a largo plazo. En este caso, sólo el punto de vista progresista puede identificarse con la ideología de una forma mayor.

El examen de estas dos normas de política exterior muestra, sin embargo, que la línea autonómica, más fuerte durante el gobierno de Lula, dio más importancia a las creencias causales, buscando más directamente y con estrategias a corto plazo, tanto el reforzamiento de la autonomía y la búsqueda de una proyección del país como una potencia creciente en la escena internacional.

De esta manera, la combinación del pragmatismo estratégico y las creencias causales utilizadas por la política exterior hacia la América del Sur en el periodo, dio un balance en favor del refuerzo discreto de la segunda sobre la primera de las opciones de la fórmula.

El énfasis en los límites del reforzamiento se debe al hecho de que esta combinación (creencias causales/pragmatismo) puede encontrarse en la política exterior brasileña desde comienzos del siglo XX.

Las variaciones y el peso relativo fueron motivados por la opción política del gobierno en particular y la correlación de fuerzas establecidas en cada gobierno dentro de las dos líneas existentes dentro de Itamaraty; las mismas pueden sufrir modificaciones debido a las circunstancias externas.

Aunque no se desarrollan en este artículo, el surgimiento del Brasil en la escena internacional multipolar y dividida, y la elección de los

gobiernos progresistas en la América del Sur, fueron elementos que influenciaron las opciones brasileñas en su política exterior.

En cualquier caso, a pesar de la variación practicada, se puede decir que, tanto en el gobierno de Cardoso como en el de Lula, las acciones pragmáticas coexistieron con las creencias en la formulación de políticas hacia la región.

En un futuro próximo, la tendencia es para la política exterior seguir la línea que se ha adoptado recientemente.

En términos generales, el pragmatismo en la práctica y el profesionalismo de la diplomacia determinaron la conducta diplomática.

El comportamiento presente de la diplomacia brasileña en relación a los procesos de integración de la América del Sur no es el resultado de una selección política, sino se ha construido dentro de la línea autónoma desde el comienzo de los años noventa.

Un cambio en el marco de trabajo político en las elecciones presidenciales del 2010, puede reforzar otra vez el apoyo brasilero a los regímenes internacionales vistos en el gobierno de Cardoso, pero los esfuerzos hacia el activismo mantendrán el liderazgo del Brasil y su ascensión como un poder autónomo en la región.

### Notas

- 1 En relación con los países vecinos, las diferencias en la conducta son más visibley algunos sectores gubernamentales que tradicionalmente no se involucran en la política exterior –como en el caso, por ejemplo, de las Fuerzas Armadas-, tienen como centro importante de sus preocupaciones las relaciones con América del Sur.
- 2 Aumentar su poder debe entenderse como aumentar su capacidad de influenciar o participar en la definición de las reglas de la política internacional. Pinheiro (2000) señaló el origen realista común de la política exterior brasileña y la coexistencia con los elementos del “Realism Hobbesian”, al lado de las características del “Realism Grotian”.
- 3 En los países donde la burocracia diplomática es más frágil, la política exterior está condicionada por los cambios bruscos de la política, adoptando de esta manera una forma más errática.

- 4 La definición de los institucionalistas pragmáticos se inspira en la definición de Pinheiro (2000).
- 5 Para conocer más sobre “el deseo de la autonomía” del Brasil y el apoyo a los regímenes internacionales, característica de la política exterior brasileña en los años90, vea Pinheiro (2000)
- 6 Malamud y Castro (2007) define este grupo como progresista
- 7 Gelson Fonseca fue Embajador del Brasil en las Naciones Unidas durante parte del Gobierno de Cardoso.
- 8 Se acabaron los días del aislamiento y de la autosuficiencia.
- 9 “Grotian” en esta clarificación del autor.
- 10 Vea Villa (2004)
- 11 Un buen ejemplo de acción conjunta fue el grupo “Garante”, cuyo propósito fue mantener la paz en el conflicto entre el Perú y el Ecuador.
- 12 Un documento de Itamaraty del período “autonomista” de Itamar Franco, “La reconsideración de Itamaraty y de la Política Exterior Brasileña”, citado por Barros (1994), expresa bien este parecer de la línea. Es traducción del autor.
- 13 El Gobierno de Lula fue influenciado en su política exterior por pensadores nacionalistas quienes ven a Brasil como el país más importante por debajo de la línea del Ecuador y capaz de influenciar a los otros como resultado de los atributos especiales como la población, la geografía, la economía, etc.
- 14 Villa (2004) tiene reflexiones interesantes sobre la materia.
- 15 La traducción del autor del Discurso de Celso Amorim del 2005, citado por Oliveira (2005: 21-22).
- 16 Sectores de la prensa acusaron a la política exterior brasileña de “ideológica” por mostrarse conforme con un gobierno que es visto como de izquierda.
- 17 En este momento, Marco Aurélio García es el vicepresidente del Partido de los Trabajadores de Lula.
- 18 Entrevista con Marco Aurélio García, hecha y citado por Dieguez (2.009)
- 19 Durante este período, nuevos actores vinieron a tener relación en la formulación de algunos temas de política exterior: Los ayudantes del Presidente.
- 20 Durante el gobierno de Cardoso, la diplomacia brasileña había evitado asumir compromisos en esta área.

### Referencias Bibliográficas

- Barros, S.do R. (1994) "O Brasil e a Rússia", in: G.Fonseca Júnior and S.H.N. de Castro (eds). *Temas de Política Externa II* – vol. 2. Brasília, Funag/Paz e Terra.
- Castro, J.A. de A. (1972) "O congelamento do Poder Mundial". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 33, pp.7-30.
- Deutsch, K. (1982) *Análise das Relações Internacionais*. Brasília, Editora UnB.
- Dieguez, Consuelo (2009) "O Formulador Emotivo". *Piauí*, Nº 30, march, pp.20-24.
- Fonseca Jr, G. (1999) "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XIX: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil", in: Dupas and Vigevani (eds.), *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo, Alfa-Omega/Fapesp. pp. 17-42.
- Goldstein, J. and Keohane, R. (2003) "Ideas and Foreign Policy: an analytical framework". In: Goldstein, J. and Keohane, R. (eds.). *Ideas & foreign policy: beliefs, institutions, and political changes*. Ithaca-London, Cornell University Press. pp.3-30.
- Lampreia, L.F. (1998) "A política exterior de Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Política Internacional* 41(2), pp.5-17.
- Lima, M.R.S.de (1990) "A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise", *Contexto Internacional* 6(12), pp.17.
- Malamud, A. and P.Castro (2007) "Are Regional Blocs leading from nation states to global governance? A skeptical vision from Latin America", *Ibero-americana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* 37(1).
- Mello, F.C. (2000) "Diretrizes e redefinição da política externa brasileira na década de 90". Paper presented in XXIV Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 23-27 Oct.
- Oliveira, M.F.de (2005) "Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo". São Paulo, IEEI (draft).

Pinheiro, L. (2000) "Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea", *Contexto Internacional* 22(2), pp.305-336.

Vigevani, T; M.F Oliveira; R.Cintra (2003) "A política externa do governo Cardoso: um exercício de autonomia pela integração". *Tempo Social* Nº 20, pp.31-61.

Vigevani, T.; H. Ramazini Jr.; G.Favaron; R.A.Correia (2008) "O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites". *Revista Brasileira de Política Internacional* Nº 51(1), pp.5-27.

Villa, R.D. (2004) "Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul". Paper presented in 4to. Encontro Nacional da ABCP, Rio de Janeiro, 21-24 Jul.