



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA DURANTE EL *LULISMO*: ENTRE LA
TRADICIÓN Y LA RUPTURA**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES PRESENTA

PAOLA ANAHÍ HERNÁNDEZ OZUNA

DIRECTOR DE TESIS:

MAESTRO DAVID HERRERA SANTANA

MÉXICO, D.F.

2012





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Primeramente, quiero agradecer el apoyo y cariño de mis padres, Salvador Hernández y Guadalupe Osuna. Sin su paciencia y sacrificio, en estos 24 años de vida, esta tarea no hubiera sido posible. Deseo seguir compartiendo mis logros con ustedes y que éstos continúen llenándolos de orgullo como hasta ahora.

A mi hermano, Óscar Hernández, y a su esposa, Miriam Islas, por estar conmigo y escucharme cuando lo necesité. Debo reconocer, igualmente, la presencia y alegría de mis sobrinos y sobrinas: Citlalli, Braulio, Isaías, Sebastián y Regina. Espero convertirme en el futuro en un buen ejemplo a seguir.

Gracias a los profesores Leopoldo González Aguayo, Samuel Sosa Fuentes, Alma Amador y Selene Romero, por el tiempo dedicado a la lectura de esta tesis. Sus enseñanzas, observaciones y comentarios enriquecieron el resultado de esta investigación.

Reconozco, de igual forma, la presencia, dedicación y guía de mi director de tesis David Herrera Santana. Gracias por tus críticas constructivas y por tu apoyo a lo largo de este tiempo.

Agradezco especialmente la amistad y confianza brindada por el profesor Isaac Morales que, sin pensarlo, se convirtió en un pilar esencial en la elaboración de esta tesis. Definitivamente, esto no hubiera sido posible sin tu invaluable ayuda.

A mis amigos, que aunque pocos y algunos ausentes en mi vida, nunca dudaron en mostrarme la grandeza de su persona y darme un espacio en sus vidas. Gracias Jose, Karla, Selene, Luis, Eduardo, Pamela, Laura, Dalia, Juan Carlos y David.

Muchísimas gracias a ti, Sergio Loza García, por las risas, por los momentos compartidos, y por convertirte en un amigo que, no obstante los altibajos, siempre está ahí con una palabra de ánimo. Eres muy especial para mí, te quiero mucho.

Finalmente, pero no por eso menos importante, quiero agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por haberme brindado un conocimiento crítico e integral, así como el honor de convertirme, ahora, en una profesionista que espera con ello contribuir al crecimiento de nuestro país.

“Por mi raza hablará el espíritu”

La política exterior brasileña durante el *lulismo*: entre la tradición y la ruptura

Índice

Introducción	1
1. Conceptualización de la política exterior como proceso para analizar la formación de la política exterior brasileña	7
1.1. La política exterior ¿Qué es y para qué sirve?	7
1.1.1. La política exterior. Diferentes acercamientos	8
1.1.2. Conceptos básicos	17
1.1.2.1. El proyecto de nación	18
1.1.2.2. El interés nacional	20
1.1.2.3. El entorno nacional	22
1.1.2.4. El entorno internacional	23
1.1.2.5. Los objetivos	24
1.1.2.6. Las estrategias	25
1.1.2.7. Las capacidades	26
1.1.2.8. Los medios/herramientas	28
1.1.2.9. Las acciones	30
1.1.2.10. La evaluación	31
1.2. El Brasil: historia y política exterior	32
1.2.1. La República (1889) – el <i>Estado Novo</i> de Getúlio Vargas	33
1.2.2. La era post-getulista	38
1.2.3. La dictadura militar (1964- 1985)	41
1.2.4. La redemocratización	43
2. Las contradicciones de un país emergente.	47
Caracterización de las condiciones internas en el Brasil durante las administraciones <i>lulistas</i>	
2.1. El Brasil. Una descripción monográfica	48

2.2. La situación interna. Una evaluación gubernamental de las medidas económicas, políticas y sociales	53
2.2.1. Los aspectos económicos	54
2.2.2. Los tres pilares del crecimiento brasileño: la política de créditos; la política industrial; y la política de crecimiento acelerado (PAC)	60
2.2.3. La situación laboral y la recuperación del salario mínimo	65
2.3. Los aspectos sociales	66
2.3.1. <i>Fome Zero</i> (Hambre Cero)	67
2.3.2. <i>Bolsa Familia</i> (Beca Familia)	68
2.3.3. Agricultura familiar	70
2.3.4. <i>Minha casa, minha vida</i> (Mi casa, mi vida)	72
2.3.5. Otros avances socio-jurídicos	73
2.4. Los aspectos políticos	74
2.5. La situación interna. Un balance de los avances y las contradicciones	75
3. Latinoamérica y el mundo. Las condiciones imperantes durante el período 2003-2010	84
3.1. México	84
3.2. Centroamérica y el Caribe	88
3.3. Sudamérica. Contextualización general del subcontinente	96
3.4. Crisis multidimensional en el sistema internacional	108
3.4.1. El declive relativo de la hegemonía estadounidense y la transición a un orden multipolar	111
3.4.2. Europa	115
3.4.3. Asia	119
3.4.4. Medio Oriente	121
3.4.5. África	123

4. La política exterior brasileña durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva. Un análisis de las estrategias y acciones	126
4.1. La importancia de la construcción del proyecto de nación, el interés nacional y la imagen en la política exterior brasileña	127
4.2. Principios rectores y objetivos estratégicos	130
4.3. Las estrategias y las acciones	135
4.3.1. La personalidad del líder	135
4.3.2. La cooperación Sur-Sur y el acercamiento a los países africanos	137
4.3.3. El multilateralismo internacional y regional	140
4.3.4. La integración regional. El caso del Mercosur	144
4.3.5. Las alianzas estratégicas con países emergentes. El foro de diálogo IBSA, el G-20 y el BRIC	148
4.3.6. La estrategia de defensa nacional	152
4.3.7. La noción de autonomía como eje articulador y fuerza profunda de la política exterior brasileña y las relaciones con la Unión Europea	155
4.3.8. En la construcción de un liderazgo regional	157
4.3.9. La calidad de la diplomacia	162
4.3.10. Un país mediador entre el Norte y el Sur	165
4.4. La evaluación. Alcances de la política exterior brasileña durante el <i>lulismo</i>	168
Conclusiones	175
Bibliografía, hemerografía y recursos electrónicos	186

Introducción

El Brasil forma parte de América Latina, siendo el Estado más grande territorialmente hablando; comparte fronteras con diez de los países vecinos y la escala continental de sus dimensiones geográficas lo distingue del resto de Latinoamérica. Un actor de estas características debe tener una política exterior singular que exprese su grandeza, atienda sus intereses específicos, a sus objetivos particulares y lo diferencie de otros entes estatales que también conforman el escenario internacional. Creemos, entonces, que la política exterior brasileña merece atención debido a que el Brasil representa, por sí solo, un actor relevante regional e internacionalmente hablando.

La política exterior brasileña ha transitado, desde la consolidación de la República en 1889 y el reforzamiento del Ministerio de Exteriores, por diversas etapas y coyunturas históricas que, no obstante sus efectos en ella, han dejado inamovibles ciertos intereses y objetivos que en el seno de la diplomacia y gobierno brasileños son conocidas como fuerzas profundas, tales como: la ambición de convertirse en una potencia; aumentar su liderazgo regional; la adquisición de un lugar más influyente en el escenario internacional; el fortalecimiento de los procesos de integración regionales; el desarrollo, así como la utilización de la diplomacia para cumplir sus objetivos e intereses a través de una política exterior asertiva, planeada y con metas claras.

Sin soslayar la importancia que tienen los factores estructurales, las coyunturas son las que mayormente establecen las pautas de comportamiento de los países respecto a las relaciones que mantienen con los otros actores, la construcción de sus intereses y objetivos marcan los virajes observados en las interacciones -y sus consecuencias- en la arena internacional.

En este trabajo de investigación trataremos de entender, a través de un análisis del accionar del Brasil en materia de política exterior, cuál fue el grado de cambio observado en esta esfera si éste realmente existió o qué es lo que permitió considerar a la política exterior brasileña como innovadora. Tomar en cuenta a la política exterior brasileña durante

las administraciones de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), permitirá conocer y analizar los diferentes elementos que caracterizaron la búsqueda de sus intereses básicos; la importancia que revistieron las distintas transformaciones al interior del Estado; las ventajas de la personalidad carismática de Lula y la formación de su gabinete; y cómo fueron utilizados los cambios observados en el escenario internacional para el cumplimiento de los objetivos estratégicos brasileños, atendiendo siempre a las exigencias del mundo del siglo XXI.

En la hipótesis principal se sostiene que con el arribo de Lula a la presidencia de la República Federativa del Brasil, así como con la particular conformación de su gabinete diplomático, lograron implementarse con fortaleza y renovado activismo aquellos principios tradicionales, líneas de continuidad y objetivos estratégicos presentes en la manera de llevar a cabo la política exterior brasileña, tales como el respeto al Derecho Internacional, la cooperación internacional, extender su papel como actor relevante en el mundo, entre otros. La influencia del partido del que emergía; las condiciones imperantes en el país, la región y el mundo -el retraimiento de la hegemonía estadounidense, la emergencia de polos de influencia económica o los cambios políticos expresados en diversos países de Latinoamérica-; y a las capacidades desarrolladas en los ocho años en los que se desempeñó como mandatario, fueron sólo algunos de los elementos que permitieron la visibilidad del país sudamericano a nivel global.

Aún las opiniones acerca de la novedosa diversificación de sus relaciones con el exterior por medio de la cooperación, la solidaridad, el liderazgo, así como la reivindicación y búsqueda de la integración en América Latina, se afirma que estos aspectos han figurado -a lo largo del tiempo- como las principales directrices que permitieron el desenvolvimiento y consolidación del Brasil en el sistema internacional, tomando en cuenta en todo momento las oportunidades que podrían representar la aparición de ciertas coyunturas internacionales y la modificación de algunos aspectos internos (políticos, sociales y económicos, principalmente), mismos que fungieron como elementos esenciales para la consecución de sus intereses vitales a través de principios estables, pero abandonados o desatendidos en períodos presidenciales precedentes.

Con base en dicha hipótesis se formularon los siguientes objetivos para encaminar el proceso de investigación: a) conocer cuáles fueron los intereses nacionales que llevaron al Estado brasileño a formular y llevar a cabo su política exterior y si ésta fue exitosa o no, y en qué medida; b) conocer y analizar las herramientas de política exterior utilizadas en los períodos de Luiz Inácio Lula da Silva y si en éstas existieron líneas de continuidad; c) explicar por qué precisamente la llegada de Lula a la presidencia representó un fortalecimiento de los principios que han permitido formular y llevar a cabo la política exterior en el Brasil; d) analizar y explicar qué alcances tuvo la política exterior brasileña y el impacto que de ésta se observó para la consecución de los intereses nacionales e internacionales del Brasil; e) observar y analizar los aspectos internos y externos (regionales e internacionales) que impactaron directamente en la formulación de la política exterior brasileña, así como en su éxito o fracaso.

Es así que la hipótesis y cada uno de los objetivos buscaron satisfacerse por medio de un análisis histórico no sólo de las acciones presentadas en ambas administraciones *lulistas*, sino de los diferentes momentos por los que había transitado la política exterior brasileña para entender de manera integral las aspiraciones del Brasil en la materia y determinar signos de continuidad que quizá habían sido ignoradas en el estudio de las relaciones exteriores brasileñas en períodos actuales.

De esta forma, en el primer capítulo se mencionarán y explicarán los principales conceptos utilizados en la construcción de una política externa, así como los elementos y actores que inciden -directa e indirectamente- en su elaboración. El objetivo principal es el de dotar de un marco conceptual que permita comprender y conocer, posteriormente, de una manera clara, la actuación del Brasil en esta esfera.

Hay que aclarar el hecho de que no se pretende con este esfuerzo asegurar que existe o debe existir un patrón de acción predeterminado para seguirse de manera sistemática en esta área ya que esto en la realidad no es así debido a diferentes factores como la personalidad del líder, la estructura económica, política y social del país en cuestión, la claridad de lo que quiere lograr, sus fortalezas, sus debilidades, etc. Aunque sí

deseamos señalar que sea cual fuere el Estado que la implementa, existen nociones comunes presentes en todo análisis y construcción de una política exterior, tales como, el interés nacional, el proyecto de nación, los objetivos, las estrategias, entre los más importantes.

Tomando en cuenta esto, planteamos un breve acercamiento a la formación histórica de la política exterior brasileña estableciendo los momentos clave y las acciones más importantes en cada una de las etapas por las que transcurrió la evolución del Estado brasileño y que dieron origen a una tradición diplomática basada en ciertos principios o pilares que, según las circunstancias, se adaptan a los cambios nacionales, regionales e internacionales.

En el segundo capítulo, haremos un breve análisis de la situación interna en el Brasil durante los períodos presidenciales de Lula da Silva intentando contextualizar -a partir de la mención y breve explicación de los programas sociales, políticas públicas, de la situación económica y política- la toma de decisiones en las administraciones *lulistas* y cómo éstas repercutieron, posteriormente, en la planificación y ejecución de la política exterior. Pretendemos que el lector pueda relacionar estas condiciones con los desafíos y potencialidades que se presentaron en un país lleno de contradicciones.

El manejo estable de la macroeconomía, así como la incentivación de políticas industriales o el emprendimiento de programas sociales como *Fome Zero* o *Bolsa Familia*, son sólo algunos de los elementos que trascendieron en el manejo del medio nacional. Con el recuento de estas iniciativas y sus bemoles pretendemos señalar cuáles fueron las tareas a las que se dio el Brasil para cumplir con unos de sus intereses estratégicos más apremiantes: el desarrollo.

El tercer capítulo estará consagrado al estudio -aunque no detallado- de la situación imperante en la escena internacional durante los ocho años que contemplan a la primera y segunda administraciones *lulistas*; esto, con el fin de conocer y entender, a la luz de las

metas de política exterior en el Brasil, los factores que permitieron su progreso, evolución, éxito o fracaso.

El relativo debilitamiento de la hegemonía estadounidense dio lugar al fortalecimiento y multiplicación de polos de poder e influencia; a la existencia de bloques en pro de la transformación de la toma de decisiones a nivel internacional, la modificación en la correlación de fuerzas en distintas regiones alrededor del mundo; la proliferación de mecanismos multilaterales (ante la ineficiencia y cierto anacronismo de los ya existentes); la demanda de un sistema económico más incluyente y justo; y el reposicionamiento de ciertos actores que hasta entonces no habían gozado de un sitio preponderante. Todo lo anterior ocasionó la presencia de obstáculos, desafíos u oportunidades para el Brasil, que buscó en la mayoría de las ocasiones estar presente en los cambios que se observaban mermando con ello, los efectos nocivos de éstos o aprovecharlos para que impactaran de forma positiva en el cumplimiento de objetivos estratégicos de su política exterior.

Finalmente, en el cuarto capítulo, con un marco conceptual establecido y un análisis de los factores internos y externos, se procederá al estudio de las estrategias y acciones de política exterior propiamente dichas con el objetivo de aceptar o refutar la idea de que el gobierno Lula llevó a cabo, realmente, una novedosa forma de llevar a cabo las relaciones exteriores. El arribo al poder del Partido de los Trabajadores, la figura carismática de Lula da Silva y una perspectiva situada en el ideal de cambio social para lograr un desarrollo equitativo, sí concedieron un toque diferente no sólo a la forma en como iban a satisfacerse ciertos objetivos sino, también, en la percepción que los actores foráneos tuvieron del país y su mandatario.

Las líneas de continuidad o fuerzas profundas -como el respeto al Derecho Internacional, el respeto a la igualdad y soberanía entre los Estados, y la búsqueda de la paz y seguridad a nivel mundial- fueron algunos de los signos que no permitieron un cambio radical en la forma en como fue construida la política exterior brasileña. Aunque se contó con un amplio margen de maniobra gracias a las transformaciones del sistema internacional y de la región, las incipientes evoluciones que se vislumbraron no permitieron el

cumplimiento a cabalidad de metas importantes que hubieran representado un éxito absoluto de la política exterior brasileña. El fracaso de éstas señalaron las limitaciones con las que aún cuenta un país en el que la precaria situación social, no permitió atender constantemente un rubro como el de la política exterior.

En este capítulo encontraremos, en la parte final y como un elemento fundamentalmente enriquecedor del proceso de política exterior, la evaluación de las estrategias y acciones brasileñas en la materia que fueron analizadas a lo largo de este último apartado. El fin primordial es el de analizar la política exterior brasileña durante el *lulismo* con el objetivo de explicar las incongruencias, desafíos, oportunidades y deficiencias que llevaron al éxito o fracaso de los intereses estratégicos planteados en los ocho años estudiados.

1. Conceptualización de la política exterior como proceso para entender y analizar la política exterior brasileña

1.1. La política exterior ¿Qué es y para qué sirve?

Cuando nos formulamos este tipo de preguntas, quizá pensemos que resultan obvias en los trabajos que se realizan dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales. Sin embargo, consideramos necesario explicar, en un primer momento, en qué consiste, qué debemos entender por política exterior; qué conceptos básicos la conforman; cómo podemos diferenciarla de la Política Internacional y de las relaciones internacionales; y por qué resulta tan importante su estudio si queremos entender la actuación de un determinado país. Todos estos elementos son de incuantificable importancia si queremos evitar confusiones que no nos permitan realizar un nutrido análisis acerca del comportamiento de un Estado en el escenario internacional.

En este trabajo de investigación, en particular, se intentará ofrecer al lector un análisis que tome en cuenta esas aristas para comprender las acciones que, el ahora, ex presidente, Luiz Inácio Lula da Silva llevó a cabo para consolidar los objetivos e intereses primordiales del Brasil. Creemos que durante sus gobiernos se han evidenciado, a través de diversas acciones, el trabajo y el tiempo dedicado al área de política exterior, una adecuación aceptable, a los constantes cambios en el entorno local, regional e internacional que le han permitido obtener resultados positivos y visibles que lo colocaron en un sitio privilegiado en el mundo.

Es por eso que antes de dedicarnos de lleno a analizar cada una de las acciones que se llevaron a cabo en la materia debemos entender, poco a poco, aquellos factores que influyen en la estructuración, formulación y aplicación de una política exterior. También, para comprender la formación histórica de la política exterior brasileña, es necesario definir y analizar algunos de los conceptos o componentes básicos de una política exterior de Estado, cosa que atañe a cualquier país, no sólo al Brasil.

De la misma manera, conviene resaltar la importancia que tiene la formulación e implementación de la política exterior para el cumplimiento de los fines, objetivos o metas de cada uno de los Estados que conforman el escenario internacional, así como indicar su significado y cuán substanciales son. A continuación, explicaremos del modo más claro posible aquello que debemos entender por política exterior, a partir de las definiciones de diversos autores que se encargan de estudiar el tema.

En un segundo momento, se identificarán, caracterizarán y explicarán cada uno de los conceptos que forman parte de la definición de política exterior, tales como: proyecto de nación, interés nacional, objetivos, capacidades, entorno nacional, entorno internacional, estrategias y acciones, argumentando de igual manera su importancia.

1.1.1. La política exterior. Los diferentes acercamientos

Celso Lafer afirma que “la política externa es la expresión del punto de vista de un país sobre el mundo y su funcionamiento”¹. Tomando lo anterior en cuenta, la política exterior, entonces, será tratada desde diferentes perspectivas debido a que en cada uno de los Estados que conforman el mundo se tiene una manera particular de observar, definir y/o caracterizar la realidad en la que se desenvuelven. Por lo tanto, existirán diferencias sustanciales en la manera de formular y aplicar una política exterior, por lo que no podemos afirmar que hay un patrón o un esquema aplicable y benéfico (en los mismos niveles) para todos los países a nivel mundial.

Igualmente, en el tratamiento de la política exterior intervienen diferentes ámbitos de estudio (político, económico, cultural, social etc.) que contribuyen a explicar el concepto, a darle una aplicación práctica y, también, a diseñar o establecer similitudes en las unidades de análisis que se consideran para comprender el comportamiento de los Estados en la materia. Entonces, ¿qué podemos entender por política exterior?

¹ Celso Lafer, *A identidade internacional do Brasil. A política externa brasileira. Passado, presente e futuro*, São Paulo, Brasil, Perspectiva, 2001, p. 20.

P. M. Kamath afirma que: “la política exterior [es el] total de las relaciones de un país con otro Estado u otros Estados en el sistema político internacional”². Aunque no descalificamos totalmente al autor, creemos que no todas las relaciones son de igual importancia y no todos los Estados representan socios/adversarios de la misma envergadura, por lo tanto, existen varias políticas exteriores dirigidas a varios y diferentes países pero que encuentran sus fundamentos en conceptos básicos aunque con finalidades variadas.

Hay que señalar, asimismo, que la presente definición puede llegar a ser confusa debido a su generalidad y a que las Relaciones Internacionales (como disciplina) también toman en cuenta las interacciones que se dan entre los países y cómo es que éstas afectan la estabilidad internacional, a las realidades regionales y locales, etc. En este caso, Edmundo Hernández-Vela Salgado nos dice que las Relaciones Internacionales pueden definirse como:

[La] conjunción de interacciones de los sujetos de la sociedad internacional en todos los campos. Así, la disciplina de las Relaciones Internacionales, que es un conjunto de ciencias, técnicas y artes, mediante un enfoque multi e interdisciplinario: político, económico, jurídico, social, cultural, militar, científico, tecnológico, etc., estudia, analiza, evalúa y prospecta, de manera combinada e integral, los diversos sucesos, fenómenos y procesos, así como participantes, actores y protagonistas, de la política internacional de los sujetos de la sociedad internacional³.

Tomando en consideración el punto de vista de Hernández-Vela queda evidenciada la dificultad para separar por completo la política exterior de las Relaciones Internacionales porque, tal como lo dice Kamath, ésta última también toma en cuenta las relaciones que un país mantiene con otro.

Creemos entonces que, para evitar confusiones, la política exterior debe ser considerada como un mero conjunto de estrategias formuladas al interior de un país para identificar, desarrollar y desplegar diferentes instrumentos que satisfagan, faciliten o

² P. M. Kamath, *Foreign Policy-Making and International Politics*, Nueva York, USA, Radian Publishers, 1990, p. 8. Traducción libre de la autora.

³ Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario de Política Internacional*, México, Porrúa, 2002, p. 1044.

cumplan sus necesidades, objetivos o metas al interactuar con otros Estados y con el medio internacional en su conjunto⁴.

En un segundo momento, Kamath tiene éxito al señalar el contraste entre Política Internacional y política exterior al afirmar que:

La Política Internacional se refiere a los patrones de interacciones entre los Estados, [mismos que] son resultado de las acciones individuales de los Estados basados en sus objetivos de Política Exterior [...] Así la Política Internacional se ocupa de los problemas globales derivados de las acciones y reacciones individuales de los Estados. Por lo tanto la Política Internacional nos proporciona un entorno externo en el que la Política Exterior de un Estado se lleva a cabo⁵.

Entonces, la Política Internacional va a representar el contexto y un elemento que tendrá que ser considerado por los actores (individuos, gobierno, grupos políticos, organizaciones, etc.) que hacen política exterior para evitar fallas durante el proceso de formulación y construir, también, una imagen del mundo en el que pretenden actuar y del cual desean obtener ventajas.

Valerie Hudson, por otra parte, asegura que la política exterior puede ser entendida como “la estrategia o el enfoque elegido por el gobierno nacional para lograr sus objetivos en las relaciones con entidades externas. Esto incluye también la decisión de no hacer nada”⁶.

La noción de no actuar, no emitir una opinión, no dar un voto o simplemente no expresar nada acerca de un tema en específico constituye una parte y a veces una herramienta constante de la política exterior por lo que no debe desestimarse o ignorarse

⁴ En este sentido conviene señalar el concepto de diplomacia global que según Celso Lafer, toma en cuenta “las complejas redes de interacciones gubernamentales y no gubernamentales que estructuran el espacio del planeta y la gobernanza del mundo [...] correlato de la multiplicidad de actores que incluyen [...] a las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, los *mass media*- y su papel en la estructuración de la agenda de la opinión pública, los partidos políticos, los sindicatos, las agencias de clasificación del mercado financiero, etc., Celso Lafer, *op. cit.*, p. 18. Traducción libre de la autora.

⁵ P. M. Kamath, *op. cit.*, p. 10. Traducción libre de la autora.

⁶ Steve Smith; Amelia Haldfield; Tim Dunne, *Foreign Policy: theories, actors, cases*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 12. Traducción libre de la autora.

pensando en la apatía o falta de compromiso de un país. Simplemente, eso forma parte del enfoque que tienen de una situación en particular.

Por otro lado, Mario Ojeda escribe que “la política exterior de los Estados tiene un límite: aquél que le marca la política exterior de los otros Estados”⁷. De esta forma, la política exterior en su formulación debe considerar y tener presente (durante todo el proceso) que los objetivos e intereses sobre los cuales se funda no deben amenazar, al menos flagrantemente, los de otras naciones ya que irremediamente eso causará un conflicto que puede, o no, solucionarse pacíficamente⁸.

En otro sentido, George Modelski afirma que:

La política exterior [es] el sistema de actividades desarrolladas por las comunidades para cambiar el comportamiento de otros Estados y [sirve o es útil] para el ajuste de sus propias actividades [tomando en cuenta] el contexto internacional. La política exterior tiene como objetivo no sólo la obtención de un cambio en el comportamiento de otro Estado, sino el mantenimiento o la promoción del comportamiento ya existente cuando esto plantea un beneficio para el propio Estado⁹.

En la explicación que ofrece el autor existe un factor hasta ahora no mencionado por los demás especialistas y éste es: el tratar de cambiar, a través de la política exterior, la actitud o comportamiento de otro Estado. Pero, cabe preguntarse, si actualmente ¿existe otra manera de incidir en un actor que se encuentra fuera de un determinado sistema de reglas? Quizá se tenga en consideración el recurso a la guerra o la coerción directa; pero en un sistema en el que -al menos en el discurso- se aboga por el respeto a los principios del Derecho Internacional (como el de no intervención o no injerencia en asuntos internos) difícilmente este tipo de actuaciones serían aceptadas y legitimadas -a menos que eso les representen distintos beneficios- por la comunidad internacional.

⁷ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 102.

⁸ Al respecto, Morgenthau afirma que “una nación que intente seguir una política exterior inteligente y pacífica no puede dejar de comparar sus propios objetivos y los de otras naciones desde el punto de vista de la compatibilidad” en Antonio Truyol y Serra; Esther Barbé, *Escritos sobre política internacional. Hans Morgenthau*, Madrid, España, Tecnos, 1990, p. 155.

⁹ P. M. Kamath, *op. cit.*, pp. 6-7. Traducción libre de la autora.

Es así que puede afirmarse que una de las ventajas o desventajas (depende del papel de cada actor) de la política exterior es justificar, viabilizar y llevar a cabo objetivos particulares, es decir de un Estado o del grupo que está al frente de él. Es una práctica aceptada y no ofensiva, siempre y cuando un determinado país no busque esto abiertamente.

Morgenthau distingue tres distintas formas de hacer política exterior. La primera de ellas es una política de *statu quo* en la que se intenta mantener el poder o los resultados ya obtenidos por el Estado, tratando que la correlación de fuerzas que lo beneficia no cambie en tanto que logre cumplir sus objetivos primordiales. La segunda es una política imperialista en donde el país que la lleva a cabo tiene como meta principal el incremento del poder, necesario para cumplir con su interés nacional; utiliza, para estos fines, la imposición y una actitud ofensiva para satisfacer sus intereses. Y, finalmente, está la política de prestigio que permite, mediante el despliegue de ciertos instrumentos -como la carrera armamentista o la utilización de las capacidades disponibles- demostrar que se posee el poder necesario para obligar a algún otro Estado a cambiar de opinión en un momento determinado¹⁰.

James Rosenau, a través de la Teoría del *Linkage*, distingue tres tipos de *linkage*¹¹ mismos que pueden extrapolarse a las formas de hacer política exterior:

1. *Linkage* Penetrativo: sucede cuando los miembros de una determinada unidad actúan directamente en el proceso que se lleva a cabo en otra a través de la penetración militar, económica y política.
2. *Linkage* Reactivo: se produce cuando los hechos que tienen lugar en un cierto sistema político provocan una reacción en otro sin que haya existido un involucramiento directo de los miembros de algún sistema político.

¹⁰ Hans J. Morgenthau, *Política entre las naciones*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano S. R. L., 1986.

¹¹ Que puede definirse según Rosenau como: “toda secuencia recurrente de comportamiento que originada en un sistema produce una reacción en otra” en Celestino del Arenal, *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, España, Tecnos, 2007, p. 306.

-
-
3. *Linkage* Emulativo: tiene lugar cuando, a causa de la existencia de un determinado hecho o acción en un sistema, se produce otro del mismo nivel/tipo en otro¹².

Lo anterior, Rosenau lo desarrolló profundamente al establecer aquellos factores y variables (locales, regionales-continentales y mundiales) que inciden en la formulación y aplicación de la política exterior de los Estados, así como sus efectos y resultados. Para él la revolución técnica, las crisis de autoridad, la bifurcación de las estructuras globales, la existencia de organizaciones internacionales, la movilidad de agitación, el desarrollo tecnológico, el debilitamiento de la territorialidad, los Estados y la soberanía, así como la globalización de la economía mundial son elementos que indefectiblemente incidirán directamente en la conducta de un país, en la imagen que tenga del mundo y la que exprese y la consecución de sus objetivos (formas y medios). Esas variables, según Rosenau, a su vez se desenvuelven en 4 tipos de escenarios: micro (nivel interno), macro (nivel internacional), macro-macro (las interacciones que se llevan a cabo en el escenario internacional y entre actores de la misma talla) y el micro-macro (las interacciones entre los actores que existen al interior de los Estados y los agentes del medio internacional)¹³ en donde se observarán resultados variados según el país, sus estrategias, herramientas y capacidades.

En otro orden de ideas, debemos resaltar otro aspecto importante en todo estudio de política exterior: el papel e influencia de los tomadores de decisiones. Al respecto, Joseph Frankel nos dice que: “la política exterior consiste en decisiones y acciones que involucran a algunas relaciones entre un Estado y otro”¹⁴.

En la mayoría de las ocasiones hacemos referencia a tal o cual Estado, grupo político u organizaciones que llevan a cabo una política exterior; sin embargo, en la mayoría de los casos olvidamos que tras la formulación y aplicación de ésta, así como al frente de organismos internacionales existen seres humanos con aspiraciones, intereses, un

¹² *Ídem*.

¹³ Steve Smith; Amelia Haldfield; Tim Dunne, *op. cit.*, p. 6. Traducción libre de la autora.

¹⁴ *Ibídem*, p. 8.

sistema de creencias propios y una nacionalidad¹⁵ que invariablemente afectan a todo el proceso.

Percepciones, sistema de creencias, ideología, contexto socioeconómico, educación, experiencias, intereses, pertenencia a un grupo (político, social, cultural) son sólo algunos de los elementos que tienen especial y puntual influencia sobre el sujeto que tiene la carga de tomar una decisión.

En la política internacional, las naciones a menudo asumen que los hechos son claramente reconocibles y, de hecho, indiscutibles. Pero lo cierto es que decidir qué o cómo son los hechos requiere de innumerables interpretaciones y decisiones, muchas de las cuales parecen tan obvias que nos somos conscientes de que hay elecciones y alternativas¹⁶.

En gran parte de los análisis acerca de la realidad internacional y sus efectos en diferentes áreas, países y regiones que conforman el mundo abundan las perspectivas que confieren a un solo factor los resultados de dicho estadio. No obstante, se requiere de un punto de vista más amplio para evitar caer en reduccionismos que a largo plazo no sólo distorsionan la percepción de la realidad, sino que llevan al tomador de decisiones a actuar de forma errónea o desafortunada.

Debido a lo anterior, Rubén Herrero de Castro plantea la necesidad de enriquecer los conceptos y las teorías que doten de una base explicativa al proceso de toma de decisiones dentro de la política exterior porque considera que los métodos tradicionales o clásicos (como el enfoque racional¹⁷) carecen de los fundamentos suficientes para exponer y dotar de significado, de manera integral, a todos los actos llevados a cabo en el ámbito internacional. Como la realidad se encuentra siempre en constante cambio y reina la

¹⁵ En el sentido jurídico-político del término.

¹⁶ Robert Jervis en el prólogo de Rubén Herrero de Castro, *La realidad inventada. Percepciones y proceso de toma de decisiones en Política exterior*, España, Plaza y Valdés, 2006, p. 14.

¹⁷ “La teoría racional de la decisión descansa sobre el concepto de *homo economicus*, caracterizado por: actuar sólo en aras de su propio interés y beneficio; disponer de toda la información acerca del problema planteado o situación abordada; conocer todas las posibles alternativas sobre las que elegir, así como las consecuencias que se derivarán de cada una de ellas; buscar la maximización del resultado obtenido; y tiene la habilidad y la capacidad de jerarquizar las alternativas, de acuerdo a la satisfacción esperada y a la probabilidad de maximización de los resultados”, *ibidem*, p. 41.

incertidumbre, resultará difícil que la toma de decisiones esté exenta de factores que están fuera de las posibilidades del control humano.

La existencia de actores con diferentes percepciones del mundo, con innumerables estrategias y medios para conseguir las metas que se proponen y la inminente imposibilidad de conocer cada uno de los movimientos del otro con exactitud, son sólo algunas de las cuestiones que no permiten la claridad total en el sujeto decisor que tiene que tomar partido por alguna alternativa que resuelva el problema que se le presenta. Un ser humano, o el sujeto que toma las decisiones, no puede ser completamente racional ni magnificar y usar todos los recursos (como la información) a su alrededor para elegir entre muchas alternativas.

Además, se tiene que considerar la actuación, formación profesional, entorno social, experiencias (profesionales y de vida), la percepción de la realidad, las capacidades/habilidades, el carácter y la personalidad del individuo o individuos a los que se les confiere esta tarea porque de alguna u otra manera estos factores influirán directa o indirectamente en su actuación.

[Debemos] considerar al líder como pieza que interactúa con su entorno y puede modificarlo [...] el entorno internacional es un elemento clave y determinante, pero también lo son aquellos que toman las decisiones que afectan a éste [...] El decisor no está aislado sino que forma parte de un entorno (en este caso internacional) que influirá en su comportamiento y en sus percepciones, aunque es el comportamiento (motivado/activado por la situación) del decisor el elemento que altera el entorno en formas que afectan a la trayectoria de actores, resultados y entornos¹⁸.

Desde la aparición del Estado-nación¹⁹ los gobiernos a cargo del mismo tienen autoridad para establecer pautas necesarias para su consolidación y crecimiento²⁰. En este sentido, la búsqueda y ampliación del poder, a través de diferentes herramientas y medios, han sido algunos de los objetivos primordiales a lo largo del tiempo. Entonces, la política

¹⁸ *Ibidem*, 223 y 225.

¹⁹ En 1648 con la Paz de Westfalia.

²⁰ “Los Estados y los gobiernos son y seguirán siendo instancias públicas de intermediación”, Celso Lafer, *op. cit.*, p. 18. Traducción libre de la autora.

exterior busca que el Estado no desaparezca, que tenga un entorno seguro y se desarrolle sin obstáculos.

Es importante señalar que la política exterior de un Estado²¹ va a depender de una serie de variables que en el análisis de la misma, a veces, son ignoradas. Éstas pueden ser tangibles, intangibles, cuantificables, no cuantificables y pueden o no dar paso a la formación de patrones a largo plazo. Como consecuencia de lo anterior, diremos que la visión particular de los dirigentes del Estado (y sus subalternos) influyen en la formulación de la política exterior y pueden ignorar en algún momento los intereses de la población o del país en general provocando una toma de decisiones errónea y una conducción e implementación de la política exterior no adecuada a las exigencias generales, carente de respaldo y legitimidad.

Concluimos entonces que la política exterior, a grandes rasgos, es la formulación de una estrategia desde el Estado (es decir, a partir de un interés nacional aunque éste sea abstracto) que es dirigida hacia el exterior mediante un conjunto de acciones para provocar un impacto (positivo o negativo) que le reporte beneficios endógenos. Toma en cuenta la actuación de varios actores y está integrada, de igual forma, por una serie de objetivos y medios para conseguirlos. El líder²² de un país puede intervenir de manera directa (ser un decisor activo) o indirectamente (elegir entre las alternativas proporcionadas por terceros) dependiendo de la personalidad que ostente, su carácter, sus habilidades²³, el margen de maniobra con el que cuente tomando en consideración la estabilidad o inestabilidad del

²¹ Debemos aclarar que reconocemos que otros actores (organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, opinión pública, partidos políticos, movimientos sociales, medios de comunicación, entre otros), además de los Estados, intervienen y favorecen el proceso de formación de una política exterior; sin embargo, el presente trabajo de investigación hará constante referencia y se centrará en la que se lleva a cabo mediante el ente estatal y del líder que está al frente del mismo ya que nuestro objetivo principal es analizar el papel del Brasil y el particular trabajo de Luiz Inácio Lula da Silva.

²² “John Stoessinger identifica dos tipos de líder: cruzado y pragmático. Cruzado (*crusader*), es un líder que desea transformar la realidad con el objetivo de hacer un mundo mejor [...] tiende a tomar decisiones basadas en un idea preconcebida antes que sobre la base de la experiencia [...] Si lo hechos no encajan con su filosofía los descarta. Pragmático (*pragmatic*), tiene una mayor sensibilidad hacia el entorno y tiende a confiar en su experiencia antes que en sus deseos (lo que no significa que no lo tenga en cuenta a la hora de actuar)”, *sic.*, Rubén Herrero de Castro, *op. cit.*, pp. 276-277.

²³ La habilidad y capacidades del líder desempeñan un papel esencial, puesto que a mayor habilidad, menor es su necesidad individual de una posición favorable o un entorno reestructurable [...] Por el otro lado, un decisor inepto o poco hábil (incluso bien situado añadimos nosotros) se auto-reducirá su probabilidad de influir en su entorno, *ibidem*, p. 230.

entorno nacional, regional e internacional, así como por las personas de las que se encuentre rodeado.

[La política exterior será siempre] la única de las políticas que se orienta hacia un ámbito no controlado por la soberanía estatal [lo que lo hace inestable y altamente cambiante] y que, por ello, no puede tampoco preverse los resultados que pueda obtener o incluso los obstáculos a los cuales se pueda enfrentar. Más aún, [es] la única de las políticas que se dirige un ambiente en el cual confluyen otras políticas externas lanzadas por otras entidades estatales y que, por ello, puede considerarse como una confrontación entre distintas soberanías²⁴.

1.1.2. Conceptos básicos

Aunque es difícil establecer una tipología o una concepción universal acerca de lo que significa y qué tiene que ser tomado en cuenta para efectuar una política exterior, debido a las particularidades que cada uno de los Estados presenta, notamos la existencia de algunos conceptos básicos que colorean y dan forma a nuestro objeto de estudio, mismos que permiten comprender la trascendencia de la política exterior para la supervivencia y mantenimiento de un Estado en un contexto internacional sumamente dinámico, inestable y completamente incierto.

Conceptos como proyecto de nación, interés nacional, objetivos, herramientas/medios, estrategias, entorno nacional e internacional, capacidades, acciones, necesidades y principios son sólo algunos de los elementos que están presentes en todas las políticas exteriores, aunque en diferentes formas -sin importar el Estado del cual se habla- que nos auxiliarán en el análisis y la comprensión de la política exterior.

²⁴ David Herrera Santana, “La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal” en *Revista Electrónica Escenarios XXI*, Año II, No. 10, México, julio-agosto de 2011, p. 33, Dirección URL: <http://www.escenarios21.com/textos/2011/Julio-Agosto/3148PolExtPensamientoHerrera.pdf>

1.1.2.1. El proyecto de nación

[El proyecto de nación] es definido como el conjunto de aspiraciones que una comunidad nacional quiere alcanzar de manera colectiva [...] La perspectiva de un futuro común constituye el ingrediente principal de un proyecto de nación [...] Una política exterior debe contener un proyecto específico que responda a las características nacionales pero que sea lo suficientemente flexible para que, ante situaciones coyunturales y acontecimientos imprevistos, se tomen las medidas más pertinentes. Hay que recordar que una política sin proyecto no es una política²⁵.

Generalmente, se acepta hablar de un proyecto de nación para designar el plan o los planes a largo plazo de un Estado, aunque sabemos que al frente de éste, es decir en el gobierno, se encuentran personas con intereses y ambiciones particulares que definen el rumbo y la esencia del proyecto mismo de acuerdo a objetivos particulares o del grupo al que pertenezcan.

Esta visión del futuro tomará como base la trayectoria nacional, social, así como los antecedentes o momentos clave en la existencia de un ente estatal. Un proyecto de nación (dejando de lado el amplio debate acerca de la existencia de la nación desde un punto de vista sociológico²⁶) va a tomar en cuenta el pasado histórico²⁷ de un país, sus costumbres, el carácter de las personas que habitan en el Estado, los valores, entre otras cosas.

²⁵ Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior en México*, México, Plaza y Valdés; Universidad del Mar, 2007, pp. 27-28.

²⁶“La construcción del Estado y de la nación [conllevó la] sustitución de un mosaico de comunidades locales por un sistema más estrechamente ligado de Estado nación, de <<sociedad imaginada>> [...] Construir el Estado moderno consistía en sustituir las antiguas lealtades hacia la parroquia, la comunidad del vecindario o el gremio artesano por nuevas lealtades de corte ciudadano hacia la totalidad abstracta y distante de la nación y de las leyes del país” en Zygmunt Bauman, *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, España, Siglo XXI editores, 2006, p. 123.

“La nación se presentaba como la forma política de la sociedad moderna, compleja y cambiante, donde decaen las pertenencias particulares, locales, étnicas o religiosas y triunfa una racionalidad que se traduce en reglas administrativas [...] La negación de las identidades culturales en las sociedades democráticas liberales principalmente en las que se identificaron con más fuerza la libertad del pueblo con la omnipotencia del Estado republicano (o imperial)” en Alain Touraine, *¿Podemos vivir juntos? Iguales y diferentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 168-169.

²⁷ “No hay discurso histórico cuya eficacia sea puramente cognoscitiva; todo discurso histórico interviene (se inscribe) en una determinada realidad social donde es más o menos útil para las distintas fuerzas en pugna”, Carlos Pereyra, “Historia ¿para qué?” en Carlos Pereyra et al. *Historia ¿para qué?*, México, Siglo XXI editores, 2010, p. 13. De esta manera se intenta explicar la importancia e incidencia de la Historia, no sólo como mero recuento de acontecimientos sino como instrumento legitimador de una conducta al interior (de un Estado) o al exterior (es decir, dirigida al sistema internacional y todos los actores que forman parte de él).

Al igual que el interés nacional, el proyecto de nación suele contener elementos permanentes o que difícilmente tienen cambios radicales (además que en todo el proceso están estrechamente ligados y se determinan). Por ejemplo, el llegar a ser una potencia económica, militar o política puede ser un proyecto que puede mantenerse intacto aunque en el país existan diferentes corrientes políticas y los líderes tengan un particular sistema de ideas.

El proyecto nacional es una especie de hoja de ruta que llevará, al que lo construya, a obtener lo que desea –siempre y cuando cuente con las capacidades para ello. Es una imagen que se forma a partir de preguntarse ¿qué se quiere?, ¿qué pretende lograrse en un determinado período de tiempo?, ¿de qué manera se desea ser visto en el futuro? Esa imagen, confrontada con el pasado y el presente²⁸ permitirá saber y entender qué cosas se están haciendo mal, qué puede mejorarse y qué es lo que se debe hacerse para que el proyecto sea exitoso.

No hay que soslayar, por otro lado, el papel de la población (aún secundario) en el éxito o fracaso del proyecto de nación. Aunque la aceptación de éste por parte del pueblo sirve para legitimarlo casi nunca participa en su construcción y pocas veces, o en ningún momento, se beneficia de sus resultados. Aún así creemos que cuando la mayoría de los individuos que habitan en un Estado se piensan mayoritariamente homogéneos, observan que sus intereses y necesidades están siendo satisfechas por parte del gobierno o que sus demandas están siendo escuchadas, será mucho más fácil establecer, legitimar, sostener y llevar a cabo los planes que se tienen para obtener lo que se plantea en el proyecto de nación.

Una colectividad, un grupo, una nación, mantienen su cohesión mediante las reglas compartidas y los propósitos comunes que ligan entre sí a todos sus miembros [...] La historia ha sido, de hecho, después del mito, una de las formas culturales que más se han utilizado para justificar instituciones, creencias y propósitos que prestan cohesión a

²⁸ “El conocimiento de ciertos fenómenos [en el sentido histórico] constituye una guía para cuando ocurran de nuevo cosas semejantes [...] y opere como una guía para la acción [...] El pasado nos resulta inteligible a la luz del presente y sólo podemos comprender plenamente el presente a la luz del pasado. Hacer que el hombre pueda comprender la sociedad del pasado, e incrementar su dominio de la sociedad del presente, tal es la doble función de la historia (Carr)”, Cfr. Carlos Pereyra, *ibidem*, p. 12 y 26.

grupos, clases, nacionalidades, imperios [...] ha servido [también] para cobrar conciencia de la pertenencia a una etnia, a una comunidad cultural, a una comarca; al hacerlo ha propiciado la integración y perduración del grupo como colectividad²⁹.

Notamos, entonces que el papel que juega la historia³⁰ (combinada con la personalidad del líder, la situación económica, política, social y cultural de un pueblo o de un país y el estado de cosas en el exterior) es el de una herramienta eficaz para justificar y sostener -y a veces hacer exitoso- un proyecto de nación. A través del recurso histórico, también, pueden imponerse y justificarse las relaciones de dominación de acuerdo a los grupos de poder que estén al frente del gobierno.

1.1.2.2. El interés nacional³¹

Un Estado al establecerse como tal va a tener una serie de metas; sin embargo, existirán algunas en específico que indefectiblemente se convertirán en factores indispensables para la supervivencia y existencia del mismo. Eso es a lo que llamamos el interés nacional.

Éste no sólo atiende a las necesidades de un grupo de personas en particular sino que, supuestamente, es algo que atañe a la población en general que habita en un determinado territorio³². La manera en la que el interés nacional será llevado a cabo puede cambiar con el relevo del gobierno al frente de un Estado pero su esencia difícilmente se transforma radicalmente ya que sostiene la existencia de un país, lo defiende y lo justifica utilizando todas las herramientas disponibles.

²⁹ Luis Villoro, “El Sentido de la Historia” en Carlos Pereyra, *op.cit.*, pp. 43-44.

³⁰ “La historia se emplea de manera sistemática como uno de los instrumentos de mayor eficacia para crear las condiciones ideológico-culturales que facilitan el mantenimiento de las relaciones de dominación” en Carlos Pereyra, *op. cit.*, p. 23.

³¹ [Es considerado por Hans Morgenthau como] “el objetivo supremo intangible y sagrado que guía la lucha por el poder. Es la esencia de la política [...] El interés nacional puede identificarse como la supervivencia del Estado, es decir, la protección de su identidad física, política y cultural contra los ataques de otros Estados” en Celestino del Arenal, *op. cit.*, p. 136.

³² “El concepto de interés nacional de los Estados es, desde luego, altamente elusivo [...] El interés nacional está sujeto a la interpretación que del mismo hagan la clase, el partido o grupo en el poder. Sin embargo, también se acepta que dentro del sistema del Estado-nación necesariamente existen ciertos intereses básicos objetivamente inidentificables, como son la supervivencia como entidad soberana, la integridad territorial y la plena autonomía en las decisiones de política interna y externa”, Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 101.

Los miembros de la comunidad política pueden percibir los intereses de su propio proceso de socialización en función de su religión, etnia, situación económica, social, educativa, etc. Los responsables políticos no pueden cumplir con todos los intereses, pero no pueden permitirse el lujo de ignorar los intereses expresados ampliamente³³.

Teóricamente, el interés nacional se funda en los reclamos, necesidades y objetivos de toda la población que habita en un país. El término, aunque abstracto, aspira a englobar íntegramente al Estado y justificar así las acciones que emprenda en el futuro, en este sentido, no pueden deslegitimarse las decisiones de un país que actúa, incuestionablemente, en su beneficio y buscando satisfacer sus propios objetivos.

“El término interés nacional ha sustituido los términos como bien común, bienestar público, etc. [...] El interés nacional es la piedra de toque de la política exterior de cualquier nación. Es la estrella que guía la política exterior. Sin embargo carece de cualquier significado intrínseco [...] expresa los intereses de toda la nación”³⁴.

Entonces, el interés nacional será determinado con base en un proyecto de nación que le de sustento; asimismo, se conformará a partir de un conjunto de elementos que resultan vitales para la sobrevivencia o existencia de un Estado en el plano internacional. La presencia de coyunturas locales, regionales e internacionales contribuirá a que éste se enriquezca o cambie de dirección pero no así su significado.

La construcción (ideológica y material) de un interés nacional va a ser exitosa o no tomando en cuenta tres elementos esenciales. El primero de ellos tiene que ver con la legitimidad del gobierno que esté al frente, ya que interpretar lo que todo un Estado quiere es una tarea difícil e, incluso, imposible de cumplir; no obstante, la personalidad del líder o la contundencia de sus propuestas y acciones pueden provocar el efecto contrario, es decir, que la población se identifique, acepte y haga legítimas las reivindicaciones de una persona o un grupo de personas.

³³ P. M. Kamath, *op. cit.*, p. 31. Traducción libre de la autora.

³⁴ *Ibidem*, p.32

El segundo se refiere a los elementos materiales, cuantitativos y tangibles³⁵, porque éstos tienen una participación considerable en la elaboración e implementación de la política exterior y, particularmente, del interés nacional. Y, finalmente, en tercer sitio encontramos a los factores intangibles que rara vez se toman en cuenta a la hora de analizar y explicar la política exterior. Dentro de estos pueden mencionarse: la cohesión y la moral de la población que habita en el territorio, la imagen que se tiene de un país, la personalidad del líder, entre otras³⁶.

El interés nacional, finalmente, va a ser defendido por el Estado y éste tratará de hacer lo posible por cumplirlo. Para esta tarea utilizará todas aquellas herramientas que estén a su disposición y actuará conforme a las coyunturas que le beneficien en la tarea de satisfacerlo. Será, también, “el principio y el fin de la política exterior, al ser aquello que le da vida y que define el fracaso o éxito de la aplicación de la misma”³⁷.

1.1.2.3. El entorno nacional

Lo que pase al interior de un Estado ayuda a comprender la evolución, mantenimiento y desarrollo del mismo y permite establecer las metas y/o los objetivos que desean conseguirse a través de sus relaciones con el exterior, así como plantear el proyecto e interés nacional.

El entorno local o nacional es entonces una piedra angular para la formulación de la política exterior. Es un parámetro indispensable para conocerse a sí mismo. Igualmente, la definición del contexto imperante en esta esfera provocará una cierta actuación por parte del Estado atendiendo a la inestabilidad o estabilidad (económica, política y social principalmente) que se viva, a la aceptación del gobierno por parte de la población, al éxito o fracaso de la política exterior, a los intereses de la clase gobernante, etc.

³⁵ Como el factor geográfico (en el que se incluyen la extensión del territorio, su ubicación, la existencia o no de recursos naturales, si tiene salidas al mar, etc.); el poblacional; la capacidad para desarrollar tecnología de punta; las capacidades económicas; el desarrollo de infraestructura; la estabilidad política, social, entre otras.

³⁶ Que para Morgenthau son los elementos que le dan forma al poder de un Estado.

³⁷ David Herrera, *op. cit.*, p. 4.

En esta área debemos atender al papel de cada uno de los actores que van a influir directa o indirectamente en las políticas llevadas a cabo en un país; entre estos pueden mencionarse a los “factores extraconstitucionales que intervienen en la elaboración de la política exterior [como los] partidos políticos, grupos de presión y opinión pública”³⁸. A estos debemos agregar, aunque quizá ya Marcel Merle los tomó en cuenta dentro de los grupos de presión, a los poderes fácticos como la Iglesia o los medios de comunicación que en determinadas ocasiones, sociedades y países establecen un vínculo estrecho con el gobierno y los hacedores de la política exterior.

La situación nacional moldeará, justificará y especificará la política exterior de acuerdo con los distintos problemas que existan en los países involucrados y a las condiciones coyunturales surgidas de diferentes situaciones (por ejemplo, la migración constante, el trasiego de armas y la venta ilícita de estupefacientes pueden ser cuestiones que lleven a un determinado Estado a entablar una estrecha y casi única relación con otro).

1.1.2.4. El entorno regional e internacional

Dentro de este rubro convergen el ámbito regional e internacional en los cuales un país se desenvuelve. Sabemos a este respecto que en la escena internacional no existe una verdadera autoridad que aplique algún grado de coerción sobre los Estados con la finalidad de que éstos cumplan con determinadas obligaciones. No hay (hasta este momento) un poder universal, por encima de la soberanía y autoridad de los países, que coaccione o castigue sus comportamientos en esta esfera. Entonces, primará la incertidumbre, la anarquía -que no necesariamente implica un desorden total- y la creciente inestabilidad por los conflictos que indefectiblemente aparecerán a causa de la existencia de intereses contradictorios.

Por lo tanto, en el momento en que una política exterior esté siendo elaborada debe hacer referencia a la situación en la que se encuentre el entorno internacional para saber o al

³⁸ Marcel Merle, *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1978, p. 282.

menos prever las situaciones a las que tiene que enfrentarse para cumplir con las metas planteadas.

Del entorno internacional, dependerán asimismo las estrategias que se formulen para conseguir lo que se quiere. Nos ayudará, igualmente, a utilizar recursos que faciliten esta tarea; así como a identificar a aquellos actores con los que podemos establecer alianzas (por compartir algún interés o por su fortaleza), a los que no debemos acercarnos; y los instrumentos (organizaciones internacionales, tratados bilaterales, por ejemplo) que coadyuven al fortalecimiento de nuestros intereses.

1.1.2.5. Los objetivos

Los objetivos o fines de política exterior deben ser, tomando en cuenta el ámbito nacional e internacional: “concretos [y] en concordancia con ese interés general [el interés nacional] que sirvan tanto de guía para la acción, [y] como referentes particulares para alcanzar determinadas situaciones y resultados que son definidos como deseables, o bien, para minimizar o eliminar aquellos escenarios que son concebidos como adversos o no deseables”³⁹.

Los objetivos son sumamente cambiantes debido a la inestabilidad del medio externo (exento del control de un gobierno específico) y a la multiplicidad de intereses de las personas que se encuentran al frente del país. Serán defendidos por los respectivos Estados frente a otros para impulsar su cumplimiento. Esto último va a depender de la actuación del país, de la claridad con la que fueron formulados y las capacidades con las que cuente para imponerlos frente a otros. Al mismo tiempo, deben justificarse y legitimarse para que sean apoyados y reconocidos no sólo por la sociedad nacional sino por la internacional.

“Los objetivos [deben tener] un sentido futurista. [Ellos] determinan el posible curso de acción que podría o debería ser seguido por los responsables políticos para cumplir

³⁹ David Herrera, *op. cit.*, pp. 36-37.

con las aspiración de la comunidad política nacional. Son determinados desde la perspectiva [interna] de los Estados y por la sociedad internacional”⁴⁰. Así como por las constantes interacciones que se dan entre al ámbito externo e interno y los persistentes cambios que se llevan a cabo en el sistema internacional.

1.1.2.6. Las estrategias

Las estrategias de política exterior están conformadas por una serie de maniobras o “líneas concretas de acción que, según lo planeado, llevarán a lograr los fines [u objetivos] establecidos”⁴¹. Se definen cuando se determina quién, cuándo, cómo actuará o de qué manera se aplicarán ciertos instrumentos o elementos para dirigir positivamente el trabajo que se desarrollará en el proceso de formulación y aplicación de la política exterior.

Se trata de la organización de medios (capacidades, herramientas) con los que cuenta un país que van a responder a una serie de metas a corto, mediano y largo plazo. Es la movilización de todos los elementos de un Estado (o la primacía de algunos) para provocar un cambio en la actitud de los otros o para satisfacer ciertos intereses en el exterior. “Una estrategia constituye un conjunto de objetivos o fines [...] Proyectar estrategias es insuficiente si su aplicación no se realiza con las tácticas adecuadas”⁴².

Las estrategias estarán estrechamente ligadas a las acciones, a través de las cuales se optará, según sea el caso, por una actitud de cooperación; por una actuación unilateral ignorando a otros actores inmiscuidos; por una autolimitación de la soberanía mediante la firma de tratados; por la formación de bloques o regímenes internacionales para el cumplimiento de un determinado objetivo; por una actitud defensiva, ofensiva, de disuasión, de hostilidad, amistad, solidaridad, de omisión, entre otras. En suma, son el resultado de la planificación de las acciones mediante la organización de los medios. Ellos

⁴⁰ P. M. Kamath, *op. cit.*, p. 20. Traducción libre de la autora.

⁴¹ César Villalba, “Aspectos básicos para estudiar la política exterior” en *Boletín de Política Exterior de México*, núm. 2, México, UNAM, FCPyS, mayo-junio, 1998, p. 3.

⁴² Anastasio Ovejero Bernal, *Técnicas de negociación: cómo negociar eficaz y exitosamente*, Madrid, España, McGraw-Hill Interamericana, 2004, p. 173.

son la guía de las acciones rumbo a la consecución de los objetivos. Responden a la pregunta ¿cómo conseguir tal o cual objetivo?

1.1.2.7. Las capacidades

Las capacidades determinarán la fuerza o la debilidad de un Estado en su actuación dentro del escenario internacional. Establecerán qué tan capaz es un país para cumplir con el proyecto de nación, con el interés nacional, con las metas y los objetivos.

En su sentido más general, el poder es la capacidad de hacer, producir o destruir [...] El poder de una persona o de una colectividad es mensurable con rigor, en razón misma de la diversidad de finalidades [...] El poder de un individuo es la capacidad de hacer, pero por encima de todo, de influir sobre la conducta o sentimientos de los otros⁴³.

Cuando un Estado decide obtener un lugar privilegiado en el mundo y, a partir de ello, cumplir con una serie de necesidades tiene que observar, primero, cuál es su estatus ¿Qué queremos decir con lo anterior? Que deben tomarse en consideración las debilidades en el ámbito económico, militar, político, geográfico, demográfico y tecnológico para delimitar la intensidad de su influencia -positiva o negativa- en las relaciones que se mantienen con el exterior⁴⁴.

Si un país cuenta con un desarrollo deficiente e incluso nulo de cualquiera de los elementos que se mencionaron con anterioridad es poco factible que triunfe o se embarque en un proceso positivo en el cumplimiento efectivo de los objetivos de política exterior. Aunque existe la posibilidad que, mediante la formación de alianzas y la ayuda de los que participan en ella, logre (aunque de manera comprometida y poco durable en caso de que la alianza sea meramente coyuntural) conseguir lo que desea.

La existencia o no de las capacidades ya mencionadas puede provocar una serie de actitudes positivas o negativas (defensiva, de disuasión, ofensiva, de confrontación,

⁴³ Raymond Aron, *Paz y Guerra entre las naciones*, Madrid, Alianza editorial, 1985, p. 79.

⁴⁴ “Llamemos fuerza potencial al conjunto de recursos materiales, humanos y morales, que cada unidad posee en el papel, y llamemos fuerza actual a aquellos de sus recursos que son movilizados para la dirección de una política exterior en tiempos de guerra o de paz”, *ibídem*, p. 81.

hostilidad y/o amistad) con respecto a otro país para conseguir lo que se quiere, lo que generará -dependiendo el Estado del que se hable y sus capacidades- cooperaciones en materia económica, préstamos, intervenciones militares, guerras, bloqueos económicos, cercos militares, entre otros que tendrán como resultado un clima de estabilidad o inestabilidad en el ámbito internacional que sin duda impactará a las relaciones internacionales y, por lo tanto, el manejo de la política exterior.

Existen también otras cualidades que deben ser tomadas en cuenta para identificar el poder o las capacidades de un Estado. Hans Morgenthau, por ejemplo, reconoce como parte integrante de los elementos del poder nacional: el carácter nacional (que parte de las características compartidas por la población que habita dentro de un determinado territorio, así como de los valores o cultura comunes que les permiten estar cohesionados); la moral nacional (cambiante según el talento que muestre el gobernante, cuestión que va a estimular un comportamiento deseable (para el líder); y la calidad del gobierno (que dependerá de la capacidad del líder para conciliar los diferentes intereses al interior de su gobierno de manera que éste pueda obtener el beneplácito popular)⁴⁵.

La capacidad de negociación internacional (o la calidad de la diplomacia⁴⁶ como lo ha establecido Hans J. Morgenthau) fungirá como un elemento de poder que aumentará la fortaleza de un Estado (material y moralmente), la actitud que éste tenga en las interacciones que tiene con otras entidades y su influencia (que le permitan cumplir satisfactoriamente sus objetivos) determinará su capacidad de persuasión y cambio en su beneficio. De la misma manera, ésta capacidad dependerá de las circunstancias que priven en el ámbito nacional, regional e internacional, mismas que facilitarán, o no, la incidencia del país en el exterior a través de la política formulada en la materia.

⁴⁵ Hans Morgenthau, *op. cit.*

⁴⁶ Según él, “las naciones deben apoyarse en la calidad de su diplomacia [que resulta de la complementación de los otros factores del poder nacional como la calidad de gobierno, los recursos naturales, la moral nacional, la geografía, la capacidad industrial, la población, el carácter nacional y la calidad de la sociedad] para actuar como catalizadores de los diferentes factores que constituyen su poder [...] estos diferentes factores, cuando son proyectados al campo internacional por la diplomacia, se convierten en lo que llamamos el poder nacional [...] es de la mayor importancia que la buena calidad del servicio diplomático sea constante. Y esa calidad constante resulta mejor afianzada si se la hace depender de la tradición y de las instituciones antes que de las esporádicas apariciones de individuos brillantes”, en Hans J. Morgenthau, *op. cit.*, pp. 179-180.

Queda decir, entonces, que la existencia y desarrollo de las capacidades se constituirán como cuestiones primordiales cuando analicemos cualquier política exterior. Si bien ésta no estará totalmente determinada por aquellas, sí definirán su curso de acción y dotarán de un estatus especial al Estado que las posea.

1.1.2.8. Los medios/herramientas

“Son aquellos mecanismos institucionalizados y reconocidos por la sociedad internacional que ayudan al logro de los objetivos y determinan el tipo de relación entre dos o más Estados”⁴⁷. Cada uno de los países va a implantar aquellos medios o herramientas que le parezcan más asequibles y eficaces. Entre las más utilizadas son: las misiones diplomáticas⁴⁸, la formación de alianzas en temas específicos, la cooperación internacional⁴⁹, la implementación de los bloqueos económicos, la formación de regímenes internacionales, las presiones políticas, las intervenciones militares, las actitudes belicosas o pacíficas, el recurso a la neutralidad o a la no acción, etc.

Existen también otras herramientas que pueden ser hasta imperceptibles, sobre todo aquellas que descansan en el factor cultural para incidir en el cambio de actitud de otro Estado y la población en su conjunto. Y para este hecho ha contribuido enormemente el desarrollo de las comunicaciones, telecomunicaciones⁵⁰ y las industrias culturales⁵¹ que al ser dominadas por los países más poderosos, tienen la ventaja de intervenir,

⁴⁷ *Ibidem*, p. 34.

⁴⁸ “La diplomacia es uno de los varios instrumentos a disposición de un país para asegurar sus objetivos de política exterior [...] La diplomacia es el arte o el negocio de la consecución de objetivos de política exterior mediante la negociación”, *ibidem*, p. 16.

⁴⁹ “La cooperación requiere que las acciones de los individuos u organizaciones -que no se hallaban en armonía preexistente- se adecuen mutuamente por medio de un proceso de negociación [...] Se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros” en Robert Keohane, *Después de la hegemonía*, Buenos Aires, Argentina, Grupo editor latinoamericano, 1988, p. 74.

⁵⁰ “El capitalismo no sólo define y estructura la economía política global, sino que el proceso, determina la cultura global al distribuir productos comercializados de los medios de comunicación que contienen el *ethos* y valores del capitalismo corporativo y el consumismo” en John Tomlinson, *Globalización y Cultura*, México, Oxford University Press, 2001, p. 96.

⁵¹ “La técnica de la industria cultural ha llevado sólo a la estandarización y producción en serie y ha sacrificado aquello por lo cual la lógica de la obra se diferenciaba de la lógica del sistema social [...] control de la conciencia individual. Los extremos que se tocan quedan diluidos en una confusa identidad, lo universal puede sustituir a lo particular y viceversa [...] La industria cultural, en suma, absolutiza la imitación” en Theodor Adorno y Max Horkheimer, “La industria cultural” en *Dialéctica de la Ilustración*, Madrid, España, Trotta, Madrid, 2006, pp. 174-175.

deliberadamente y casi sin ningún obstáculo, hasta la médula de una sociedad provocando una transformación o una transmutación de valores pueden incidir en el cambio de actitud en un Estado.

“[La] dominación a través de la influencia lingüística de una cultura⁵² y de una civilización extranjera. Los fantásticos progresos realizados en el campo de las comunicaciones encierran el riesgo de acentuar las diferencias de poder y de proporcionar nuevas municiones a la competencia entre los Estados”⁵³.

Los principios, también deben considerarse como medios y herramientas comúnmente utilizados en la política exterior. Éstos, según Modelski, “son ciertas creencias o ideas básicas que son consideradas, por la comunidad y por los responsables políticos, como las acciones deseables por su propio bien”⁵⁴. Se forjan y establecen a través de la evolución histórica del Estado y la constante reflexión del proyecto de nación. Además que se constituyen como sendos factores de motivación para la formulación y aplicación de una política exterior. En otras palabras, tienen la función de guiar y justificar la actuación de un país en el ámbito local, regional e internacional, permitiéndole, de la misma forma, obtener la legitimidad de sus distintas actuaciones, de su proyecto de nación y, también, del interés nacional.

La igualdad, la independencia, el respeto a la soberanía y a los principios del Derecho Internacional⁵⁵ son sólo algunos de los principios mayormente invocados por los Estados en su actuación hacia el exterior.

⁵² “La cuestión del dominio idiomático y la amenaza a la diversidad lingüística nos conduce al más amplio nivel de imperialismo cultural: la idea de que una cultura global, de una forma u otra tiende a convertirse en una cultura hegemónica [...] El poder del capitalismo transnacional para distribuir sus productos culturales en todo el mundo se proyecta hacia la distribución de una monocultura capitalista” en John Tomlinson, *op. cit.*, pp. 93-95.

⁵³ Marcel Merle, *op. cit.*, p. 186.

⁵⁴ Cfr. P. M. Kamath, *op. cit.*, p. 26. Traducción libre de la autora.

⁵⁵ “Conjunto de normas fundamentales, interdependientes de preeminencia universal, por el que los Estados, y consecuentemente los demás sujetos de la sociedad internacional, deben regir su conducta en las relaciones internacionales” en Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, p. 271.

“Una política exterior no puede funcionar por completo si carece de ciertas normas, principios o valores [...] Los responsables pueden interiorizar el sistema de valores [existente] o sólo pueden adherirse a ellos por presión externa”⁵⁶. Por lo tanto, en el medio internacional se utilizarán diversas herramientas para cumplir con la política exterior. Éstas variarán de país a país dependiendo de su forma de gobierno, de la ideología reinante, de los principios que sigan, de las oportunidades que se observen en los tres ámbitos de acción de un Estado (local, regional e internacional), de sus capacidades, etc.

1.1.2.9. Las acciones

La perspectiva o imagen que nos forjamos del exterior, de la región o del propio país van a alentar o desalentar ciertas acciones creyendo que de esa manera van a conseguirse los propósitos de nuestro Estado. Las acciones -y en algunos casos la inacción- van a determinar nuestra posición ante una situación, nuestra capacidad para influir sobre otro actor, nuestra fuerza y la contundencia/firmeza de nuestras posiciones. Mediante ellas se reflejan los objetivos que se plantearon y van a justificarse por el proyecto e interés nacional perseguido, así como por los principios que van a ser el sostén moral de nuestra política exterior.

Las acciones, en suma, serán la expresión definitiva y material de todo el proceso de política exterior; éstas, provocarán ciertas respuestas de aquellos actores a los que van dirigidas. De esta manera -y atendiendo a lo positivo o negativo de las reacciones que ocurran y al cumplimiento o no de los objetivos y los intereses nacionales- podrá calificarse a la política exterior como exitosa o no. Con base en lo anterior, el Estado considerará reformular por completo el proceso o adoptar ciertas medidas tradicionales como pilares de su política exterior.

⁵⁶ P. M. Kamath, *op. cit.*, p. 26. Traducción libre de la autora.

1.1.2.10. La evaluación

Debido al carácter procesal de la política exterior, ésta debe tener un resultado. Éste será satisfactorio o no, si se consideran positiva o negativamente el cumplimiento de los intereses nacionales, el proyecto de nación y los objetivos estratégicos establecidos en la construcción de la actuación que tendrá el país hacia el exterior.

Cuando una política exterior no resulta satisfactoria tendrá que reformularse con base en los errores y desafíos que fueron ignorados con anterioridad en la construcción de las estrategias y en el accionar del Estado. En cambio, si el país tiene éxito y aplicó una política bien planeada y congruente con las necesidades y, sobre todo, con sus capacidades, comienza entonces la búsqueda de nuevas cosas que le permitan fortalecer su imagen, prestigio y actuación en el ámbito internacional.

Este paso, como los otros, reviste su grado de importancia ya que si es ignorado, el gobierno y los hacedores de política exterior no tendrán un referente con el cual comparar los nuevos esfuerzos en la materia. La evaluación no sólo sirve para saber qué no se quiere o qué no debe hacerse otra vez, también puede aprovecharse para retomar ideas, patrones o conductas -obviamente, basándose en un contexto diferente- que, en un momento determinando, impulsaron las actuaciones de un Estado en el sistema mundial.

1.2. El Brasil: historia y política exterior

Cada Estado, como hemos visto, ha formulado -y formula- su política exterior de acuerdo a peculiaridades económicas, sociales, geográficas y culturales, así como por sus necesidades internas y externas. Algunos gobiernos han creído que llevar a cabo una política exterior basada en principios es suficiente para otorgar un sustento ideológico y, a veces, doctrinario a su desempeño. Otros, aunque en algún momento se encarguen de reivindicar valores, como la democracia o la paz, actúan de manera pragmática de acuerdo a intereses históricos y/o coyunturales.

La política exterior (no importa de qué ente estatal proceda) es una expresión del poder que posee. Éste se refleja, en el ámbito interno, a través de una economía estable y en constante crecimiento; de un sistema político en el que se respeten las instituciones y, en la parte social, mediante una población que, al menos mayoritariamente, crea y sienta una cercanía hacia su gobierno como consecuencia de los progresos tangibles llevados a cabo en el país que habitan. En el ámbito externo, se expresa por medio de la presencia creciente en los debates acerca de temas nodales a nivel internacional; el creciente liderazgo en la región de la que es parte; la presencia en bloques y/o en alianzas estratégicas, entre otras.

A partir de lo anterior, van a fijarse los intereses y objetivos que un país va perseguir. Sin embargo, éstos también se nutrirán de las necesidades históricas que sólo sufren modificaciones mínimas con el paso del tiempo. Es así que en todo estudio de política exterior, la historia juega un papel fundamental. No se trata solamente de recavar datos, plasmarlos en un documento sin sentido, con el simple objetivo de informar al lector. En el plano que nos concierne, la historia permite elaborar y analizar los hechos a partir de los cuales se ha definido la actuación hacia el exterior de un Estado durante los comienzos de su existencia hasta la actualidad.

Así, será posible -llevado a un ámbito concreto- comprender de una mejor manera el papel desempeñado por el Brasil, a través de los años, en América Latina, en el Cono Sur y en el mundo en general. Nos permitirá, de igual forma, saber si su comportamiento en la sociedad internacional es totalmente novedoso y revolucionario o si ha seguido pautas que,

al detenerse a observar la historia misma del país, han permeado en su concepción del mundo y en sus acciones.

Para estos fines, en este subcapítulo se tratarán de manera un tanto general los principales acontecimientos históricos que moldearon la política exterior brasileña y que, aún en la actualidad, sobreviven pese a los vertiginosos cambios en el mundo, en la región y en el propio Brasil. De esta forma, se tomarán en cuenta cinco períodos históricos de envergadura para cumplir con el objetivo que nos concierne. En un primer momento, encontraremos la etapa concerniente al establecimiento de la República, en 1889, hasta la primera mitad del siglo XX. Posteriormente, se caracterizarán los períodos en los que Getúlio Vargas deja la presidencia del Brasil. Enseguida, se hace un recuento de la dictadura militar (1964-1985); y, finalmente, la era redemocratizadora (1985-2003) donde ocurrió un cambio de discurso en el ámbito nacional y de la política exterior pero que dejó inamovibles los principales objetivos en la materia.

1.2.1. La República (1889) – el *estado novo* de Getúlio Vargas

Para explicar y analizar la formación histórica de la política exterior brasileña, es necesario tomar en cuenta los hechos que ocurrieron desde que el país sudamericano se convirtió en una República⁵⁷-totalmente independiente de Portugal, al menos políticamente hablando-porque a partir de ese momento pueden observarse ya las tradiciones en el área que han caracterizado, aún hasta nuestros días, las relaciones del Brasil con el exterior.

Debemos considerar, así, el trabajo realizado por el Barón de Río Branco⁵⁸ que, a través de su experiencia y las oportunidades que el contexto le brindaba, llevó a cabo acciones que marcaron el proceder del Brasil respecto al exterior. Del Barón se dice que

⁵⁷ En 1889 cuando los intereses de las clases poderosas nacientes ya no convergían con las de la Colonia y se decide dejar de lado la monarquía constitucional implantada en la primera independencia de 1822.

⁵⁸ José María da Silva Paranhos Júnior Barão de Río Branco “nació el 20 de abril de 1845. Fue diputado (1868/1872), secretario particular en la misión de negociación de paz con el Paraguay (1870/1871) y Cónsul General en Liverpool (1876). En el período que estuvo al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores (1902-1912), el Barón de Río Branco fue responsable de la consolidación de las actuales fronteras del país y por la importante modernización de las acciones de la Cancillería brasileña” en Instituto Río Branco, [en línea], Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección URL: <http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/obarao.xml> [consulta: 22 de septiembre de 2011]. Traducción libre de la autora.

supo conjuntar perfectamente la tradición monárquica y el ímpetu de la nueva vida republicana⁵⁹ a la que su país se estaba abriendo, por lo que su labor al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores (*Itamaraty*) dejó una huella imborrable al formular y llevar a cabo, con un carácter particular, la política exterior brasileña.

Desde 1889 hasta el importante período histórico llamado *Estado Novo*⁶⁰, con Getúlio Vargas como principal artífice, las directrices de la política exterior en el país no sufrieron modificaciones importantes, sin embargo, los cambios que se sucedían en el ámbito local, regional e internacional sí influyeron de manera directa obligando al Brasil a adaptar su actuación tradicional a los requerimientos de la época. De esta manera, pueden observarse los tres principales intereses nacionales y las líneas generales en la política exterior brasileña:

Intereses Nacionales

- Una constante preocupación por defender y asegurar la integridad del territorio brasileño⁶¹.
- El establecimiento de fronteras y límites claros entre los países vecinos⁶².
- La construcción de una zona de paz y buena vecindad.

⁵⁹ Celso Lafer, Jaime Barros, Álvaro Lins.

⁶⁰ Se llamó *Estado Novo* a esta etapa histórica del Brasil porque por medio de un nuevo enfoque económico nacionalista-positivista (sustitución de importaciones, logro del desarrollo económico, protección de las industrias nacionales), político y social (pacto con las élites, los trabajadores y la clase media a través de una organización corporativa) se trató de transformar y sanar las graves desigualdades que existían entre los brasileños, así como consolidar el papel, participación y beneficios del país a nivel internacional.

⁶¹ Que se formó y acrecentó a través de la actuación de los colonos portugueses, de los navegantes y, preponderantemente, de los *bandeirantes* a los que se les atribuye el mayor trabajo de autocolonización y profundización de las fronteras del Brasil.

⁶² En este sentido conviene señalar que el Tratado de Madrid, 1750, se convirtió en el “principal tratado de límites entre España y Portugal en América, [...] las fronteras brasileñas se fijaron en una evolución histórica de acuerdo a los principios [como el *utis possidetis* que se refería a que cada Corona era dueña legítima del territorio efectivamente ocupado], costumbres y moral política de la época [...] Es sin duda el más importante documento diplomático del Brasil colonial. Él representaba el primer ajuste de límites razonable y factible, constituyendo desde entonces la base y fuente para las futuras negociaciones” en Álvaro Lins, *O Barão do Rio Branco, Biografia pessoal e historia política*, São Paulo, Brasil, Companhia Editorial Nacional, 1965, pp. 181, 185 y 187. Traducción libre de la autora. Debemos añadir que sobre este tratado descansaron las reclamaciones y a veces la resolución de los conflictos ya que era el único reconocido legalmente.

Líneas Generales

- La preeminencia de las ideas y la necesidad de seguridad y unidad nacional.
- El efectivo respeto y defensa del Derecho Internacional, así como de sus principios⁶³.
- La defensa de la igualdad e independencia de cada uno de los Estados en relación a la toma de decisiones en temas discutidos en el ámbito internacional⁶⁴.
- El apoyo al panamericanismo y la Doctrina Monroe.
- La necesidad de reorganización de las fuerzas armadas.
- El desarrollo del país como un elemento de alta prioridad.
- La construcción de la unidad entre los países de América del Sur.
- La labor del Brasil por insertarse de manera competitiva y de manera más justa en la economía mundial.
- El mantenimiento de relaciones cordiales con Estados Unidos.

Todos estos elementos y directrices influyeron directamente en la formulación y aplicación de la política exterior del Brasil. El objetivo primordial era el de construir un escenario regional pacífico que ayudara a satisfacer las necesidades de política interna (estabilidad política, crecimiento económico, legitimidad) y, claro, obtener beneficios de la posición que obtuviera en el sistema internacional (prestigio, convertirse en un actor importante en la región, establecer relaciones fuertes con actores externos, etc.).

Con el fin evitar los conflictos y con ello la inestabilidad del subcontinente, el Brasil prestó una importante atención a su ubicación geográfica por lo que intentó en todo momento construir y mantener una relación solidaria con los diez países vecinos a través de un activo recurso a la negociación y a los tribunales arbitrales para la resolución de problemas o querellas (de límites, sobre todo). De esta forma desarrolló una actitud

⁶³ Independencia nacional; autodeterminación de los pueblos; no intervención; igualdad entre los Estados; defensa de la paz; solución pacífica de los conflictos; repudio a la guerra, entre otros.

⁶⁴ Los momentos y acciones particulares que denotaron esta conducta fueron: la Segunda Conferencia de Paz de La Haya en 1907 y la Conferencia de Paz de París en 1909. En ambos, Brasil “reivindicó el principio de igualdad jurídica de los Estados, [así como] un papel en la elaboración y aplicación de normas que deberían regir los grandes problemas internacionales cuestionando así la lógica de las grandes potencias” en Celso Lafer, *op. cit.*, p. 85. Traducción libre de la autora.

cooperativa y de buena vecindad⁶⁵, estilo que fungió -y aún lo hace- como una de sus principales y más socorridas herramientas evitando con ella un clima de desconfianza y relaciones frágiles.

En cuanto al rubro dedicado al mantenimiento de la seguridad e integridad del territorio (su principal interés nacional) las estrategias y medios utilizados tuvieron como principal apoyo el fortalecimiento de la imagen del Estado; y el reforzamiento y reorganización de las fuerzas armadas con el fin de ganar, aumentar y proyectar el prestigio del país hacia el exterior.

El uso de la diplomacia en estos períodos de tiempo, se consolidó como una herramienta obligada para cumplir, la mayoría de las veces, con los objetivos de política exterior. El *Itamaraty* se había convertido ya en un Ministerio con capacidad de decisión y acción, altamente respetado y un prestigio ascendente en el ámbito internacional.

Desde la consolidación de la República hasta el *Estado Novo*, las relaciones con Estados Unidos representaron un punto importante en la política exterior del Brasil, en este sentido, se intentaron continuamente (no sin dificultades) establecer relaciones cordiales. Durante los períodos en los que Río Branco se desempeñó como Ministro del exterior apoyó las ideas de la Doctrina Monroe y el panamericanismo aunque nunca reconoció o aceptó abiertamente la supremacía de Estados Unidos (EU) sobre el Brasil o cualquier otro país del continente; él pensaba que mediante la utilización de tales ideas podría lograrse la tan ansiada unidad e igualdad entre los Estados que formaban parte del continente americano⁶⁶. En el período de Getúlio Vargas, la cordialidad se expresó en la participación en la Segunda Guerra Mundial (de lado de los aliados) y el rompimiento de relaciones diplomáticas con Italia, Alemania y Japón, sólo por mencionar algunos hechos.

⁶⁵ Ésta actitud puede observarse, por ejemplo, en la firma de tratados de cooperación y protección recíproca como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 1947 y el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas en 1948. S/a, [en línea], Organización de los Estados Americanos, Dirección URL: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-29.html> [consulta: 22 de septiembre de 2011].

⁶⁶ Cfr. Álvaro Lins, *op. cit.*, p. 336-337.

Finalmente, durante el *Estado Novo* y, particularmente, en los gobiernos de Vargas, el desarrollo se convirtió en un fuerte interés nacional ya que se pensaba que por medio de éste se podía terminar con los atrasos y desigualdades económicas y sociales que privaban en casi todo el territorio, así como el fortalecimiento que necesitaban para proyectarse con fuerza en la región y el mundo. Lo anterior, se implementó por medio de diversificación de sus relaciones para lograr un mayor margen de autonomía, la ampliación del proceso de sustitución de importaciones, del fortalecimiento de las industrias nacionales, de la construcción de infraestructura que comunicara a todo el territorio, etc.

No debemos ignorar la importancia del legado de Getúlio Vargas (artífice fundamental de la Revolución de 1930 que terminaba con la *República Velha* dominada por la burguesía agro-exportadora y daba paso al predominio de la estructura de base urbano-industrial)) no sólo para la política exterior brasileña sino la influencia permanente que dejó al interior del Brasil. Los períodos en los que fungió como presidente de la República (1934-1945 y 1950-hasta el año en que se suicidó, 1954) fueron testigos de una gran transformación económica -debido a las etapas de industrialización que se presentaron como consecuencia directa de la crisis de 1929- y política (con la aparición del populismo) en los países de América Latina⁶⁷.

En el Brasil, así como en Argentina y México predominantemente, el populismo se expresó en un fuerte culto al líder presidencial y en la unidad de los diferentes sectores sociales entorno a él y al Estado (que se presentaba como director del desarrollo industrial brasileño y como una “entidad deliberadamente por encima de los conflictos sociales”⁶⁸). La exaltación del nacionalismo económico, político y social dio paso, también, a la implementación de políticas paternalistas dirigidas a los más pobres que más allá del discurso, no lograron paliar las deficiencias estructurales que una sociedad tan desigual como la brasileña necesitaba.

⁶⁷ Werner Altman, “Cárdenas, Vargas y Perón, una confluencia populista” en *El populismo en América Latina*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, UNAM, 1983, p.63.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 73.

1.2.2. La era post-getulista

En los gobiernos de los sucesores de Vargas en la presidencia (Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, João Goulart, por mencionar a los más importantes) la política exterior brasileña se caracterizó por ser titubeante, poco continua y altamente contradictoria ya que la personalidad y afiliación ideológica de cada uno de los dirigentes estatales influyó directamente el proceso de formulación y aplicación de la política exterior. En sólo 10 años se observaron acciones muy disímiles.

- Juscelino Kubitschek. (1955-1959)

En el período en el que fue presidente adoptó medidas para el Brasil como la de unirse, a petición de las Naciones Unidas, a la guerra de Corea y participar activamente en las misiones de pacificación de conflictos a cargo de la misma organización internacional. Continuó, por otro lado, con el distanciamiento con los países que comulgaban con ideas comunistas y/o socialistas, principalmente, con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Respecto a la relación que mantenía con EU, propuso la creación de la Operación Panamericana⁶⁹ con el objetivo de atraer recursos de la nación norteamericana y así, reforzar también la lucha contra el comunismo.

No existieron relaciones estrechas con África al limitarse solamente a reconocer su independencia provocando con ello la aceptación (indirecta) del control colonial de Portugal sobre los países africanos (Angola, Mozambique, Cabo Verde, Guinea Bissau, Santo Tomé y Príncipe).

⁶⁹ “En 1958, el presidente Juscelino Kubitschek, propuso la Operación Panamericana. Contemplaba un grandioso programa de desarrollo económico para atacar problemas críticos de la miseria humana que fomentaban la intranquilidad política en América Latina [...] Alarmados ante la difusión potencial del comunismo en las Américas [Revolución cubana], los Estados Unidos se volvieron más sensibles a un programa de asistencia de acción positiva en Hispanoamérica” en Phyllis R. Parker, *Brasil y la intervención silenciosa, 1964*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 15.

En la parte interna, permitió la entrada masiva de capitales extranjeros y en 1959 pese a una activa cooperación anterior, rompió relaciones con el Fondo Monetario Internacional –FMI- (1959) debido a las presiones de este sobre el Plan de Metas que se había realizado al inicio del mandato de Kubitschek⁷⁰.

En un período álgido, de Guerra Fría, era imposible reivindicar (con éxito, es decir, sin daños colaterales provenientes de alguna de las potencias más poderosas) intereses meramente nacionales ya que ello era considerado como alineamiento con uno u otro bloque. De esa forma, y como consecuencia de la comulgación de ideas y prácticas con mundo capitalista, la política exterior durante el gobierno Kubitschek no fue concreta, fuerte y apegada a las necesidades y aspiraciones nacionales.

- Jânio Quadros (1960-1961)

En el corto período en que Quadros ocupó el poder Ejecutivo brasileño se reanudaron relaciones con el FMI a fin de obtener líneas de crédito para reducir la inflación que afectaba a la economía del Brasil en esos momentos. De la misma forma y reconociendo la importancia de la aproximación comercial y cultural con diversos países decidió comenzar a establecer relaciones con los países del Tercer Mundo y con aquellos de orientación socialista o comunista como: Cuba, la URSS, África, la República Popular de China, así como la Europa Oriental⁷¹.

Aunque se intentó una política exterior independiente con el acercamiento a los países en desarrollo y los del bloque socialista, en realidad no llegó a separarse de los designios estadounidenses debido a la importancia de este país en el continente, en donde, mediante la imposición de gobiernos, trasladaba los conflictos ideológicos característicos de la Guerra Fría.

⁷⁰ [En línea], Brasil, Presidencia da República, Dirección URL: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jk/biografia-periodo-presidencial> [consulta: 20 de noviembre de 2011]. Traducción libre de la autora.

⁷¹ [En línea], Brasil, Presidencia da República, Dirección URL: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/janio-quadros/biografia> [consulta: 20 de noviembre de 2011]. Traducción libre de la autora

-
-
- João Goulart (1961-1964)

Durante su mandato presidencial siguió una línea en la política exterior, en los hechos, más independiente en lo que respecta a sus predecesores ya que las acciones de su gobierno, en la materia, se dirigieron a establecer relaciones con los adversarios de Estados Unidos y del bloque capitalista en general. Por ejemplo: se reanudaron relaciones diplomáticas con la URSS; se niega abiertamente el apoyo a la invasión norteamericana a Cuba⁷², también manifestó su desacuerdo respecto a las sanciones impuestas al gobierno cubano por parte de EU y adopta una línea crítica hacia la iniciativa lanzada por John F. Kennedy: la Alianza para el Progreso (ALPRO).

En 1962, destacó la creación del Grupo de Cooperación del Comercio con los países Socialistas de la Europa Oriental (COLESTE) y el decreto que estableció las medidas para la formación de la Zona de Libre Comercio instituida por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), organización que nació del Tratado de Montevideo en 1960⁷³. Finalmente, se intensifican actitudes con dejos nacionalistas que pretendieron proteger las industrias y economía nacionales (como la Ley de Remisa de Utilidades⁷⁴). Como resultado de lo anterior, las relaciones con EU se tornaron tirantes desencadenando un golpe de Estado, de corte militar, en 1964.

Por lo anterior, puede observarse claramente que no existió una línea de continuidad ni en la relación con la nación norteamericana ni con el resto del mundo provocando cambios no sólo en las relaciones exteriores del Brasil sino, como se observará posteriormente, en la situación interna que provocó un reacomodo en la visión del país sudamericano, así como en el discurso y *praxis* al exterior.

⁷² Otra acción que dejó en claro el compromiso del Brasil de seguir una política exterior independiente se dio cuando el Ministro de relaciones exteriores “Santiago Dantas no aceptó la expulsión de Cuba de la OEA ni la imposición de sanciones económicas o diplomáticas contra esa nación”, Phyllis R. Parker, *op. cit.*, p. 32.

⁷³ [En línea], Brasil, Presidencia da República, Dirección URL: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/joao-goulart/biografi-periodo-presidencial> [consulta 20 de noviembre 2011]. Traducción libre de la autora.

⁷⁴ “El 29 de noviembre de 1961, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de ley de remisión de beneficios que hizo pensar a la comunidad empresarial estadounidense de Brasil en la posibilidad de que este país, tradicionalmente amistoso hacia los inversionistas privados extranjeros, se estuviera volviendo hostil en este terreno”, Phyllis R. Parker, *op. cit.*, p. 26.

1.2.3. La dictadura militar (1964-1985)

Después de que el período de Goulart se caracterizara por las relaciones tirantes y tensas con Estados Unidos (sobre todo porque este país tenía sospechas de las afiliaciones comunistas del presidente brasileño), un golpe de Estado -a la cabeza de Castelo Branco- instaló en el Brasil una dictadura de corte militar que se extendió por 21 años durante los cuales se vivieron y observaron transformaciones profundas en la conducta al interior y hacia el exterior.

La llegada de los militares al poder, la alineación ideológica total con el bloque occidental en una época en la que la Guerra Fría llenaba de acontecimientos álgidos las periferias y la estrecha relación con Estados Unidos⁷⁵ cambiaron profundamente las directrices de la política exterior -aunque no así los intereses nacionales- y algunas de éstas todavía están presentes en el imaginario brasileño, aún después de la transición a la democracia y la preeminencia de las instituciones civiles en la política del Brasil.

Durante este período hay que señalar que las tesis de la Escuela Superior de Guerra⁷⁶ tenían un lugar privilegiado en la planeación, formulación e instrumentación de la política exterior por lo que ésta última adquirió un tinte geopolítico que se expresó principalmente en el interés por controlar el Atlántico sur, la parte correspondiente de la Antártida⁷⁷ y establecer comunicaciones al interior del Brasil, así como con sus vecinos -por medio de proyectos de cooperación- para comunicar a los países, de inversiones, de la

⁷⁵ “La política del aliado preferencial se presenta como una técnica de manipulación eficaz la cual, mediante el estímulo de la competencia entre ‘los tres grandes’ [Argentina, Brasil y México], para ver quién crea mejores condiciones para la inversión extranjera -a cambio de que Estados Unidos apoye al sector de la clase hegemónica que esté en el poder- se convierte también en una técnica de acomodación flexible y conveniente para la preservación de la supremacía de Estados Unidos” en José Silva Michelena, *Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial*, México, Siglo XXI, 2007, p. 176.

⁷⁶ Fundado para realizar y llevar a cabo planes y/o estudios geopolíticos. Tomaban en cuenta y seguían cercanamente los trabajos de la geopolítica alemana y francesa.

⁷⁷ En este aspecto fueron considerados los estudios de Terezinha de Castro que en los años 70 lanzó la tesis acerca de “la importancia estratégica de la ocupación de la Antártida [y] de la integración del Cono Sur [...] Fue una de las pocas voces pioneras [...] sobre la necesidad del Brasil de instalar una base en el Antártida, teniendo en cuenta la prospectiva de su importancia estratégica en un futuro próximo, en función de su posición de defrontación con todo el Hemisferio Sur del planeta y por sus inmensas reservas de minerales y de agua. Terezinha de Castro reivindicaba el que el Brasil participase territorialmente en la comunidad antártica”, en Carlos de Meira Mattos, *Geopolítica e Modernidade. Geopolítica brasileira*, Río de Janeiro, Brasil, Biblioteca do Exército, Coleção General Benício, 2002, p. 73. Traducción libre de la autora.

ampliación del comercio, etc. Sostenían, de igual forma, la importancia de la ocupación efectiva de la Amazonía⁷⁸ (teniendo en cuenta la riqueza de recursos naturales y, por lo tanto, su posición estratégica) con el objetivo de unir y controlar el espacio nacional a través de infraestructura o proyectos de otra índole. Es decir, que el interés primigenio seguía siendo la integridad y seguridad del territorio.

Como consecuencia directa de la alineación ideológica con el bloque occidental se optó por la ampliación de los esfuerzos para captar recursos externos (mediante inversiones privadas), un acceso a nuevos mercados (con la negociación constante de acuerdos bilaterales y multilaterales con países del sub- continente⁷⁹) y la profundización de la cooperación regional con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1969, que después se convertiría en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980⁸⁰. No obstante, con el fin de asegurar un lugar en los mercados europeos y recursos africanos (excolonias de Portugal) se lanzó el Proyecto de la comunidad Afro-Luso-Brasileña con lo que quedaba expresada la ampliación de los horizontes brasileños en materia de diversificación de relaciones con el exterior, aunque las relaciones más importantes seguían estableciéndose con el gigante del Norte.

Un objetivo de política exterior que se instaló en el imaginario brasileño es aquél que concierne a la defensa del derecho a desarrollar la energía nuclear con fines pacíficos

⁷⁸ “Iniciativa brasileña para el desarrollo [de la región amazónica] de más de siete millones de kilómetros cuadrados [...] Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela, Guyana, Suriname y Brasil se han puesto de acuerdo para instrumentar un mecanismo común de aprovechamiento del Amazonas [...] Los aspectos fundamentales del texto del Tratado, en efecto, contemplan el aprovechamiento conjunto de las vías de navegación fluvial, el tratamiento ecológico de la región, las comunicaciones terrestres y la utilización del potencial hidroeléctrico de la Cuenca Amazónica”, Angel Luis de la Calle, “Se firmó ayer el Pacto Amazónico, de importancia política para Brasil”, [en línea], España, *El país.com*, 4 de julio de 1978, Dirección URL: http://www.elpais.com/articulo/internacional/LATINOAMERICA/BRASIL/firmo/ayer/Pacto/Amazonico/importancia/politica/Brasil/elpepiint/19780704elpepiint_14/Tes [consulta: 4 de octubre de 2011].

⁷⁹ Ante el fracaso del Mercado Común Latinoamericano que junto con Estados Unidos, el Brasil se encargaba de promocionar con el fin de obtener beneficios y un acceso ilimitado a los recursos naturales de la región.

⁸⁰ “Es el mayor grupo latinoamericano de integración. Sus doce países miembros comprende a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, representando en conjunto 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 500 millones de habitantes. [En línea], Montevideo, Uruguay, Asociación Latinoamericana de Integración, Dirección URL: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/quienes_somos [consulta: 4 de octubre de 2011]

para que éste fungiera como uno de tantos pilares que apuntalara el progreso económico brasileño con profundidad.

Aunque se vivía un ambiente de represión y autoritarismo al interior, las relaciones con el mundo siempre trataron de edificar una buena imagen del Brasil por medio de la consecutiva participación de las misiones de paz de la ONU; el establecimiento de relaciones solidarias y pacíficas con los países vecinos y la condena absoluta de los regímenes comunistas para evitar conflictos con el bloque occidental y, principalmente, con su más grande socio, Estados Unidos.

1.2.4. La redemocratización

Durante la era de la redemocratización ya podemos observar un nítido cambio discursivo pero no de los objetivos primordiales, no de los intereses nacionales ni de los enunciados tradicionales siempre defendidos por la política exterior brasileña. En ese momento el país deseaba e intentaba por todos los medios transformar su imagen de un Estado militarista, represor, autoritario e irrespetuoso con los derechos humanos y la democracia por una proyección más positiva y progresista ante el nuevo escenario mundial que se observaba. De esa manera, la política exterior durante la redemocratización se distinguió por:

- La toma de decisiones independientes o autónomas como, por ejemplo, la reanudación de relaciones diplomáticas con Cuba. Se rompe con la tradición de alineación total con el bloque occidental y los paradigmas de la Guerra Fría.
- La consolidación de iniciativas tendientes a lograr una verdadera armonía, integración económica y defensa de Latinoamérica como bloque (inspirándose en la experiencia europea).
- Trabajar y apoyar los esfuerzos de pacificación en el mundo y en el continente.
- Tratar de apuntalar en la agenda internacional, para ser objeto de discusión y medidas, el tema del desarrollo de los países con economías vulnerables y vulneradas.

-
-
- Crear condiciones favorables para el Brasil en el mundo con la finalidad de que éste pudiera cumplir con sus objetivos.
 - Mantener y externar una actitud cooperativa por medio del diálogo y negociación como herramienta para aminorar o desaparecer las diferencias surgidas entre los países de la región y del mundo.
 - Señalar que las decisiones en temas multilaterales debían tomarse democráticamente y en igualdad de condiciones dando a cada país el lugar merecido y respetando las opiniones de todos ellos.
 - Luchar por la no proliferación de las armas de destrucción masiva⁸¹; no obstante su interés por desarrollar la energía nuclear con fines pacíficos y civiles.
 - La demanda de una reformulación de la estructura económica y comercial a nivel mundial⁸² para que los países con un desarrollo desigual pudieran obtener ventajas y condiciones justas de intercambio.
 - Luchar contra el proteccionismo (comercial y tecnológico) e incentivar las transferencias de tecnología.
 - El reconocimiento y promoción de la universalidad y validez de los derechos humanos, así como la proposición de un enfoque socioeconómico e individual para garantizar el respeto de los mismos⁸³.
 - La preeminencia de un enfoque económico, de libre mercado azuzado por el Consenso de Washington⁸⁴.

⁸¹ Es signatario del Tratado de Tlatelolco (1967); en 1993/1997 firma la Convención de Armas Químicas; la Convención para la Prohibición de las Armas Biológicas y en 1994 firma el Acuerdo Cuatripartita entre Brasil, Argentina, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

⁸² “El Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio [...] ‘establece un código de conducta para el comercio internacional, provee una maquinaria para reducir y estabilizar las tarifas y un foro para realizar en forma regular consultas sobre el comercio internacional’. Este Acuerdo ha permitido manipular multilateralmente las tarifas de forma tal que opera francamente en favor de la gran potencia y de los países que constituyen su zona de equilibrio. Tan obvios han sido sus resultados que en la medida en que los países subdesarrollados han adquirido mayor poder dentro de las Naciones Unidas, han presionado para crear y fortalecer una agencia especializada [...] que les permitiera un mejor trato” en José Silva Michelena, *op. cit.*, p. 95.

⁸³ Ministério das Relações Exteriores, *A política externa Itamar Franco*, Brasil, Ministério das Relações Exteriores, 1994. Traducción libre de la autora.

⁸⁴ Limitación de los gastos de Estado a la recaudación fiscal, eliminando el déficit público; reducción de los gastos públicos y su focalización; reforma tributaria que ampliase el peso de los impuestos indirectos y disminuyera el progreso de los impuestos directos; liberación/desregulación financiera y retirada del Estado del sector; tasa de cambio competitiva; libre comercio exterior para impulsar la globalización de la economía; eliminación de restricciones al capital exterior; privatización, con la venta de empresas estatales, desregulación del proceso económico de las relaciones laborales; defensa de la propiedad individual. Cfr.

Los elementos mencionados definieron el curso de la política exterior en esta etapa histórica del Brasil porque se estaban observando y viviendo transformaciones al interior del país debido a la transición democrática en la que se embarcó terminando con los años de autoritarismo establecidos por la dictadura militar. Los derechos humanos, la igualdad y las libertades predominaron en el imaginario político brasileño de la época. En el plano económico, el Brasil se adentró en la economía neoliberal liberalizando y privatizando sectores estratégicos para el desarrollo nacional comprometiéndolo y vulnerabilizándolo pero también teniendo acceso a una variedad más grande de mercados.

La idea de tener una inserción más profunda en el sistema económico internacional llevó al país sudamericano a conjuntar esfuerzos con otros Estados del área (particularmente Argentina) para reforzar la proyección de la región a través de mecanismos de integración (Mercado Común del Sur -Mercosur-) tomando en cuenta el modelo de la Unión Europea pero atendiendo a las especificidades, estructurales, de cada uno de los actores latinoamericanos participantes.

El final de la Guerra Fría trajo consigo la reivindicación, al menos en el discurso, de relaciones más solidarias e igualitarias entre los Estados que conforman la comunidad internacional por medio de un fortalecimiento del diálogo, democratización de las instancias multilaterales y la inclusión de países con economías emergentes en la toma de decisiones a nivel mundial. Es así, que aumentaron la convergencia de ideales para salvaguardar la paz y seguridad internacional, vulneradas por un ambiente convulso de continuas guerras alrededor del planeta.

Igualmente, la extensión y la fuerza que adquirió el proceso globalizador aunado al neoliberalismo provocaron la aparición de nuevos desafíos, oportunidades y efectos nocivos en las economías de los países en desarrollo mismos que intentaron combatirse mediante férreos controles macroeconómicos, inflacionarios y los decálogos dictados por instituciones financieras como el FMI o el Banco Mundial (BM).

Emir Sader; Marco Aurélio García, *Brasil entre el pasado y el futuro*, Buenos Aires, Argentina, Capital Intelectual, 2010, p. 44.

Estas líneas generales de actuación provocaron que los intereses y objetivos se buscaran mediante diferentes estrategias, medios y herramientas. La primera y una de las más consolidadas hasta el momento han sido las actitudes de solidaridad y cooperación con los países vecinos a través de las continuas negociaciones para crear una unión, principalmente comercial, entre los países de América del Sur. Éstas finalmente dieron como resultado el establecimiento del Mercosur⁸⁵ en 1991 con la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Uruguay, Paraguay y el Brasil. La idea de convertir este mecanismo en una integración mayor -política, económica, social, cultural- ha ocupado un lugar fundamental en las agendas nacionales y en la política exterior de cada uno de los países que lo conforman (como miembros de pleno derecho, asociados y observadores).

Por otro lado, con la proyección de una imagen benigna el Brasil tenía como fin principal el mejoramiento de sus condiciones e inserción en las relaciones con el exterior para que lo anterior resultara en la restauración de la confianza y así erigirse de nuevo como una presencia positiva en la sociedad internacional. Esta actitud descansó en una activa participación en foros y organizaciones internacionales, en la defensa (a nivel mundial y regional) de la democracia, derechos humanos y la paz como valores indispensables para crear un orden estable.

Este recorrido histórico nos permitirá comparar la situación interna en la que se encontraba el Brasil durante las administraciones *lulistas* y cómo es que este contexto permitió el desenvolvimiento y fortalecimientos de ciertos intereses y objetivos estratégicos que buscaron satisfacerse con las estrategias de política exterior que analizaremos, posteriormente, -en el capítulo cuatro- en este trabajo de investigación. Lo anterior, con el propósito de verificar el seguimiento de ciertas líneas de continuidad y el mantenimiento de principios tradicionales de política exterior seguidos por el *Itamaraty*.

⁸⁵ Además de los miembros fundadores o Estados partes, se encuentran los Estados asociados como Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. [En línea], Dirección URL: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=462&site=1&channel=secretaria [consulta: 23 de octubre de 2011].

2. Las contradicciones de un país emergente. La caracterización de las condiciones internas en el Brasil durante las administraciones lulistas

En un estudio de política exterior es indispensable, como lo hemos visto ya, un análisis de los principales acontecimientos que se suceden al interior del país en cuestión. En el presente capítulo se buscará describir a grandes rasgos las principales características - climáticas, territoriales, poblacionales, entre otras- del Brasil para comprender de una mejor manera cuáles son sus potencialidades y, también, sus principales debilidades.

Asimismo, se observará cuáles han sido las principales medidas, instrumentos y esfuerzos del gobierno brasileño en las esferas económica, social y política con el objetivo de contextualizar el entorno en el cual transcurrieron los ocho años de gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva.

Debemos recordar que cuando Lula asumió el poder del Brasil la situación económica flaqueaba a causa de la creciente e intensiva apertura de los mercados -sin la adecuada presencia y regulación del Estado- y a la aplicación del modelo neoliberal. Como consecuencia de lo anterior, las desigualdades sociales se hacían cada vez más grandes y evidentes provocando condiciones de extrema pobreza, violencia y el crecimiento del crimen entre la sociedad.

Se buscó acrecentar la ayuda y asistencia social a las familias más desfavorecidas a través de programas sociales con la meta de reducir las asimetrías entre la población por medio de una mejor distribución de los ingresos, de una efectiva inclusión social, del crecimiento del consumo, del crédito y del acceso a los servicios básicos (agua, luz, vivienda, educación).

El sector político se mantuvo estable a lo largo de los mandatos presidenciales de Lula y se caracterizó por la formación de coaliciones políticas para permitir un nivel de diálogo y concertación elevados con el objetivo de permitir un grado positivo de gobernabilidad para cumplir con las metas del gobierno.

2.1 El Brasil. Una descripción monográfica

El Estado brasileño, ubicado en Sudamérica, se presenta, por sí solo, como un actor importante regionalmente e internacionalmente debido a sus particulares características geográficas y a su formación histórica, siendo el país más grande territorialmente hablando (dentro de la región de la que forma parte); tiene fronteras con diez países⁸⁶ y una escala continental que solamente comparte con China, Estados Unidos, la India y Rusia. Cuenta con una superficie territorial de 8,547,403 kilómetros cuadrados y se encuentra dividido en 26 estados⁸⁷ y un Distrito Federal (Brasilia). Tiene una población⁸⁸ aproximada de 195 millones 138 mil habitantes⁸⁹ según los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) publicados en 2008.

La esperanza de vida es de 72 años y la tasa de mortalidad infantil es de 20 por mil habitantes. “En el Brasil hay 97, 348, 809 mujeres (51, 03% de la población) y 93, 406, 990 hombres (48, 97% de la población) [...] La tasa de fecundidad es de 2 niños por mujer en etapa reproductiva [...] la tasa media de crecimiento poblacional es de 1,7% anual”⁹⁰.

⁸⁶ Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana, Guyana Francesa, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

⁸⁷ Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul.

⁸⁸ La población como la mayoría de los habitantes de América Latina ha sufrido amplios y profundos procesos de mestizaje. No obstante, pueden reconocerse como pilares fundamentales de la formación del país a la población indígena u originaria (que actualmente oscila en 0,9% del total de la población); a los inmigrantes provenientes de la colonización portuguesa (48,4%); y a los africanos o negros (6,8%) como resultado de la llegada de los esclavos para trabajar en las plantaciones. Como parte de esta mixtura de nacionalidades puede contarse, también, la presencia de otras oleadas de migrantes, que, en busca de fortuna o suerte, llegaron al país; entre estos pueden mencionarse: a los japoneses, chinos, italianos, holandeses, entre otros. [En línea], Dirección URL: <http://www.brasil.gov.br/sobre/geografia/populacao> [consulta: 11 de diciembre de 2011].

⁸⁹ “La densidad geográfica media es de 22,43 habitantes por kilómetro cuadrado. La región Norte, que posee 45,2% del área total del país y 8,3% de la población, tiene apenas 4, 12 habitantes por kilómetro cuadrado, en tanto, el Sudeste, que concentra más de 42,1% de la población total es la región con mayor densidad demográfica: 86,92 habitantes por kilómetro cuadrado”, [en línea], Dirección URL: <http://www.brasil.gov.br/sobre/geografia/populacao/densidade-demografica> [consulta: 31 de octubre de 2011]. Traducción libre de la autora.

⁹⁰ [En línea], Dirección URL: <http://www.brasil.gov.br/sobre/geografia/populacao/numeros-gerais> [consulta: 11 de diciembre de 2011].

-
-
- Sus características geográficas

El Brasil es uno de los pocos países a nivel mundial que cuenta con una inmensa diversidad climática y una gran riqueza natural que se debe primordialmente a su posición geográfica⁹¹. Según, un estudio monográfico del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España:

Existen seis regiones con características geográficas y climáticas [así como económicas] muy distintas: 1) el norte o región amazónica, bajo, llano, húmedo y cálido, con densas selvas, grandes ríos y enormes reservas minerales y madereras; 2) el norte medio; 3) el noreste, regularmente elevado (de 300 m. a 1, 000 m.), incluye las *caatingas* o zonas semidesérticas de espinos y cardos, y sufre devastadoras sequías; 4) el este, de tierras fértiles y muy ricas en minerales (hierro, sobre todo), terreno quebrado y pequeñas montañas; 5) el sur, de clima moderado y gran producción de agrícola (café, cacao, caña de azúcar, soja) ganadera, e industrial, tiene una angosta zona baja y húmeda en la costa, y mesetas 800 m. a 900 m. de altitud; 6) el oeste central, con la llanura del Paraguay Paraná, que se une con la Amazonía hacia el norte. Brasil no es un país montañoso; apenas un 3% del territorio está a más de 900 m. sobre el nivel del mar⁹².

La influencia del océano que rodea al país -el Atlántico- y del ecuador explican la existencia en el país de tres diferente tipos de climas, a saber: tropical⁹³, ecuatorial⁹⁴ y templado⁹⁵. La preeminencia de éstos ha permitido, a lo largo del tiempo, el desarrollo de

⁹¹ “Entre países con mega biodiversidad predominan siete países de América Latina, encabezados por Brasil, Colombia, Perú, México, Venezuela, Ecuador y Costa Rica”, Úrsula Oswald Spring; Hans Günter Brauch, “Globalización y desafíos ambientales cambian la conceptualización de seguridad en América Latina” en Úrsula Spring; Hans Günter Brauch (editores), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, 2009, UNAM, p. 39.

⁹² *República Federativa del Brasil. Monografía*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, España, julio, 2009, p. 2.

⁹³ Es el principal clima en Brasil. Lo encontramos en el Nordeste, Sudeste y Centro-Oeste; tiene temperaturas superiores a los 20° y un alto índice de lluvias. El clima se altera en el verano y la primavera cuando es húmedo y seco durante el invierno y el otoño, [en línea], Dirección URL: <http://www.brasil.gov.br/sobre/geografía/clima> [consulta: 31 de octubre de 2011]. Traducción libre de la autora.

⁹⁴ También cubre buena parte del territorio brasileño y engloba principalmente a la región de la selva amazónica. En las áreas ecuatoriales las temperaturas son altas (entre 25° y 27°) y llueve casi todos los días. En el invierno puede ocurrir un fenómeno llamado *friagem*, o sea, la caída brusca en la temperatura de una región que normalmente es muy caliente, *ídem*.

⁹⁵ El clima templado predomina en la región Sur, es el más frío del país. Las temperaturas giran en torno a los 18° y en el invierno pueden ser negativas. En el clima templado, las lluvias se distribuyen de manera regular durante el año. A pesar de no ser un fenómeno común en el Brasil, la caída de nieve puede ocurrir en algunas regiones serranas del Sur, *ídem*.

una megadiversidad de flora y fauna. El país es depositario, también, de variados biomas⁹⁶ –como la Amazonía, el Cerrado, la Mata Atlántica, la Caatinga, la Pampa y el Pantanal, mismos que lo diferencian y le otorgan un lugar especial como una gran fuente de recursos naturales.

El Brasil tiene un excelente potencial hídrico ya que posee “aproximadamente el 11% del agua existente en el planeta Tierra”⁹⁷. Tiene una de las más diversificadas redes fluviales del mundo; está dividido en “12 regiones hidrográficas que son: Cuenca del Amazonas, Cuenca Tocantins Araguaia, Cuenca del Paraguay, Cuenca del Atlántico Nordeste Occidente, Cuenca del Atlántico Nordeste Oriental, Cuenca del Paraná, Cuenca del Paraíba, Cuenca de San Francisco, Cuenca del Atlántico del Este, Cuenca del Atlántico Sudeste, Cuenca del Atlántico del Sur y Cuenca del Uruguay”⁹⁸.

Tomando en cuenta la diversidad del clima, de la vegetación y la fauna, el Brasil goza de una inmensa variedad de recursos naturales como la bauxita, el oro, mineral de hierro, manganeso, níquel, fosfatos, platino, estaño, uranio, petróleo, maderas, entre otros que forman parte importante de su capacidad para convertirse en un Estado poderoso.

Lo anterior debe tomarse en consideración para entender la creciente diversificación de la matriz energética -la mayor parte de ésta totalmente renovable si se tienen presentes los potenciales hídricos, eólicos, solares y de recursos naturales con los que cuenta el país- para intentar con ello que el crecimiento económico sea armonioso y respetuoso con el ambiente. Se pretende explotar la posibilidad de crear más y mejores centrales hidroeléctricas, así como la producción de biocombustibles, como el etanol o el biodiesel⁹⁹

⁹⁶ Un bioma es un conjunto de ecosistemas que abarca grandes áreas continuas en escala regional, con flora y fauna similares definidas por las condiciones físicas predominantes en las regiones.

⁹⁷ [En línea], Dirección URL: <http://www.brasil.gov.br/sobre/geografia/recursos-hidricos> [consulta: 31 de octubre de 2011].

⁹⁸ [En línea], Dirección URL: <http://www.brasil.gov.br/sobre/geografia/recursos-hidricos/principais-rios-bacias-do-brasil> [consulta: 31 de octubre de 2011].

⁹⁹ Tan sólo en 2004 “se lanzó el Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel (PNPB) que posibilitó que Brasil dejase de importar 4.4 mil millones de litros de diesel, lo que equivale a un impacto comercial positivo del orden de los US\$ 2,6 mil millones [...] desde 2010 todo el diesel comercializado en Brasil tiene un 5% de biodiesel” en *Informe Destaques*, [en línea], p. 13, Barcelona, España, dossier CIDOB, Dirección URL:

(incluyendo en su producción a la soja, la semilla de ricino, aceite de palma, girasol y algodón); aumentar la participación del gas natural y aprovechar la energía solar y eólica¹⁰⁰.

Al menos el 80% de la electricidad que se produce en el Brasil proviene de la energía que proporciona el agua por lo que la necesidad de crear y construir cada vez más proyectos de plantas hidroeléctricas (que complementen a la presa de Itaipú construida en la década de los 70) se vuelve un imperativo para asegurar el suministro de dicha fuente de energía. No obstante, los costos ambientales y sociales -resultado de los asentamientos de población indígena- representan un desafío que ha causado rípidos debates y desencuentros con grupos que defienden dichas causas.

El punto a favor del Brasil es que aún no llega al límite de utilización de sus recursos naturales, tal y como lo han hecho los países con un alto grado de desarrollo. Así, en un futuro próximo -con un adecuado desarrollo de la capacidad tecnológica e industrial- el país dependería menos de las importaciones de productos estratégicos evitando así las fluctuaciones, crisis y conflictos que esto conlleva y asegurar, al mismo tiempo, su crecimiento económico. Para estos fines ha explotado su gran capacidad agrícola acrecentando las potencialidades del agronegocio¹⁰¹ aunque ello implique daños ambientales y de pequeños agricultores. Así, a pesar de las implicaciones positivas para el crecimiento de la economía brasileña no dejan de representar serios obstáculos a la superación de la desigualdad social y económica, dos objetivos por los que Lula se

http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers_cidob/brasil_2011/de_lula_a_dilma_dos_lideres_para_un_brasil_en_transformacion

¹⁰⁰ Dilma Rousseff, “Un país para 190 millones de brasileños” en Emir Sader; Marco Aurélio García, *op. cit.*, p. 209.

¹⁰¹ En éste la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (*Embrapa*, por sus siglas en portugués), ha fungido como un bastión esencial para el desarrollo tecnológico, la diversificación y fortalecimiento de la producción agrícola a nivel nacional e internacional. “Actúa por medio de Unidades de Investigación y de Servicios y de Unidades Administrativas estando presente en casi todos los estados de la federación, en los diferentes biomas brasileños [...] tiene como meta el construir el liderazgo del Brasil en la agricultura tropical por lo que invirtió sobre todo en el entrenamiento de recursos humanos. Está bajo su coordinación el Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria -SNPA- constituido por instituciones públicas federales, estaduais, universidades, empresas privadas y fundaciones que, en cooperación, ejecutan investigaciones [...] organiza tecnologías y sistemas de producción para aumentar la eficiencia de la agricultura familiar e incorporar a pequeños productores en el agronegocio, garantizando la mejoría de sus ingresos y bienestar [...] En el área de cooperación internacional, la empresa cuenta con 78 acuerdos bilaterales con 56 países y 89 instituciones extranjeras, principalmente de investigación agrícola envolviendo la investigación en asociación y la transferencia de tecnología”, [en línea], Dirección URL: <http://www.embrapa.br/aembrapa/missaoeatuacao/> [consulta 17 de enero de 2012]. Traducción libre de la autora.

comprometió a luchar pero que, a pesar de los avances, no han logrado profundizarse para llegar al total de la población desfavorecida.

El petróleo se consolidó como un recurso poderoso para apuntalar el crecimiento económico en el país por dos principales razones: la primera, es que gracias a los descubrimientos –en 2009- de nuevos campos petrolíferos (*pré-sal*¹⁰²) en la cuenca de Santos, en el litoral del estado de São Paulo¹⁰³ (de donde también podrá extraerse gas natural en cantidades elevadas), el Brasil tendrá la capacidad de autoabastecerse y convertirse, asimismo, en un país exportador de petróleo y depender menos de sus importaciones de gas natural provenientes de otros países como Bolivia. La segunda razón tiene que ver con los ingresos que se obtendrán de las exportaciones de petróleo mismos que podrán utilizarse para transferir más recursos a los programas de apoyo social y crear una empresa totalmente pública (*Petrosal*¹⁰⁴) a la par de la otrora entidad energética: *Petrobras*.

El caso de *Petrobras* debe señalarse ya que, actualmente, es una de las grandes empresas petroleras que cotizan en las bolsas de valores del mundo y que posee el sexto lugar entre las compañías más importantes a nivel internacional por su valor de mercado. Tiene presencia importante en varios países de la región tales como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela; y cuenta con asociaciones estratégicas para elevar su nivel en lo que a perforación en aguas profundas respecta¹⁰⁵.

¹⁰² “[...] el pré-sal contiene depósitos gigantescos de petróleo y gas, situadas entre cinco y siete mil metro abajo del nivel del mar bajo una capa de sal que, en ciertas áreas, alcanza más de 2 mil metros de espesura” en *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no ato de anúncio da proposta de um novo modelo regulatório para a exploração das jazidas do pré-sal*, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasil, Presidência da República, Secretaria de Imprensa, 2009, p. 2. Traducción libre de la autora.

¹⁰³ Que contienen 33 billones de barriles [...] volumen que cuadruplica las reservas de petróleo [...] que suben de 13 billones de barriles (comprobados) a cerca de 46 billones de barriles. Los datos son aún muy imprecisos. Lo cierto es que en el campo de Tupi (litoral de Santos), hay cerca de 5 a 8 billones de barriles. Sin embargo, la Petrobrás todavía tiene ocho campos más promisorios: Caramba, Bem-te-vi, Carioca, Guará, Júpiter, Iara y Parati” en Luiz Alberto Moniz Bandeira, *La importancia geopolítica de América del Sur en la estrategia de Estados Unidos*, conferencia presentada en Río de Janeiro, Brasil, Escuela Superior de Guerra, 23 de septiembre de 2008, p. 12.

¹⁰⁴ Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural, S.A. Vinculada al Ministerio de Minas y Energía.

¹⁰⁵ Larry Rohter, *Brazil on the rise. The story of a country transformed*, New York, USA, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 173-174 y 191. Traducción de la autora.

La energía nuclear a partir de la reestructuración de la Estrategia de Defensa Nacional en 2008¹⁰⁶ se consideró como uno de los sectores estratégicos (junto con la tecnología espacial y de la información) necesarios para apuntalar el crecimiento económico, diversificar la matriz energética, desarrollar tecnología y para utilizar (con fines pacíficos y civiles) las grandes reservas de uranio con las que cuenta el Brasil. Lo anterior, según el gobierno brasileño, no contraviene los compromisos adquiridos con el Tratado de Tlatelolco¹⁰⁷.

La ventaja de contar con grandes fuentes de recursos naturales y de energía diversificadas repercutirá directamente en la seguridad energética que, sin duda alguna, el Brasil busca a largo plazo para estabilizar no sólo la situación en el interior del país sino reforzar, al mismo tiempo, su lugar en el escenario internacional.

2.2. La situación interna. Una evaluación gubernamental de las medidas económicas, políticas y sociales

En este apartado, se condensarán las medidas más importantes implementadas durante las administraciones *lulistas* para contextualizar la visión y actuación gubernamental respecto a los aspectos sociales, económicos y políticos.

Al final, Con la exposición de alguna opiniones disidentes con respecto a los expuesto con anterioridad, intentaremos vislumbrar también, aunque no de forma exhaustiva las contradicciones, claroscuros y limitantes que impidieron que la visión ideal

¹⁰⁶ Su objetivo principal es el de crear asociaciones para fortalecer y crear tecnología que pueda absorber la industria nacional [...] se ha concentrado en la producción de un submarino de propulsión nuclear [el] desarrollo a escala industrial del ciclo del combustible (inclusive la gasificación y el enriquecimiento) y de la tecnología para la creación de reactores para uso exclusivo del Brasil [...] desarrollar el potencial de proyectar y construir termoeléctricas nucleares, con tecnologías y capacitaciones que acaben bajo el dominio nacional aunque desarrolladas por medio de asociaciones con Estados y empresas extranjeras. Emplear la energía nuclear cuidadosamente y sujeta a los más rigurosos controles de seguridad y de protección del medio ambiente”, *Estrategia Nacional de Defesa*, Brasil, Ministério da Defesa, 2008, p. 24. Traducción libre de la autora.

¹⁰⁷ A este respecto conviene señalar la cercana cooperación que mantiene con Argentina para el control y desarrollo de dicha energía; además, conviene recordar la posición del Brasil en lo tocante a la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y civiles como en el caso de Irán.

creada por las autoridades brasileñas se llevara a cabo realmente debido a las condiciones que imperaron en el país a lo largo del tiempo estudiado.

2.2.1. Los aspectos económicos

*“Lulinha, paz e amor”*¹⁰⁸

La furtiva apertura de los mercados brasileños a los capitales privados extranjeros comenzó en la época de Juscelino Kubitschek, continuó durante toda la dictadura militar y fue profundizada en la era redemocratizadora, ya que a partir de ese momento los gobiernos civiles -la mayoría con afiliaciones neoliberales- confiaron el crecimiento económico y la estabilidad a las normas del libre mercado. No obstante, esta práctica dejó de lado el verdadero desarrollo (integral) que la mayoría de la población necesitaba para superar la situación en la que se encontraba.

Con la llegada de gobiernos liberales al Brasil “el Estado [se convirtió] en un blanco [del mercado] a través de la desregulación de la economía: privatizaciones, apertura económica, precarización de las relaciones de trabajo, debilitamiento del Estado y sustitución del tema del desarrollo por el de la estabilidad monetaria”¹⁰⁹.

La situación general en la que se encontraba el país podría resumirse en la gran desigualdad que subsistía, y aún no desaparece, el desempleo que afectaba a la mayor parte de la población¹¹⁰, el debilitamiento de las industrias nacionales, de la banca, de los servicios básicos, un bajo crecimiento económico y una elevada concentración de la riqueza en manos de pocos. Los continuos planes de estabilización monetaria (Plan *Collor* y Plan Real como los más importantes) tenían como principal objetivo el combatir la acelerada inflación que persistía en la economía brasileña. A causa de lo anterior, los programas sociales pasaron a segundo término dentro de las prioridades de los gobiernos para dar paso

¹⁰⁸ Eslogan utilizado en la campaña presidencial de 2002 con el propósito de enfatizar el carácter pacífico de la misma y el alejamiento de las posiciones radicales anteriormente enarboladas por el Partido de los Trabajadores.

¹⁰⁹ Emir Sader, “Brasil, de Getúlio a Lula” en Emir Sader; Marco Aurélio García, *op. cit.*, p. 32.

¹¹⁰ “Durante esos años, llegaron a quedar al margen de las relaciones formales del trabajo o desempleados mas de 30 millones de brasileños”, Jorge Mattoso, “El Brasil heredado”, *ibídem*, p. 53.

así a una serie de ajustes estructurales¹¹¹ que tenían como meta el control fiscal, la solución del problema de la deuda externa, “el fortalecimiento de las políticas de desregulación de los mercados, la apertura comercial y financiera y la reducción del tamaño y papel del Estado”¹¹².

El panorama económico y social que recibiría Lula al llegar a la presidencia no era el más halagüeño, lo que permitía especular sobre las decisiones que el nuevo gobierno tomaría al respecto. Para que Lula da Silva llegara al poder -y se calmaran los ánimos al interior y exterior del Brasil- tuvieron que ocurrir transformaciones en el discurso presentado en la campaña electoral del 2002¹¹³. Cambios que, de igual forma, trastocaron la estructura del Partido de los Trabajadores (PT) y que, más tarde, llevarían a la fragmentación y disidencia de algunos de sus afiliados.

Las campañas electorales en las que Lula había participado como candidato del Partido de los Trabajadores¹¹⁴ –sobre todo en 1989 y 1994- denotaban una posición un

¹¹¹ En 1994 Fernando Henrique Cardoso firma el Plan Brady para solucionar el problema de la deuda externa. Este Plan contiene “tres acciones conjuntas: 1) Los países deudores deben dar atención especial a la adopción de políticas que puedan, de la mejor manera, alentar nuevos flujos de inversión, fortalecer el ahorro interno y promover el retorno de capitales; 2) La comunidad acreedora -los bancos comerciales, las instituciones financieras internacionales y los gobiernos acreedores- deben proporcionar un apoyo financiero más efectivo y oportuno; 3) Un apoyo financiero con mayor oportunidad y flexibilidad basado en una nueva forma menos rígida y engorrosa que la actual, de estimar y cubrir las “brechas financieras”, haciendo que el proceso trabaje mejor, y que al mismo tiempo se mantenga en estrecha asociación con el desempeño económico. [Debe existir un] ajuste estructural creíble y de larga duración, que por lo general incluye medidas para la liberación del comercio y la inversión, programas de privatizaciones, reformas monetarias y fiscales, eliminación de subsidios, el desarrollo de mercados de capital doméstico, retorno de capitales” en Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, p. 88-89.

¹¹² *Ibidem*, p. 46.

¹¹³ Aquí debe señalarse, como lo hace ya Emir Sader, la contratación de Duda Mendoça “responsable de la mercadotecnia electoral, que antes se había encargado también de varias campañas que promovían las candidaturas del político más conocido de la derecha tradicional brasileña, Paulo Maluf, y también el responsable del programa económico y de la ‘Carta a los brasileños’ [...] La ‘Carta a los brasileños’ y el lema ‘Lulita, paz y amor’ -con el fin de limpiar la imagen conflictiva del candidato- conformaron en binomio vencedor de una campaña que fue siendo cada vez más la de Lula y no la del PT” en Emir Sader, *La venganza de la historia. Hegemonía y contrahegemonía en la construcción de un nuevo mundo posible*, México, Ediciones Era, 2003, p. 200.

¹¹⁴ “El Partido de los Trabajadores fue fundado el día 10 de febrero de 1980 en São Paulo. El Partido surgió de organización sindical espontánea de operarios paulistas liderados por Luiz Inácio Lula da Silva y otros líderes de los trabajadores, en el final de la década de 1970, dentro del vacío político creado por la represión del régimen militar hacia los partidos comunistas tradicionales y a los grupos de izquierda entonces existentes. Así, el PT fue fundado con una tendencia socialista-democrática. El Partido de los Trabajadores fue oficialmente reconocido como partido político por el Tribunal Superior de Justicia Electoral el día 11 de

tanto radical frente a la relación que se tenía con los organismos financieros internacionales (respecto al pago de la deuda), con Estados Unidos y con el sistema económico mundial imperante, es decir, el capitalismo neoliberal. Esta situación provocó, en las dos ocasiones, que las élites nacionales y el capital internacional no apoyaran positivamente una posible victoria de Lula.

La elecciones de 1994 fueron el punto de viraje en la correlación de fuerzas en Brasil [...] El que Lula hubiera estado entonces tan cerca de la victoria tendría consecuencias irreversibles para el país, y para el propio PT y la izquierda brasileña [...] Se inició un proceso, lento al principio, de adecuaciones ideológicas en el PT, que desembocaría en el perfil que asumió el gobierno de Lula ocho años después [...] El primer elemento significativo de las transformaciones -incluso por el carácter simbólico del tema- provino de la posición del PT en relación con el pago de la deuda externa [...] la abolición del tema del imperialismo [...] la incorporación de una preocupación como la inflación sería uno de los pilares de las transformaciones ideológicas del PT, como consecuencia de la instauración de la hegemonía neoliberal”¹¹⁵.

En ese momento, se comprendió que si bien eran necesarias las transformaciones de fondo en el Brasil, que beneficiasen a la mayoría de la población en condición de desigualdad económica y social, no se podía marchar contra la corriente sabiendo que el país -como todo el mundo- actuaba, y actúa, dentro de un sistema económico de corte neoliberal que ha permeado todas las estructuras sobre las que descansa el sistema internacional. En este tenor, la *Carta aos brasileiros*¹¹⁶ representó (por su simbolismo y mensaje explícito) uno de los elementos nodales en la campaña de 2002. A través de ese documento Lula y el PT se comprometían abiertamente a no radicalizar sus posiciones. Se dejaba en claro que:

febrero de 1982”, [en línea], Dirección URL: http://www.pt.org.br/index.php?/o_partido [consulta 4 de diciembre de 2011]. Traducción libre de la autora.

¹¹⁵Emir Sader, “El enigma Lula: la difícil caracterización de su gobierno” en *Metapolítica*, núm. 65, México, julio-agosto, 2009, pp. 27-28.

¹¹⁶Según Eliel Machado “se trata de una declarada mudanza de perspectiva política y estratégica del PT [...] ‘es fácilmente perceptible la ruptura con la identidad partidista asentada en la moratoria y auditoría de la deuda pública, una política de reforma agraria basada en el cambio de estructura de distribución de la tierra del país, y la reducción de las ganancias abusivas de los gastos privados. Se trata de un discurso pragmático que procura declarar compromisos con la estabilidad del orden económico y político aumentando la competitividad internacional del país’. Esta carta tenía otros destinatarios que no eran precisamente el ‘pueblo brasileño’: los banqueros extranjeros y nacionales, los acreedores de las deudas externa e interna. Pero había también destinatarios ‘secundarios’: fracciones de la burguesía industrial brasileña, ‘castigados’ por la política económica del gobierno de Cardoso, que reclamaban un sitio más cómodo en el bloque de poder, así como latifundistas ligados a la agroindustria. En medio de la crisis que atravesaba el país, era preciso ‘tranquilizar al mercado’ en Eliel Machado, “El gobierno de Lula, el neoliberalismo y las luchas sociales, *Metapolítica*, núm. 65, México, julio-agosto, 2009, pp. 38-39.

No habría ruptura de contratos, lo que [significaba] la no renegociación de las deudas públicas, lo que fue complementado con la aprobación en agosto [de 2002] de los nuevos acuerdos hechos por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso con el FMI. Esta carta fue publicada en plena ofensiva del capital financiero, con fugas de capitales, elevación pronunciada del ‘riesgo Brasil’, fuerte subida del dólar [...] ¹¹⁷.

En la era Lula, entonces, primaron los elementos de continuidad (respecto al gobierno de Fernando Henrique Cardoso) sobre las transformaciones necesarias para sortear efectivamente y de manera integral la precaria situación en la que el país se hallaba. La estabilidad macroeconómica se consolidó, también, como objetivo a corto plazo. Se conservaron los esfuerzos por evitar la hiperinflación a través de un ajuste fiscal agresivo que vilipendiaba a la sociedad, sobre todo a las capas más deterioradas ¹¹⁸. La meta era lograr la confianza hacia el nuevo gobierno y la atracción de más y nuevos capitales extranjeros al país ubicando a éstos como importantes palancas del crecimiento económico.

Aunque la elección de Lula resultó en un cambio cualitativo importante esto no derivó necesariamente en una transformación efectiva respecto a la correlación de fuerzas políticas, económicas y en la forma en como se aplicaban las políticas públicas debido a que las condiciones objetivas no permitían un cambio radical y abrupto en el Brasil ¹¹⁹. De esa forma, se consolidó el tema del desarrollo y crecimiento económico como una premisa necesaria para crecer económicamente e incidir en la inclusión social.

¹¹⁷ Emir Sader, *La venganza de la historia*, *op. cit.* p. 180.

¹¹⁸ “La composición del gabinete presidencial de Lula da Silva también representó un elemento esencial para tranquilizar a los inversores extranjeros y al poderoso empresariado nacional. La elección de José Alencar como vicepresidente fue una de las acciones más decididas y definitivas. Otra “designación significativa fue la del presidente del Banco Central, cargo para el cual fue indicado Henrique Meirelles, expresidentes del Banco de Boston, en Estados Unidos [...] Ningún economista del PT ni de cualquier otra fuerza de izquierda fue invitado para integrar el gobierno, marcando así la ruptura de Lula con la trayectoria anterior del partido y de la izquierda en general”, *ibídem*, p. 200.

¹¹⁹ “Brasil cambió, y cambió para mejorar. Sin embargo, el gobierno de Lula no consiguió resolver los principales problemas heredados entre ellos, la hegemonía del capital financiero, el modelo agrícola y la dictadura de los grandes medios privados” en Emir Sader, “Brasil de Getúlio a Lula”, *op. cit.*, p. 37.

Las principales medidas del gobierno de Lula fueron:

1. **Ajuste macroeconómico.** Con el objetivo de evitar la desaceleración del crecimiento económico y retomar el control de la situación monetaria, fiscal y cambiaria del país y así garantizar el regreso a la baja de la inflación¹²⁰. La política fiscal pretendía, también, generar (en tiempos de crisis económica- 2008) “una fuerte acción anticíclica [a través] de una reducción en los impuestos a los bienes de consumo duraderos [y] la expansión de la inversión pública”¹²¹.
2. **Aumento de la tasa de interés básica** del Banco Central para disipar dudas sobre un aumento explosivo de la deuda pública. Fin último: disminuir la inflación.
3. **Reforma tributaria.** Por medio de la simplificación de los mecanismos de recaudación y de la competitividad externa, la mejora de la distribución de la renta y la reducción de las desigualdades regionales¹²². “[...] Estaba orientada a exonerar las inversiones privadas, tratando de incentivarlas por la simplificación y disminución de la carga tributaria”¹²³.
4. **Reforma de la previsión social.** “[...] Que consistía en cobrarles un nuevo impuesto a los jubilados que ya habían pagado toda su vida, con la finalidad de cubrir el déficit del régimen de pensiones [...] limitaba el nivel de jubilación para los trabajadores del sector público, llevándolos a acogerse a los fondos privados de pensión”¹²⁴.

Estas medidas reflejaban el deseo de preservar la estabilidad económica y la baja inflación -así como cumplir a cabalidad con los acuerdos con las instituciones financieras internacionales como el FMI y el BM- y preparaban el terreno que el Brasil necesitaba para que las políticas públicas, dirigidas a subsanar las necesidades de la sociedad, rindieran los frutos esperados en el futuro.

¹²⁰ Nelson Barbosa; José Antonio Pereira de Souza, “La inflexión del gobierno de Lula: política económica, crecimiento, y distribución” en Emir Sader; Marco Aurélio García, *op. cit.*, p. 74

¹²¹ Brasil, “Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010”, CEPAL, *Dossier CIBOD*, *op. cit.*, p. 1.

¹²² Biblioteca da Presidência da República, *Mensagem do Congresso Nacional 2003*, [en línea], p.20, Presidência da República do Brasil, 2003, Dirección URL: <http://www.brasil.gov.br/presidencia> [consulta: 20 de enero de 2012]. Traducción libre de la autora.

¹²³ *Ídem.*

¹²⁴ Emir Sader, *La venganza de la historia*, *op. cit.*, p. 202.

El período que comprende el año de 2004 hasta 2005, según cifras oficiales, se caracterizó por un “importante crecimiento del superávit comercial y del saldo en cuenta corriente de la economía brasileña [...] las exportaciones crecieron de 60,4 mil millones de dólares en 2002 a 118,3 mil millones de dólares en 2005. Las importaciones aumentaron de 47,2 mil millones de dólares a 73,6 mil millones de dólares”¹²⁵.

La bonanza económica y el buen desempeño de las finanzas, así como la inflación controlada y el crecimiento de las exportaciones permitieron la acumulación sustancial de reservas internacionales¹²⁶ y el pago de la deuda al FMI, mediante un solo pago de 23, 3 mil millones de dólares, lo que condujo a un amplio margen de maniobra e independencia, por parte del Estado -que aumentó su papel de regulador, fiscalizador, promotor e inversor- respecto a las decisiones tomadas en los rubros económicos, políticos y sociales.

“En 2007 y 2008, las tres principales agencias internacionales de calificación (*Fitch, Moodys y Standard & Poors*) otorgaron al Brasil un codiciado lugar dentro del ranking de países en donde la rentabilidad de las inversiones aumenta constantemente. Ahora que han dado su sello de aprobación a Brasil, podemos esperar un aumento de los flujos de inversión extranjera y el comercio de acciones”¹²⁷.

Teniendo como telón de fondo un crecimiento promedio de 5% anual del PIB¹²⁸, las transferencias de recursos hacia programas sociales¹²⁹ se materializaron furtivamente a partir del segundo mandato, en 2006. El ideal del desarrollo con justicia e inclusión social prevaleció como la condición fundamental para reducir las asimetrías, distribuir la riqueza y permitir que, cada vez más, los brasileños no sólo aspiraran sino tuvieran acceso a un nivel de vida diferente.

¹²⁵ Nelson Barbosa; José Antonio Pereira de Souza, *op. cit.*, p. 81.

¹²⁶ Alrededor de 250 mil millones de dólares en *Brazil on the rise, op. cit.*, p. 139. Traducción libre de la autora.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 167.

¹²⁸ Nelson Barbosa; José Antonio Pereira de Souza, *op. cit.*, p. 90

¹²⁹ Se mantuvo el compromiso y los montos de transferencias de ingresos a los estados que conforman la federación manteniendo el nivel de crecimiento y de éxito de los programas federales y estatales. Transferencias presupuestarias extraordinarias, *ibídem*, p. 109.

En palabras de Dilma Rousseff, presidenta del Brasil desde 2011, existieron “cuatro movimientos estructurales [durante] el gobierno de Lula da Silva: crecimiento de la economía con estabilidad; expansión del mercado interno; reinserción internacional del país; redefinición de las prioridades del gasto público”¹³⁰.

Mediante un crecimiento económico sostenido y estable, y la recuperación del mercado interno de consumo, factor que se tornaría en suma importante para que el país enfrentara con plena solvencia los problemas que se presentarían en la economía mundial en el 2008 -año de la crisis financiera- se llevaría a cabo una activa transferencia de recursos, a través de programas sociales (objetivo principal de la redefinición del gasto público).

2.2.2. Los tres pilares del crecimiento brasileño: la política de créditos; la política industrial; y la Política de Crecimiento Acelerado (PAC)

Unas de las más significativas herramientas que el gobierno utilizaría fue el programa de reactivación de crédito y microcrédito. Para estos fines, los bancos públicos actuarían como grandes entidades de otorgación de créditos, cuestión que permitiría el fortalecimiento de la banca nacional y evadir las volatilidades del capital internacional. Dentro de este rubro la presencia de instituciones estatales como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)¹³¹, la Caja Económica Federal¹³² y el Banco del Brasil, serían clave.

¹³⁰ Dilma Rousseff, *op. cit.*, p. 190.

¹³¹ [Es una] “empresa pública federal, es hoy el principal instrumento de financiamiento de largo plazo para la realización de inversiones en todos los segmentos de la economía, en una política que incluye la dimensiones social, regional y ambiental [...] en el BNDES se destaca en el apoyo a la agricultura, la industria, infraestructura, comercio y servicios, ofreciendo condiciones especiales para micro, pequeñas y medianas empresas. El Banco también viene implementando líneas de inversiones sociales, dirigidos a la educación, a la salud, a la agricultura familiar, saneamiento urbano y transporte urbano”. [En línea], Dirección URL: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/ [consulta: 13 enero del 2012]. Traducción libre de la autora.

¹³² “[...] Es el principal agente de políticas públicas del gobierno federal [...] es una empresa 100% pública que atiende no sólo a clientes bancarios sino a todos los trabajadores formales del Brasil por medio del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS), del Programa del Integración Social (PIS), del Seguro-Desempleo, de programas sociales, además de usuarios de las unidades de la lotería nacional. Al priorizar sectores como el habitacional, el saneamiento básico, infraestructura y prestación de servicios, ejerce un papel fundamental en la promoción del desarrollo urbano y de la justicia social del país, además de contribuir a mejorar la vida de las personas, principalmente las de baja renta”. [En línea], Dirección URL: <http://www.caixa.gov.br/acaixa/index.asp> [consulta: 13 de enero 2012]. Traducción libre de la autora.

Estos bancos públicos pudieron ofrecer líneas de crédito, especialmente capital de trabajo, a los sectores con mayores problemas de liquidez, como la agricultura, la construcción civil, la producción de insumos básicos y la producción y venta de bienes de consumo durable [...] entre septiembre de 2008 y julio de 2009, se observa que los bancos públicos aumentaron su oferta de crédito en un 33%, mientras que las instituciones nacionales privadas crecieron en un 4% y las instituciones extranjeras en 1,5%”¹³³.

Las personas físicas, sobre todo aquellas que no tenían ingresos elevados, podrían beneficiarse directamente de la obtención de créditos con bajas tasas de interés. La figura del crédito consignado jugaría, así, un papel fundamental al otorgar a los brasileños la oportunidad de contratar un crédito con “descuentos en la hoja de pago y tasas más bajas. Medida que beneficiaría a los trabajadores asalariados”¹³⁴.

Por medio del aumento de los créditos se intentó estimular y acrecentar el consumo de mayores capas de la población que no tenían acceso a ciertos servicios y el suficiente poder como agentes económicos. “En el 2003, con el objetivo de incentivar el microcrédito en Brasil, fue instituida la destinación obligatoria de 12% de los depósitos a la vista de los bancos para operaciones de microcréditos. Esos depósitos permitieron la realización, entre el 2004 y agosto del 2010, de 52,7 millones de operaciones de microcrédito de uso libre, con \$6,46 mil millones de reales en préstamos destinados a la población de bajos ingresos”¹³⁵.

*La política industrial, tecnológica y de comercio exterior

La recuperación de la política industrial benefició a segmentos productivos industriales y de servicios del país y puso en evidencia la amplitud del modelo de desarrollo económico con inclusión social. Abarca desde las políticas de incentivos a nivel local, que llevaron a la producción nacional de plataformas, navíos, y a la recuperación de la industria naval, pasando -entre las prioridades- a los fármacos, la industria de tecnologías de la

¹³³ Nelson Barbosa; José Antonio Pereira de Souza, *op. cit.*, p. 108.

¹³⁴ Informe destaques, *op. cit.*, p. 51

¹³⁵ *Ídem.*

información, los biocombustibles y la nanotecnología¹³⁶. [El gobierno de Lula] implantó una política agresiva y de expansión de la industria brasileña y del sector servicios”¹³⁷.

Después de continuas privatizaciones de empresas estratégicas, el gobierno de Lula optó por emprender una oleada de modernización y reactivación del sector industrial. Base fundamental para el crecimiento y desarrollo económico de cualquier Estado.

La Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior fue creada en 2003 para facilitar las inversiones productivas. De esta manera se pretendía que el Brasil participara de forma más dinámica y ventajosa en el mercado internacional. La diversificación en sus relaciones económicas y comerciales, [tenía] el objetivo de reducir las vulnerabilidades del país en el exterior [...] Esta política estuvo directamente apoyada por el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial y la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial¹³⁸.

De este modo, se pretendía que la presencia del Estado fuese la de un agente capaz de planear, inducir y convertirse en un socio creciente de actores del ámbito privado para incentivar la modernización y empoderamiento de sectores innovadores que asegurasen ventajas económicas para el Brasil. La idea central era la de crear y reforzar a aquellas empresas con alto índice de desarrollo tecnológico por medio de programas focalizados para incentivar la creación y transferencia de tecnología de punta que a largo plazo representaría una ventaja comparativa para el país¹³⁹.

El reforzamiento de *Petrobras* en este rubro fungió como una de las iniciativas de mayor trascendencia, así como su apertura creciente hacia el exterior con proyectos para

¹³⁶ “Es la aplicación práctica de las nanociencias, que son los procesos que ocurren a tamaño nanométrico (en este caso la mil millonésima de un metro) [...] el principal detonador de la nanotecnología fue la industria de los aparatos electrónicos” en “Nanotecnología para principiantes, *Una mirada a la ciencia*, edición mensual, año VI, número 74, Centro de Nanociencias y Nanotecnología, [en línea], Dirección URL: <http://www.unamiradaalaciencia.unam.mx/stcmetro/estemesstc.cfm> [consulta: 17 de enero de 2012].

¹³⁷ Dilma Rousseff, *op. cit.*, p. 201.

¹³⁸ *Mensagem ao Congresso Nacional 2005*, p. 49. Traducción libre de la autora.

¹³⁹ Pueden mencionarse, por ejemplo, el Programa Nacional de Actividades Espaciales con el que abiertamente se buscaba la plena autonomía en la fabricación de sistemas espaciales; una adecuada vigilancia de las fronteras, un permanente monitoreo de las alteraciones medioambientales y la prospección de recursos naturales. Y el Programa Nacional de Actividades Nucleares pretendía garantizar en todo momento el uso pacífico y seguro de la energía nuclear; desarrollar la tecnología nuclear para utilizarlos en el desarrollo y mejoramiento de la medicina, la industria, la agricultura, el ambiente y en la generación de energía, *ibídem*, pp. 49, 51 y 59.

colaborar con economías emergentes y desarrolladas con el objetivo de aumentar su nivel de competitividad internacional¹⁴⁰.

[La empresa, con capital estatal y privado, destinó mayores recursos a la investigación y desarrollo de tecnología] “volvió a invertir, aumentó la producción, abrió concursos para contratar empleados, encargó plataformas, modernizó y amplió refinerías, además de construir una gran infraestructura de gas natural e ingresar en la era de los biocombustibles. [Actualmente] es la mayor empresa nacional y la cuarta mayor compañía del mundo occidental [...] Invertió en el desarrollo de productos nacionales o de industrias nacionales como la petroquímica, química, industria de equipamientos y de bienes y de la reconstrucción de la industria naval, invertir en la construcción de refinerías y el mejoramiento de las ya existentes¹⁴¹.

Las empresas exportadoras (sobre todo las medianas y grandes), de igual forma, se apoyarían a través de una furtiva política de crédito, de financiamiento y un acompañamiento constante del gobierno a través de medios electrónicos, ferias, promoción comercial, exoneración tributaria, entre otras¹⁴².

Por otro lado, para fortalecer la industria se creyó necesario crear nueva, además de sanar y modernizar, la infraestructura para que ésta fungiera como una de las bases esenciales del desarrollo industrial. Se aseguraba que un buen estado en las vías de comunicación (terrestres, marítimas, aéreas, fluviales) le otorgaría al país la oportunidad de transitar, de manera segura y competitiva, por la senda del crecimiento económico a largo plazo. Esta necesidad de renovar y construir se basaba en las malas condiciones en las que se encontraban las carreteras¹⁴³, los puertos y el nulo desarrollo de las comunicaciones marítimas y fluviales. Estos factores obligaron al Estado a presentarse como un actor activo

¹⁴⁰ Constantemente se ha hecho hincapié en la necesidad de fortalecer y crear áreas científico-tecnológicas como la biotecnología, nanotecnología, tecnologías de la información y comunicación, salud, biocombustibles, energía eléctrica, agronegocios, petróleo, gas, biodiversidad, recursos naturales, programa espacial y nuclear, Informe destaques, *op. cit.*, p. 28

¹⁴¹ Dilma Rousseff, *op. cit.*, pp. 212 y 219.

¹⁴² Sobre todo en el sector automotriz, en el sector de bienes de consumo durables, materiales de construcción, bienes de capital, motocicletas, muebles, y algunos productos alimenticios en Nelson Barbosa; José Antonio Pereira de Souza, *op. cit.*, p. 109. Habría que mencionar también la *Lei de Falências* (Ley de Quiebras) publicada en 2005 que tiene como principal objetivo la creación de condiciones para que las empresas con dificultades financieras, pero que sean operacionalmente viables, puedan continuar activas a través de la ampliación de prioridades de créditos” en *Mensagem ao Congresso Nacional 2006*, p. 20. Traducción libre de la autora.

¹⁴³ El 50% de las carreteras necesitaban urgentemente de inversión para su recuperación ya que a través de ellas se transportan más del 60% de las cargas y 95% de los pasajeros por todo el territorio nacional, *Mensagem ao Congresso Nacional 2003*, p. 149. Traducción libre de la autora.

e indispensable en la modernización de esta área¹⁴⁴ a partir de continuas asociaciones del capital público con el privado -nacional e internacional¹⁴⁵.

* La Política de Crecimiento Acelerado (PAC)

Al ser el crecimiento y el desarrollo económico el eje de la actuación del Brasil y la meta a seguir durante las dos administraciones *lulistas*, la PAC se creó con el fin de sustentar un proyecto de desarrollo y disminuir la debilidad del país en materia económica¹⁴⁶. Buscaba abiertamente un fortalecimiento de la capacidad del Estado para dirigir el proceso económico que debía desencadenar el desarrollo, fin último de estos instrumentos.

Tres fueron los sectores beneficiados por la PAC: “transporte y logística (58 mil millones de reales), energía (275 mil millones de reales); y el de infraestructura social (171 mil millones de reales) [...] Su mérito principal fue liberar recursos para aumentar la inversión pública y estimular la inversión privada (a través de exenciones fiscales). Su adopción aumentó las inversiones del Estado federal, que pasó de un promedio de 0,4% del PBI en 2003-2005 al 0,7% del PIB en 2006-2008”¹⁴⁷.

La PAC fue complementada por la **Política de Desarrollo Productivo (PDP)** - lanzada en 2008- que incluía “incentivos fiscales, especialmente para los sectores de obras de gran envergadura relacionados con la infraestructura, así como sectores de mayor tecnología como los dedicados a la producción de computadoras, semiconductores y equipos para TV digital”¹⁴⁸. Estas dos herramientas serían los basamentos para la construcción de una estructura económica fortalecida y duradera (que desechara medidas emergentes y/o inmediatistas) que permitiera cambios profundos y el crecimiento económico brasileño con el fin de robustecer el posicionamiento del Brasil como un país emergente.

¹⁴⁴ Creación de las Agencias Nacionales de Transporte Terrestres y Fluvial y del Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes, *ibídem*, p. 151.

¹⁴⁵ “En los últimos años, las empresas extranjeras han invertido un total de 45 mil millones de dólares al año en Brasil convirtiendo al país en el segundo mayor receptor de inversiones extranjeras entre los países en desarrollo (sólo por detrás de China)”, *Brazil on the raise*, *op. cit.*, p. 145. Traducción libre de la autora.

¹⁴⁶ Luis Soares Dulci, “Participación y cambio social en el gobierno de Lula” en Emir Sader; Marco Aurélio García, *op. cit.*, p. 163

¹⁴⁷ Nelson Barbosa; José Antonio Pereira de Souza, *op. cit.*, p. 92.

¹⁴⁸ *Mensagem ao Congresso Nacional*, 2008, p. 93. Traducción libre de la autora.

2.2.3. La situación laboral y la recuperación del salario mínimo

En una economía vilipendiada por constantes crisis; el debilitamiento creciente de la industria; el continuo endeudamiento; y una forma de gobierno en la que priman los beneficios para el mercado y no para los ciudadanos, era evidente que las condiciones en las que se encontraba la masa trabajadora eran precarias. Sus bajos niveles salariales y de empleo –o la creciente informalidad de éste-, el aumento de horas laborales y el debilitamiento de los servicios sociales universales provocaron la reducción de su calidad de vida.

A partir del año 2003 y hasta el 2010, según cifras oficiales, se generaron alrededor de 15,068,090 nuevas plazas formales de trabajo¹⁴⁹ (lo que se tradujo en una mayor recaudación tributaria y el engrosamiento de las aportaciones al Instituto Nacional de Seguridad Social –INSS-) y la tasa de desempleo en las principales áreas metropolitanas como São Paulo, Brasilia, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Manaus, Belém, entre otras, cayó a un mínimo de 6,8% en diciembre 2008¹⁵⁰. Al elevarse el empleo formal los salarios también sufrieron una revalorización¹⁵¹ para apoyar la movilidad social de los trabajadores, su papel en el fortalecimiento del mercado interno y robustecer su poder de negociación. “El salario mínimo mensual aumentó de 240 reales en 2003 a 260 en 2004 y a 300 en 2005 [...] En el 2006 el salario mínimo aumentó un 16,7% desde 300 a 350 reales [a] 380 reales en 2007 y 415 reales en 2008”¹⁵².

¹⁴⁹ *Informe Destaques, op. cit.*

¹⁵⁰ Nelson Barbosa; Juan Antonio Pereira de Souza, *op. cit.*, p. 97.

¹⁵¹ “El mínimo crecerá cada año hasta 2023 con un porcentaje mayor aunque el crecimiento del PIB no fuera del mismo nivel” en Luis Soares, *op. cit.*, pp. 157-158.

¹⁵² *Ibidem*, pp. 79-80 y 91

2.3. Los aspectos sociales

...“nadie puede cosechar los frutos antes de plantar los árboles. Pero vamos a empezar a cambiar ya, porque como dice la sabiduría popular: ‘una larga caminata comienza por los primeros pasos’.

Palabras de Luiz Inácio Lula da Silva en la sesión solemne de asunción presidencial en el Congreso Nacional, Brasilia, enero del 2003

Los aspectos sociales están directamente relacionados y determinados por los económicos. Las políticas sociales tenían dos objetivos fundamentales: fortalecer a la sociedad, pero sobre todo a las clases menos favorecidas (en los umbrales de pobreza o ya en la pobreza extrema), y aumentar la actividad económica al interior del Estado para que ésta se recuperase y se cumplieran con las metas socioeconómicas planteadas.

Para este proceso no sólo se reforzarían las dependencias encargadas de implementar esas tareas sino que se instituirían una serie de mecanismos de concertación, diálogo y consenso con la sociedad civil para establecer y aplicar políticas públicas dirigidas a sanar las carencias de amplios sectores de la población. Como resultado de ello se crearon conferencias nacionales, mesas de diálogo, consejos, secretarías estratégicas, *veedurías*, foros, etc.¹⁵³

El fin último de todos los programas instrumentados era el de provocar una verdadera movilidad social (con el crecimiento de la clase media y la desaparición paulatina de la pobreza extrema) que fortaleciera efectivamente al mercado interno a través del continuo aumento en el consumo de las familias, la reactivación del crédito, la creación de pequeñas y medianas empresas, etc. De la misma forma, se pretendía disminuir la desigualdad y tomar en cuenta a los estratos poblacionales que siempre habían sido marginados de los beneficios económicos. Los programas sociales, según estimaciones gubernamentales, lograron sacar de la pobreza a un promedio de 27,9 millones de

¹⁵³ “El Gobierno Federal adoptó, a partir de 2003, la gestión pública participativa como elemento clave de sus procedimientos [...] las políticas públicas pasaron a ser formuladas en conjunto con los movimientos sociales [...] movilizándolo a más de 5 millones de ciudadanos”, *Informe Destacados*, *op. cit.*, p. 15.

brasileños¹⁵⁴ otorgándoles, al mismo tiempo, la oportunidad de mejorar su salario, sus condiciones de trabajo, acceder a una vivienda, al sistema de salud y al sistema de crédito. Cuestiones que revertirían, aunque no totalmente, el atraso y asimetrías que compartían gran parte de la sociedad.

El apoyo efectivo a la agricultura familiar; el derecho a la previsión social; el derecho a la complementación de la renta para que todos los niños de familias pobres puedan tener una formación educacional adecuada; la ampliación de la merienda escolar atendiendo a todos los niños que frecuentan las escuelas públicas; y finalmente, el apoyo a los programas creados por los gobiernos estaduais, municipales y por la sociedad civil organizada que buscan combatir el hambre por medio de restaurantes populares, bancos de alimentos, [así como la] modernización del abastecimiento, el incentivo a la agricultura urbana y apoyo al autoconsumo alimentario”¹⁵⁵.

2.3.1. Fome Zero (Hambre Cero)

La realidad en el Brasil, como en todos los países latinoamericanos o en desarrollo, es contrastante. Existe una pequeña parte de la población que goza de beneficios económicos, sociales, políticos y culturales pero, por otro lado, la gran parte de la sociedad sufre de carencias alimentarias, de acceso a la educación, a la salud, al trabajo, a la vivienda, entre otros. Las desigualdades priman.

En los primeros años de la administración Lula se instrumentó una lucha para la paulatina erradicación del hambre. Para estos fines, se creó el programa Hambre Cero a la par de la instalación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria con la intención de que llevara a cabo la implementación de dicha política social¹⁵⁶.

Se estructuraron, al mismo tiempo, programas complementarios como el Programa Nacional de Banco de Alimentos (con convenios con restaurantes, empresas de alimentos y supermercados para la adquisición de insumos que ya no se comerciaran o utilizaran

¹⁵⁴ Desde 2003 hasta el 2009 según el anexo del *Informe Destaques*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁵⁵ *Mensagem ao Congresso Nacional 2003*, *op. cit.*, p. 45. Traducción libre de la autora.

¹⁵⁶ *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento institucional do Programa Fome Zero e instalação do Consea- Conselho Nacional de Segurança Alimentar*, [en línea], p. 2, Palácio do Planalto, 30 de janeiro de 2003, Dirección URL: <http://www.brasil.gov.br/presidencia> [consulta: 17 de enero de 2012]. Traducción libre de la autora.

evitando así su desperdicio); el Programa de Restaurantes Populares (en zonas de trabajadores en donde los alimentos fueran vendidos a precios populares); el Programa *Cartão Alimentação* (de apoyo para la compra de alimentos); y el Programa de Distribución de Cestas Básicas de Emergencia (para las familias acampadas aguardando el programa de reforma agraria, para comunidades indígenas en riesgo alimentario y comunidades *quilombolas*)¹⁵⁷.

2.3.2. Bolsa Familia (Beca Familia)

Lanzado el 20 de octubre de 2003 tendría como meta principal el beneficiar a todos los miembros de una familia brasileña en situación vulnerable por medio de un único programa que facilitara el control y el cuidado de ésta superando los resultados de las políticas focalizadas sólo en ciertos miembros de la familia.

Bolsa familia [consiste en las] transferencias de ingresos hacia familias en situación de extrema pobreza y tiene como principales condiciones de acceso al beneficio el acompañamiento de nutrición, de salud, y de frecuencia escolar de los chicos de las familias beneficiadas. Al final de 2005, el valor total de *Bolsa familia* alcanzó el 0,3% del PIB, beneficiando a 8.7 millones de familias [...] Atiende a más de 50 millones de personas y es considerado por las Naciones Unidas como una experiencia modelo en el combate contra el hambre y la pobreza en el mundo. Estos programas redujeron significativamente la desigualdad y aumentaron la movilidad social en el país, haciendo que 20 millones de personas saliesen de la línea de pobreza y otras 31 millones de personas se incorporaran a la clase media¹⁵⁸.

Este programa incentivaría la inclusión de las familias pobres en los sistemas públicos de salud, educación y asistencia social y crearía condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida; de igual forma aumentaría las oportunidades de desarrollo para los beneficiados al definirlos como público prioritario de iniciativas de inclusión social y económica¹⁵⁹.

¹⁵⁷ *Mensagem ao Congresso Nacional 2003, op. cit.*, p. 50. Traducción libre de la autora.

¹⁵⁸ Emir Sader; Marco Aurélio García, *op. cit.*, pp. 80 y 159.

¹⁵⁹ *Informe Destaques, op. cit.*, p. 25.

- Educación

Dentro del rubro de la *Bolsa Familia*, como ya se había mencionado, el rubro educativo tendría un lugar estratégico. Éste sector, según la visión gubernamental, debía actuar como un pilar esencial del desarrollo económico, social y cultural. La formación de más brasileños con un nivel educativo elevado les daría la oportunidad de acceder a empleos mejores remunerados y que, al mismo tiempo, reportaran beneficios para el dinamismo económico del Brasil.

Las continuas privatizaciones y el debilitamiento de la educación pública eran las circunstancias que obligaban al gobierno a lanzar programas alternos para emprender un crecimiento de la matrícula y un mejoramiento de la calidad de la enseñanza educativa -en todos los niveles- de carácter público. No obstante, se pondría un énfasis especial en la educación universitaria por su importancia como principal fuente de cuadros profesionales e intelectuales sobre los que debía descansar una parte del progreso brasileño.

“La protección se generalizó a través de las políticas destinadas a ampliar el acceso a la educación superior para los sectores de renta media baja [...] tres programas se destacan: **Pro Uni**, que distribuye becas para jóvenes con un buen desempeño en el colegio secundario pertenecientes a familias hasta cierto límite de ingresos, para que estudien en escuelas superiores privadas adheridas al sistema; **FIES**, que concede financiamiento de largo plazo para estudiantes de nivel superior en escuelas particulares y el **ReUni**, que busca ampliar el cupo, actualizar los currículos e incrementar la cantidad de alumnos formados en las universidades públicas federales”¹⁶⁰.

El programa *Bolsa Escola* (Beca Escuela), tomando en cuenta a los beneficiarios de *Bolsa Familia* (Beca Familia), garantizaría un cierto ingreso económico para las familias que mantuvieran a sus hijos inscritos en la escuela –sobre todo en los niveles básicos. Esta medida permitiría, por un lado, el descenso del trabajo infantil y, por otro, que los niños menos favorecidos vieran reducidos los obstáculos para ingresar y continuar en el colegio.

¹⁶⁰ Brasílio Sallum Jr., La especificidad del gobierno de Lula. Hegemonía liberal, desarrollismo y populismo, *Revista Nueva Sociedad*, pp. 165-166.

- Salud

La salud debía convertirse en otro de los puntos fundamentales para garantizar a los brasileños una mejor calidad de vida. El ideal sería la construcción de una atención médica integral humanizada, mejorada y más equitativa en lo que respecta al acceso a este servicio básico y universal. En ese sentido, serían “ampliados los equipos del Programa de Salud de la Familia, aumentando el valor *per cápita* de la atención básica e implantando el programa de Extensión de la Salud de la Familia-PROESF para ciudades arriba de cien mil habitantes [...] para ampliar el acceso de la población a los medicamentos y asegurar la autonomía del país en la producción de insumos estratégicos”¹⁶¹.

2.3.3. Agricultura familiar

Con un clima diversificado, lluvias regulares, energía solar abundante y casi 13% de toda el agua dulce disponible en el planeta, el Brasil tiene 388 millones de hectáreas de tierras cultivables fértiles y de alta productividad, de los cuales 90 millones no fueron explorados. El Brasil es uno de los líderes mundiales en la producción y exportación de varios productos: es el primer productor y exportador de café, azúcar, alcohol y jugos de fruta. Además de eso, lidera el ranking de las ventas externas de soja, carne bovina, carne de pollo, tabaco, cuero y calzados de cuero. Las proyecciones indican que el país también puede tornarse el principal polo mundial de producción de algodón y biocombustibles, hechos a partir de caña de azúcar y aceites vegetales. Mijo, arroz, frutas frescas, cacao, castañas, nueces, etc.¹⁶²

A pesar de generar alrededor de “12,3 millones (4,4 millones de establecimientos familiares) de empleos, ocupa apenas el 23.4% del área rural, [y es] responsable del 38% de los ingresos y [el empleo de] 74,4% de la mano de obra”¹⁶³. Por lo tanto, el sector se sumó paulatinamente a las políticas de otorgación de créditos, sobre todo a los productores minoritarios, para que éstos pudieran mejorar su inserción en el mercado nacional y aumentar su productividad.

¹⁶¹ *Mensagem ao Congresso Nacional 2003, op. cit.*, p. 83. Traducción libre de la autora.

¹⁶² [En línea], Dirección URL: <http://www.brasil.gov.br/sobre/geografia/terra/potencial-de-exploracao> [consulta: 17 de enero de 2012].

¹⁶³ *Informe Destaques, op. cit.*, p. 24.

Se elevó de 2,5 mil millones de reales a 15 mil millones de reales el financiamiento del sector y [se promovió] una auténtica revolución en la pequeña agricultura brasileña, en beneficio de 3 millones de familias (cerca de 12 millones de personas). 70% del total de alimentos consumidos en el país provienen de la agricultura familiar. Ese salto de más de un 600% en el financiamiento, es potenciado por la asistencia técnica, por el seguro agrícola, por la garantía de precio y por el programa de adquisición de alimentos¹⁶⁴.

Al igual que con *Hambre Cero* y *Bolsa familia*, el programa de Agricultura Familiar descansaría en proyectos complementarios como: *Produsa*- Programa para la Producción Sustentable en el Agronegocio- (que fomenta la producción agropecuaria sostenible y la armoniza con el medio natural); *Procer* -Programa de Crédito Especial Rural (que promueve la competitividad de las cooperativas agropecuarias y empresas agroindustriales); *Procap-Agro* (que promueve la recuperación de la estructura patrimonial y el saneamiento financiero de cooperativas de producción agropecuaria, agroindustrial, acuícola y pesquera); Más alimentos (que propone una mejora en nivel técnico de los productores familiares del campo que producen alimentos específicos, posibilitando la utilización de tecnología aumentando con ello la productividad); Agroamigo (que pretendía convertirse en el mayor programa de microcrédito productivo rural en Brasil); y el Programa de Adquisición de Alimentos (que se destinaría al incentivo de la agricultura familiar por medio de la compra de la producción de pequeños agricultores)¹⁶⁵.

Para posibilitar la puesta en marcha de todos estos programas de crédito y modernización para el sector agrícola se haría indispensable la actuación del Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar -*Pronaf*¹⁶⁶- que por medio de la financiación de proyectos individuales o colectivos (y de apoyo a las familias asentadas en campamentos en espera de la reforma agraria) lograrían elevar la participación de los pequeños agricultores en la actividad económica nacional.

La asistencia técnica e investigación constante para la mejora de los cultivos de todos los productores agrícolas sería una constante para permitir que la productividad del país, en su totalidad, aumentara provocando con ello beneficios monetarios y en la calidad

¹⁶⁴ Luiz Soares, *op. cit.*, p. 157.

¹⁶⁵ *Informe Destaques, op. cit.*, pp. 21 y 23

¹⁶⁶ [En línea], Dirección URL: <http://www.portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf> [consulta: 17 de enero de 2012]. Traducción libre de la autora.

de vida de las personas dedicadas a este rubro (pequeños, medianos y grandes empresarios). De este modo, *Embrapa* -instancia nacional líder en el ramo- sería uno de las partes más importantes en este proceso.

Por otro lado, cabe resaltar que este tipo de políticas se apoyarían en una renovada, ampliada y efectiva reforma agraria estructurada en el Plan Nacional de Reforma Agraria que tendría la finalidad de atender a las familias asentadas en campamentos y recuperar, posteriormente, los establecimientos precarios de este sector de la población.

A decir del gobierno: “el área incorporada pasó de 21,2 millones de hectáreas en el período de 1995 al 2002 a 47,1 millones de hectáreas del 2003 al 2010 [...] del 2003 al 2010: fueron asentadas 602, 185 familias y creados 3, 493 nuevos asentamientos [...] 180 mil familias de agricultores recibieron título de propiedad, garantizándoles la definitiva seguridad jurídica de sus inmuebles”¹⁶⁷.

2.3.4. *Minha casa, minha vida* (Mi casa, mi vida)

La proliferación de asentamientos irregulares tuvo como resultado la creación de barrios (conocidos como *favelas*) -en regiones alejadas y marginadas- en donde la pobreza y la violencia se concentraban. Tomando en cuenta esta situación el gobierno decidió aumentar los créditos para incidir en una mayor obtención de viviendas. Este esfuerzo se reflejó directamente en la formulación e implementación del programa *Minha Casa, minha vida* (Mí Casa, mí vida).

[Que] se dirigió a la construcción de 1 millón de viviendas nuevas, cuyo subsidio total equivale a 1,2% del PBI. Ese monto será otorgado durante 3 años [...] a través de varias iniciativas: construcción de 400 mil viviendas que será realizada por el sector privado; el gobierno, junto con el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS), concederá subsidios para el adelanto y para las tasas de interés en la financiación inmobiliaria del FGTS para las familias de bajos ingresos; la viabilización de la construcción de 600 mil viviendas por medio del mercado; el financiamiento directamente negociado entre las familias y el banco, con un papel destacado reservado de la Caixa Económica; el gobierno federal, también, redujo los impuestos indirectos que inciden en la construcción de viviendas populares para disminuir el valor total que debía de ser financiado y, de esa

¹⁶⁷ *Informe destaques, op. cit.*, p. 68.

forma, aumentar la población con acceso al crédito inmobiliario a tasas subsidiadas; el gobierno creó una línea de crédito especial, con un período sin cobro de cuota y tasas de interés más favorables que los del mercado, incentivar la inversión privada en infraestructura urbana asociada a grandes proyectos habitacionales; el BNDES creó una línea especial de crédito para incentivar la adopción de modernas técnicas de construcción, en particular, a escala industrial para ampliar la productividad, reducir precios de las nuevas viviendas populares ¹⁶⁸.

Además, participaron otros mecanismos como la Política Nacional de Habitación (PNH) y Sistema y del Fondo Nacional de Habitación de Interés Social (SNHIS/FNHIS) que existían desde el 2005, así como el desarrollo de planes locales por estados y municipios. Todo lo anterior, permitiría que el programa principal redujera el déficit habitacional brasileño de 7,2 a 5,6 millones de domicilios en los años en los que fue habilitado y puesto en marcha (es decir, en 2009) ¹⁶⁹.

2.3.5. Otros avances socio-jurídicos

Aunados a los programas sociales y en el marco de un constante respeto a los derechos humanos universales (aplicando y observando continuamente las declaraciones internacionales en la materia), en el Brasil se aprobaron una serie de iniciativas para la inclusión de todos aquellos sectores que, por una u otra razón, habían sido ignorados social, jurídica, económica y políticamente. Dentro de los nuevos derechos reconocidos estarían: “la efectiva igualdad étnica y de género; respeto a la diversidad sexual; reconocimiento de las demandas propias de la juventud, de los ancianos y de las personas con discapacidades” ¹⁷⁰.

Cabe resaltar algunos de los cambios institucionales que sucedieron durante el gobierno de Lula da Silva.

¹⁶⁸ Nelson Barbosa; José Antonio Pereira de Souza, *op. cit.*, pp. 111-112.

¹⁶⁹ *Informe destaques*, *op. cit.*, p. 45. Hay que destacar que desde 2003, el Gobierno Federal había creado el Programa *Papel Passado* (Documento Legal), cuyo objetivo fue convertir áreas precarias e informales ya ocupadas en terrenos regularizados y posibles de urbanización reconociendo el derecho a la vivienda de las poblaciones que ahí habitaban.

¹⁷⁰ Luiz Soares, *op. cit.*, p. 161.

[Tal es el caso de la] “**Ley María Da Peña** que revoluciona el derecho penal brasileño respecto de la violencia doméstica contra la mujer; el **Estatuto de Igualdad Racial** (aprobado por la Cámara de Diputados después de 10 años de trámite) que logró llegar a más de dos millones de jóvenes marginados dándoles escolaridad, inclusión digital, formación profesional e inserción comunitaria; y el programa **Brasil sin Homofobia** pionero en América Latina¹⁷¹.

2.4. Los aspectos políticos

El Brasil es una democracia que cuenta con un sistema político de corte republicano y presidencialista. La división de poderes descansa en: el Ejecutivo que recae en el presidente (al mismo tiempo jefe de Estado y de gobierno), en el vicepresidente, en los ministros de Estado¹⁷² y en el jefe de la Casa Civil. El mandato tiene una duración de cuatro años con posibilidades de reelección por un período más.

El poder Legislativo tiene representación en el Congreso Nacional de carácter bicameral compuesto por: el Senado federal con 81 asientos (3 miembros de cada estado federativo y por el distrito federal, su cargo tiene 8 años de duración) y por la Cámara de Diputados con 513 asientos (4 años en el cargo)¹⁷³.

El poder Judicial, por último, está a cargo del Tribunal Supremo Federal con jurisdicción en todo el territorio nacional; los tribunales federales de apelación y los juzgados federales. Asimismo en la impartición de justicia existen tribunales militares; tribunales electorales y tribunales de trabajo¹⁷⁴.

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 161-162

¹⁷² Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Integración Nacional; Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre; Ministerio de Ciudades; Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Desarrollo Agrario; Ministerio de Educación; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Transportes; Ministerio de Previsión Social; Ministerio de Trabajo y Empleo; Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Cultura; Ministerio de Planeamiento, Ordenamiento y Gestión; Ministerio de Comunicaciones; Ministerio de Deportes; Ministerio de Defensa; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior; Ministerio de Justicia; Ministerio de Salud y Ministerio de Turismo.

¹⁷³ *CIA Factbook*, [en línea], Dirección URL: <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html> [consulta: 16 de enero de 2011].

¹⁷⁴ *República Federativa del Brasil. Monografía, op. cit.*, p. 22.

El Brasil cuenta con un sistema pluripartidista¹⁷⁵ en donde, según la Constitución, se expresa la creciente inclusión y tolerancia de ideas de la era democrática, aún joven en el país sudamericano. Aunque la diversidad partidista y de intereses puede representar un obstáculo en cualquier gobierno, debemos señalar que más allá de grandes desacuerdos privó, en general, un clima de estabilidad política que viabilizó en más de una ocasión la puesta en marcha de importantes proyectos.

Por medio de la creación de consensos, coaliciones y, en 2003, del Comité de Articulación Federativa (CAF) -reconocido como el principal espacio de concertación de la agenda política, compartida entre el gobierno federal y los municipios- se organizó una red de gobernabilidad previniendo y/o minimizando los desacuerdos entre las partes participantes. La conformación de un consejo político de coalición, integrado por los presidentes y líderes de los partidos coaligados, se consagró como uno de los principales pilares de la planificación y ejecución de las políticas públicas discutidas en el Congreso Nacional con el objetivo de estructurar una fructífera relación entre todos los integrantes del mismo¹⁷⁶.

2.5. La situación interna. Un balance de los avances y las contradicciones

Planteada ya la situación general y el impacto de las medidas puestas en marcha por el gobierno *lulista*, así como los recursos destinados a programas sociales y a otras políticas dirigidas a reducir problemas como el hambre, la pobreza y la desigualdad, resulta necesario esbozar las contradicciones que todos estos acontecimientos provocaron y cómo, más allá del discurso progresista y con fuerte inclinación popular, las administraciones *lulistas* representaron un claro continuismo de la situación socioeconómica que, no obstante las transformaciones que sucedieron, no evolucionó lo suficiente para superarla profundamente.

¹⁷⁵ Los principales partidos políticos con representatividad en el Congreso Nacional son: el Partido de los Trabajadores (PT); el Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); el Partido de la Social-Democracia Brasileira (PSDB); el Partido del Frente Liberal (PFL); el Partido Progresista (PP); el Partido Democrático Trabalhista (PDT); el Partido Liberal (PL); el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); el Partido Comunista del Brasil (PCdoB); el Partido Verde (PV); el Partido Popular Socialista (PS); el Partido Social Cristiano (PSC); el Partido Trabalhista Cristiano (PTC); y el Partido Socialismo y Libertad (PSOL).

¹⁷⁶ *Informe destaques, op. cit.*, p. 16.

Las coaliciones con partidos políticos, anteriormente rivales del PT, las fuertes alianzas con el empresariado nacional y el compromiso con el capital financiero internacional fueron los primeros signos de un viraje ideológico de un partido popular y un ex líder sindicalista ampliamente apoyado por las masas y los sectores de izquierda (dentro del Brasil y otros países sudamericanos) que veían en esa figura carismática una cercana -y posible- salida de un sistema injusto y excluyente. El PT abandonó gradualmente el discurso radical de lucha de clases, la crítica ferviente al capitalismo neoliberal¹⁷⁷ y:

Cuanto más ascendía institucionalmente, más se distanciaba de los movimientos (popular y sindical) que le dieran origen [...] La gran ‘transformación’ del partido y su ‘distanciamiento’ de los movimientos populares a lo largo de los años noventa y en los años recientes, parecen haberlo dejado impedido para rescatar sus líneas políticas e ideológicas originales, una vez que esos cambios contribuyeron a alterar la correlación de fuerzas favorables al capital monopolista y desfavorables a los trabajadores¹⁷⁸.

El crecimiento y acumulación de capitales por parte de las élites que concentran negocios y empresas estratégicas en el Brasil no sufrieron cambio alguno en el momento en el que el candidato del PT llegó al poder en 2003. Éste desarrolló un pacto y una asociación estratégica con dichos sectores comprometiéndose *de facto* al aseguramiento de sus beneficios mediante una mayor participación de éstos en los proyectos nacionales de envergadura.

Según la visión de James Petras, la misión de Lula y su gabinete fue la de “garantizar los intereses de los ‘mercados’ financieros (operadores financieros, banqueros, especuladores, acreedores, etc.) antes de abordar cualquier política o reforma social o económica”¹⁷⁹. La realidad, es que a pesar de que existió el compromiso de hacer las cosas de una manera diferente -al menos en el ámbito de las políticas sociales- con el propósito de

¹⁷⁷ Ante el cual proponía, en el séptimo encuentro nacional del Partido de los Trabajadores en 1990, un socialismo (petista) en el que exista una “efectiva democracia económica. Deberá organizarse, por lo tanto, a partir de la propiedad social de los medios de producción. Propiedad social [...] dirigida por las formas que la propia sociedad, democráticamente, decida. Democracia económica que supere tanto la lógica perversa del mercado capitalista como la intolerable planificación autocrática estatal de tantas economías llamadas socialistas”, Eliel Machado, *op. cit.*, p. 36.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 34.

¹⁷⁹ James Petras, “El modelo de democracia de Lula”, [en línea], p. 1, *Voltairenet.org*, 29 de abril de 2005, Dirección URL: <http://www.voltairenet.org/El-modelo-de-democracia-de-Lula> [consulta: 30 de enero de 2012].

mejorar las condiciones de vida de la población brasileña, el manejo poco transparente de los recursos destinados a los programas y la incapacidad estructural para atacar los problemas desde su origen (por el mantenimiento de los privilegios de unos pocos) mermaron el cumplimiento de los objetivos hechos en este rubro arrojando pocos resultados sustanciales.

Los esfuerzos que se hicieron para paliar las desigualdades y carencias a través de iniciativas dirigidas al ámbito social tuvieron repercusiones positivas aunque no lograron los resultados universales que se pretendían para la reducción de las carencias presentes en grandes capas de la población brasileña.

El gobierno de Lula estableció la difícil y contradictoria convivencia entre la hegemonía del capital financiero [...] y políticas sociales distributivas [que a pesar de no] tener [un] carácter universalizante [...] mediante la combinación de diferentes mecanismos; desde la canasta básica familiar con la matrícula y la asistencia escolar como contrapartida, pasando por los micro-créditos, incremento sistemático del poder adquisitivo del salario mínimo, elevación de los empleos formales, control de precios de los productos alimenticios y electrificación rural. Fue a través de estos mecanismos de redistribución de la riqueza que algunos de los objetivos defendidos originalmente por el PT fueron alcanzados, al menos en parte: redistribución de la riqueza, aumento del empleo formal y expansión de mercado interno de consumo de masas, entre otros¹⁸⁰.

Aún ante las evidentes contradicciones que se experimentaron con el reforzamiento del capital privado y los magros resultados de las políticas sociales para aminorar los índices de pobreza, hambre y marginación social, éstas no pueden calificarse como fracasadas ya que sólo en ocho años de gobierno difícilmente pueden revertirse décadas de atraso y debilitamiento de sectores amplios de la población en el Brasil. Los programas como Hambre Cero, *Bolsa Familia* y *Minha Casa, minha vida* deben tomarse en cuenta como esfuerzos propositivos para paliar y mejorar los niveles de inserción en una sociedad desigual y excluyente. Las enormes diferencias regionales, las fallas estructurales y la elevada corrupción en el manejo de los recursos fungieron como los principales obstáculos para la consolidación de resultados universales –como se pretendía con la construcción de este tipo de políticas públicas.

¹⁸⁰ Emir Sader, “El enigma Lula: la difícil caracterización de su gobierno”, *op. cit.*, pp. 29-30.

El viraje en el discurso y práctica política de Lula desalentaron a aquellos que pensaban que un partido de izquierda en el poder transformaría las condiciones existentes para dar paso a un nuevo pacto social, más incluyente, democrático e inclinado hacia las capas más desfavorecidas de la población. “La guerra ideológica, polarizada entre izquierda y derecha, [fue] sepultada por el propio partido [en 2002 con el fin de] ‘vender’ un producto apetecible al ‘elector-consumidor’, principalmente entre las clases medias”¹⁸¹.

El gobierno se desarrolló sin ninguna resistencia ante la profundización del sistema económico imperante ya que, de hecho, hubiera sido aventurado oponerse a éste cuando sabemos (por la experiencia cubana, por ejemplo) las repercusiones que esto conllevaría. Los grandes intereses no debían ser afectados si la administración *lulista* quería tener un margen de acción y gobernabilidad suficiente.

Al tomarse como bandera la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico como medios esenciales para lograr el desarrollo -y con ello reducir la pobreza y la desigualdad, graves problemas que persisten en el Brasil- se minimizaron, al menos en la práctica, mecanismos integrales que lucharan efectivamente en contra de esas dificultades. El aumento de las inversiones, las exportaciones, la infraestructura y el empoderamiento de las empresas brasileñas fueron las bases fundamentales para alcanzar el tan buscado desarrollo. Sin embargo, esas medidas no lograron por sí solas dicho estadio y no se observó, como se pretendía, una distribución equitativa de los ingresos.

Raúl Zibechi asegura que:

Durante su primer gobierno, Lula transfirió 10 mil millones de reales anuales (unos 45 mil 500 millones de dólares anuales) a los acreedores de la deuda pública. O sea, al capital financiero. La gran banca brasileña fue el sector más beneficiado de su gobierno [...] Según los datos difundidos por la justicia electoral, de los 45 millones de dólares que gastó el partido en la campaña de Lula, casi 5 millones provinieron de la banca. Las constructoras figuran en segundo lugar [...] sector que se beneficia del impulso de estatal a las obras incluidas en la IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana) [...] el tercer lugar lo ocupan las mineras [...] Las 200 mayores empresas, en general grupos económicos oligopolizados vinculados al mercado externo, crecen a un

¹⁸¹ Eliel Machado, *op. cit.*, p. 37.

promedio de 7.2 por ciento anual. Modificar esta relación de fuerzas resulta imposible sin arriesgarse a generar crisis políticas y sociales¹⁸².

Así, no puede asegurarse que la redistribución de la riqueza, la disminución de la pobreza y la desigualdad fueran totalmente efectivas como se afirma en los discursos oficiales. Los programas sociales al carecer de instrumentos complementarios que lucharan en contra del mal y sus efectos secundarios -como la violencia, la creciente informalidad del empleo, el aumento de organizaciones criminales, entre otros- desencadenaron que el gobierno estableciera en la mayoría de las ocasiones un enfoque policial para la erradicación de esas dificultades (como en el combate de la delincuencia organizada).

Por otro lado, las iniciativas de aumento salarial y acceso a servicios universales no pudieron cumplirse a cabalidad debido, principalmente, a las disparidades regionales y a las particularidades de cada uno de los estados federativos que precisan de medidas específicas y contundentes que subsanen las fallas existentes.

Aunque se asegura que la diversificación de las relaciones económicas con otros países y el aumento de las exportaciones fueron puntos de apoyo para el despunte brasileño en materia económica, la realidad es que éste tuvo entre sus pilares al crecimiento del mercado interno, el aumento de la clase media, de los salarios, de los programas de crédito, así como los estímulos para el sector inmobiliario y de infraestructura¹⁸³. En este rubro, cabe señalar el descuido de los sectores de tecnología de punta dando paso al fortalecimiento y crecimiento exponencial de *commodities* (primarizando los intercambios entre Brasil y sus socios comerciales, especialmente con China)¹⁸⁴.

¹⁸² Raúl Zibechi, “El segundo gobierno de Lula”, [en línea], México, *La Jornada on line*, 12 de enero de 2007, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/12/index.php?section=opinion&article=024a2pol> [consulta: 30 de enero de 2012].

¹⁸³ “Al contrario de otros países emergentes, cuyo crecimiento económico es impulsado por la alta tasa de inversión, en Brasil la alta demanda de bienes de consumo duraderos y no duraderos es el elemento clave de la ecuación [...] Llama la atención el crecimiento menos significativo para el crédito productivo y de largo plazo”, Ricardo Sennes; Ângela Tepassê, “Brasil y China. Una nueva relación comercial” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, núm. 1, vol. 11, México, ITAM, 2011, pp. 23-24.

¹⁸⁴ “Si, por un lado, el impulso de las exportaciones brasileñas de bienes ha sido sostenible, por otro, las importaciones han crecido a tasas significativas y las exportaciones de bienes de mayor valor agregado han perdido su dinamismo de forma acelerada [...] En síntesis, el comercio exterior crece, pero con un superávit cada vez menor y compuesto principalmente por *commodities*”, *ibídem*, pp. 27 y 29.

En el sector agrícola pueden observarse, igualmente, las contradicciones existentes entre el discurso y la práctica gubernamental. El Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) es el movimiento social por excelencia que desde su formación en 1984 había luchado, en numerosas ocasiones, junto con el PT en contra de las prácticas agrarias -los latifundios- en el Brasil que condenaban a los pequeños agricultores a condiciones de miseria, hambre y migración en beneficio de grandes intereses económicos como el que representa el agronegocio.

“El Estado brasileño participa activamente en la promoción de la agroindustria y las exportaciones minerales. Éstas reciben entorno al 85-90% de los créditos y las subvenciones del Estado, en detrimento de las pequeñas explotaciones familiares fuertemente endeudadas que producen para el mercado interior”¹⁸⁵.

Las promesas de llevar a cabo una reforma agraria integral para subsanar las fallas y deficiencias del ámbito rural, activos en el discurso electoral, fueron minimizadas arrojando débiles resultados. Al lanzarse el Plan Nacional de Reforma de Agraria se preveía la repartición de tierras a 400.000 familias pero el logro efectivo fue el asentamiento de sólo 20 mil familias en el primer año de gobierno provocando críticas del movimiento social y otras organizaciones de la sociedad civil familiarizadas con el tema (como la Comisión Pastoral de la Tierra). Para 2009, había asentado a 163 familias aproximadamente y regularizado solamente a 113 mil familias de las 500 mil a las que había propuesto como meta¹⁸⁶.

Las alianzas con las capas conservadoras iniciaron una etapa de desapego y relación conflictiva entre el movimiento y el gobierno del PT que conllevó al aumento de las ocupaciones de tierra¹⁸⁷, protestas y cierres carreteros por parte del movimiento a causa de

¹⁸⁵ James Petras, *op. cit.*

¹⁸⁶ Eliel machado, *op. cit.*, p. 42.

¹⁸⁷ “En los años 2003 y 2004 –dos primeros años de gobierno de Lula- las ocupaciones de tierra se disparan a 222 y 2237, respectivamente. Eso demuestra que aunque en los primeros dos años de gobierno de Lula se dio mayor margen de maniobra y se apostó por una ‘cercanía crítica’ al gobierno, se mantuvo la autonomía y la política dura del movimiento social respecto a sus acciones de ocupación”, Beno Marqués, “El lugar también importa. Las diferentes relaciones entre Lula y el MST”, *Revista Nera*, Año 9, núm. 9, julio-diciembre, 2006, pp. 37-38.

las prácticas agrarias de la administración *lulista* (tales como el designio de importantes figuras del agronegocio en ministerios estratégicos como el de Agricultura o Desarrollo, Industria y Comercio¹⁸⁸) como el cultivo de semillas transgénicas compradas a multinacionales¹⁸⁹, la deforestación de la selva amazónica, el monocultivo, el uso de agrotóxicos¹⁹⁰.

Las respuestas a las demandas del movimiento oscilaron entre la cooptación, negociación y una coacción indirecta –a través de la impunidad de los asesinatos, la represión hacia los líderes agrarios por parte de los dueños de latifundios y aprobación en el Congreso Nacional de un informe elaborado por la Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación de la Tierra en donde se solicita una ley que califique a la ocupación de tierras como acto terrorista¹⁹¹– lo que ha provocado el aumento de los conflictos entre estos dos entes, la unión del discurso del movimiento social a otro más amplio de crítica al sistema y su alianza con miembros detractores del PT que han formado un partido popular alternativo denominado Partido Socialismo y Libertad (PSOL).

El caso de la participación de la sociedad civil en el gobierno, con el propósito de hacerlo democrático e incluyente, representó un rasgo más que denotó los límites institucionales que todavía existen en el Brasil para hacer efectivo el derecho de la población a criticar y participar activamente en las reformas y políticas públicas dirigidas a subsanar sus necesidades primarias. Cuando se trataba de temas sensibles como:

¹⁸⁸ “El gobierno de Lula [...] alteró la relación del Estado brasileño con la burguesía al mejorar la posición de la gran burguesía interna industrial y agrícola en el interior del bloque del poder, lo que puede observarse en los crecientes saldos positivos de la balanza comercial brasileña”, Eliel Machado, *op. cit.*, p. 39.

¹⁸⁹ Principalmente a la multinacional Monsanto, un gigante en la producción y comercialización de productos transgénicos, que desde su creación no ha gozado de una buena reputación debido a los accidentes ocurridos en sus plantas, así como por los elementos (altamente dañinos a la salud) que utiliza para la elaboración de sus productos finales. El diario francés, *Le Monde*, publica una serie de acusaciones hecha a la multinacional por las partes afectadas. “Monsanto, un démi-siècle de scandales sanitaires, [en línea], Francia, *Le monde.fr*, 17 de febrero de 2012, Dirección URL: [http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/02/16/monsanto-un-demi-siècle-de-sacandales_sanitaires_1643081_3244.html#xtor=EPR-32280246-\[emailing_lesplus_p\]-20120217-\[partages\]](http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/02/16/monsanto-un-demi-siècle-de-sacandales_sanitaires_1643081_3244.html#xtor=EPR-32280246-[emailing_lesplus_p]-20120217-[partages]) [consulta: 17 febrero de 2012].

¹⁹⁰ Beno Marqués, *op. cit.*, p. 37.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 39.

El envío de tropas brasileñas [a Haití]; la ayuda a la expansión de la agroindustria de la soja y de la producción de ganado vacuno en la selva húmeda amazónica, que ha conducido a la reciente destrucción de más de 3 millones de hectáreas de selva [...] todas y cada una de las principales políticas implementadas por Lula lo ha sido sin participación alguna de la sociedad civil o siquiera de la minoría crítica de su propio partido [...] lejos de democratizar las políticas públicas como prometió en su campaña electoral, preside un gobierno autoritario y elitista que utiliza técnicas de relaciones públicas para mejorar su imagen¹⁹².

La intención de formar un gobierno con fuertes inclinaciones populares, incluso y democrático por medio de iniciativas como la formación de consejos nacionales, estatales y municipales; la universalización de la educación; del aumento del consumo de las masas; de la generalización del servicio eléctrico; de la digitalización y efectivo acceso a los sistemas de telecomunicaciones -como el Internet- que tuvieran el objetivo el aminoramiento de la desigualdad, desinformación y analfabetismo en todos los rincones del territorio brasileño pronto se vio ensombrecida por los magros resultados que estas proyectaron y el fragilidad del compromiso con el que fueron implementadas.

[El] simplismo parece haberse colado en muchas decisiones del gobierno, y es por ello que se cae una y otra vez en una gestión conservadora. Se invoca un discurso de izquierda, pero se paga por adelantado al FMI; se habla del desarrollo sostenible, pero se lanza un programa de grandes obras que tienen un enorme impacto ambiental; se invoca la integración regional, pero se defiende la agroindustria exportadora más tradicional. La clave en estas cuestiones no está solamente en cómo se definen y caracterizan esas medidas, sino en la posibilidad de poder ejercer una evaluación crítica de las acciones que se toman desde un gobierno sin olvidar los compromisos propios del movimiento ciudadano¹⁹³.

Atendiendo a las críticas y pocos avances ¿puede afirmarse categóricamente que fue desperdiciada la oportunidad de la izquierda brasileña para cambiar las cosas desde su raíz? ¿Habría sido posible un verdadero cambio radical tomando en cuenta el poder del capital privado nacional e internacional? ¿La situación cambiará en el futuro?

El Brasil, como vimos no se convirtió en un polo de cambio o transición como se preveía en Sudamérica, a pesar de que la presencia de Lula da Silva y el PT contribuyeron a

¹⁹² James Petras, *op. cit.*, p. 1.

¹⁹³ Eduardo Gudynas, "La mirada latinoamericana sobre Lula", [en línea], p. 5, *Democracia sur. democracia y política para el desarrollo sostenible en América Latina*, Dirección URL: <http://www.democraciasur.com/nacional/brasil/GudynasMiradaSobreLula.htm> [consulta: 30 de enero de 2012].

cambiar la correlación de fuerzas en otros países de la sub-región en donde también triunfaron líderes y/o partidos políticos progresistas donde, no obstante las transformaciones que se observaron al interior de cada uno (con la estatización de empresas y la recuperación económica, aumento de cuotas democráticas y participación de la ciudadanía, el discurso popular y el reforzamiento de la presencia del Estado en cuestiones vitales para su supervivencia, etc.), todos mostraron la disposición de aliarse con las élites económicas para obtener un clima de gobernabilidad y estabilidad aunque esto supusiera la relegación de las necesidades de capas más pobres de la sociedad.

Esos contrastes en un país de 190 millones de habitantes se hicieron muy evidentes debido a las flagrantes diferencias entre grupos poblacionales. La grandeza territorial, la incomunicación de éste, la corrupción, la perpetuación de estructuras arcaicas de desarrollo, el seguimiento marginal de positivas políticas sociales y la inclinación al cumplimiento de los compromisos con el gran capital fueron los principales obstáculos para la superación de los efectos nocivos generados por la profundización de prácticas capitalistas de corte neoliberal.

Es previsible que ante la inexistencia de un cambio efectivo de sistema económico en el mundo, que trastoque todas y cada una de las estructuras sobre las que éste descansa, difícilmente se producirá un cambio en la correlación de fuerzas y en las condiciones de vida en países como el Brasil ya que no existe ninguna alternativa viable sobre la cual comience un verdadero desarrollo integral. Un cambio radical necesitaría la colaboración de todos los sectores involucrados en las actividades económicas de un país para que al mismo tiempo esto se traduzca en un estadio político evolucionado que tenga como referente la participación activa de todas las capas de la sociedad.

3. Latinoamérica y el mundo. Las condiciones imperantes durante el período 2003-2010

Comprender cómo es el medio en el que se desenvuelve el Brasil y al cual dirige su política exterior es un factor fundamental para entender íntegramente el proceso que la formulación de ésta conlleva. La existencia de inestabilidades, nuevos actores, el debilitamiento o reforzamiento de otros; las coyunturas de toda índole; así como el surgimiento de conflictos, deben considerarse continuamente como aquellos elementos que permitirán a los dirigentes estatales y/o a los hacedores de política exterior saber qué tan viable será la consecución de ciertos objetivos y qué estrategias deben utilizarse para obtener el éxito esperado. Si éstos no reflexionan sobre la realidad que los rodea o, peor aún, tienen una imagen distorsionada de ella es probable que las metas planteadas no se cumplan a cabalidad y se obtengan resultados no esperados.

En este tercer capítulo buscamos, sin profundizar demasiado en ello ya que sería una tarea que rebasa los objetivos de esta tesis, caracterizar los principales acontecimientos que se presentaron en la región latinoamericana y en el mundo con el propósito de distinguir a los que tuvieron relevancia para la transformación, dinamismo, inestabilidad o estancamiento del sistema internacional en su conjunto.

3.1. México

México, a lo largo del tiempo -y como resultado de su riqueza histórica, cultural y, en ocasiones, de su acertado actuar en el medio internacional- se ha convertido en un país clave para entender los procesos de cambio en la región latinoamericana y, de hecho, en la totalidad del continente. Por años, ha disputado el liderazgo regional con países como el Brasil y Argentina, otros grandes y relevantes actores. Sin embargo, la alineación cada vez más profunda con su vecino del norte, Estados Unidos (EU), ha provocado -directa e indirectamente- no sólo un descuido de sus relaciones externas sino una mudanza gradual de la situación interna en todos los ámbitos que la conforman (económico, político y social).

Desde la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con EU y Canadá, se materializó el ideal de construir relaciones bilaterales profundas con el país hegemón¹⁹⁴ evitando, quizá no de manera intencional, una real y efectiva diversificación de sus relaciones con el exterior tan necesarias para edificar una presencia dinámica en el escenario internacional. En ese momento, se buscó -y aún se hace- con ahínco, una paulatina, pero total, integración con América del Norte, especialmente con Estados Unidos, cerrando una especie de círculo en el que están contenidos los aspectos económicos, políticos, sociales, y, recientemente, los de seguridad.

El 2000, año de la alternancia política en México, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) se instituyó como partido oficial, el proyecto e interés nacional se mantuvieron vigentes y no sufrieron transformación alguna siendo -aunque con sus respectivos matices- viabilizados. Además de las visibles pérdidas para la economía mexicana y su incipiente industria¹⁹⁵ -como resultado del enfoque limitado de sus relaciones exteriores, así como la decadente situación al interior de México- las implicaciones sociales que esta relación han provocado, se expresan en la pauperización creciente de la mayoría de la población, el crecimiento exponencial del desempleo y del trabajo informal, la concentración de la riqueza, una creciente migración por causas económicas (y recientemente también como resultado de la inseguridad), la especialización productiva, rezago educativo, etc.

¹⁹⁴ “Las exportaciones hacia el vecino del norte han ido en aumento desde la firma del TLCAN. Sin embargo, han incrementado de manera considerable las importaciones desde E.U. por la liberalización, a los largo del tiempo, de sectores incluidos en el TLCAN”, Susana González, “Pese a cambios a cláusula *buy American*, peligran exportaciones de México, alertan”, [en línea], México, *La Jornada on line*, 6 de febrero de 2009, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2009/02/06/index.php?section=economia&article=019n1eco> [consulta: 25 de abril de 2009].

¹⁹⁵ “Si juzgamos su desempeño terrible: el crecimiento promedio anual es de 2.2%. desde esa perspectiva, este país posee el récord de la recesión en forma de L más larga del mundo. Y cuando una economía languidece [...] se acaba por deshilar completamente en tejido económico que se supone debe ser su basamento: primero se desmanteló la agricultura, luego vino la destrucción de la industria. México retrocedió a nivel de economía primario exportadora (mano de obra barata y recursos naturales). Hoy cualquier cosa que se parezca a una recuperación debe pasar, primero, por la reconstrucción económica. En México esa idea se acompaña de una política macroeconómica que desde hace quince años se preocupa exclusivamente por el tipo de cambio. De esa variable depende todo: la lucha contra la inflación, la entrada de capitales y el financiamiento artificial del déficit en las cuentas externas, etc.”, Alejandro Nadal, “La crisis en México, el otro bicentenario”, periódico *La Jornada*, México, 27 de mayo de 2009.

Aunque han existido medidas para subsanar las circunstancias, éstas han ignorado las debilidades estructurales de la economía¹⁹⁶ y de la sociedad mexicana, proponiendo, en la mayoría de las ocasiones, estrategias a corto plazo que no tienen impactos reales para la superación de las fallas. La fe en el crecimiento económico -por medio de una inserción creciente en la economía internacional, del crecimiento de las exportaciones y de una mayor recepción de inversiones extranjeras- como la única vía para resolver los problemas que aquejan al país se ha generalizado provocando limitaciones intelectuales y prácticas para la transformación efectiva de las estructuras sobre las que descansa el país.

Tras casi doce años de gobiernos panistas, la estrechez de lazos con EU se convirtió en un hecho evidente en materia de seguridad. Lo anterior, se observó tras los ataques -supuestamente perpetrados por terroristas islámicos al servicio de *Al Qaeda* y Osama Bin Laden- a las Torres Gemelas de Nueva York y al Pentágono en el 2001. Año en el que el entonces presidente, George W. Bush comenzó una lucha contra el terrorismo internacional ocasionando una transformación (en la doctrina y *praxis*) de la seguridad mundial.

En el caso de la cooperación con México, los instrumentos que ejemplifican dicha situación son la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN¹⁹⁷) y el Plan Puebla-Panamá. Las condiciones imperantes en el país y en la colaboración con

¹⁹⁶ “La deuda del gobierno federal (2006 y hasta 2010) alcanzó 5 billones 536 mil 650.2 millones de pesos al cierre de 2010, año que comprende el ejercicio de gasto revisado por la ASF [Auditoría Superior de la Federación]. Esta cantidad representa 42.3 por ciento del PIB. ‘Es importante mencionar que el FMI recomienda que la deuda pública de los países emergentes (en desarrollo) se mantenga en un rango de 25 a 30 por ciento del PIB”, Roberto González Amador, “Aumenta la deuda pública en 9.6 veces lo que creció la economía en este sexenio: ASF”, [en línea], México, *La Jornada on line*, 19 de febrero de 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/02/19/economia/027n1eco> [consulta: 19 de febrero de 2012].

¹⁹⁷ Es una iniciativa firmada el 23 de marzo de 2005. Según la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, el ASPAN es: “Un proceso trilateral, permanente, para una mayor integración de América del Norte que será evaluado por los mandatarios de manera general. A través de esta Alianza, México, Estados Unidos y Canadá comparten los siguientes objetivos: 1.- **Agenda de Prosperidad.** Promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en América del Norte a través de una agenda concreta enfocada a aumentar la productividad; reducir los costos del comercio y los costos de transacción; y promover de manera conjunta una mayor corresponsabilidad con nuestro medio ambiente; la creación de una oferta de alimentos más confiable y segura, facilitando a su vez el comercio de productos agrícolas; y la protección de nuestra población contra enfermedades. 2. **Agenda de Seguridad.** Desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte [...] contra amenazas externas; prevenir y responder a menazas dentro de la región de América del Norte; y aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas”, [en línea], México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm> [consulta: 5 de enero de 2012].

Estados Unidos fueron transformadas visiblemente como resultado de la declarada guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, lanzadas durante la segunda administración panista a cargo de Felipe Calderón Hinojosa, mismo que asegura que la existencia de esos elementos representan el polo más importante -si no es que el único- de la inseguridad en el país¹⁹⁸.

De esta forma, la violencia se intensificó. Se militarizaron ciudades fronterizas como Ciudad Juárez en Chihuahua y otras entidades de la República mexicana como Michoacán y Veracruz; el número de estados afectados por la presencia de organizaciones criminales aumentaron (Nuevo León, Guerrero, Sinaloa, Zacatecas) y los cárteles que se encargan de comercializar estupefacientes a gran escala se convirtieron en un enorme e incontrolable desafío para el Estado mexicano y las fuerzas de seguridad. Con la verificación de amplios nexos entre los elementos del crimen organizado y la industria armamentista estadounidense, la guerra contra el narcotráfico se convirtió en una estrategia bilateral reforzada a través del Plan Mérida¹⁹⁹. Sólo en 2008 fueron aprobados 400 millones de dólares por parte del gobierno de Estados Unidos, 300 millones en 2009 y una segunda partida de 420 millones en ese mismo año (gastos que se incluyeron dentro del paquete contemplado en la Ley de Gastos de Defensa Suplementarios para Irak y Afganistán)²⁰⁰.

Conjuntamente, se han tomado medidas para robustecer la seguridad fronteriza al acordar el incremento de elementos federales de las agencias de seguridad estadounidenses en ambos lados de la frontera compartida por los países; del continuo intercambio de

¹⁹⁸ Cifras gubernamentales destacan la muerte de, aproximadamente, 40 mil personas durante todo el período en el que se ha desarrollado la estrategia de seguridad del gobierno federal.

¹⁹⁹ La Iniciativa Mérida fue firmada el 22 de octubre de 2007 para iniciar un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad. “Los gobiernos de México y Estados Unidos comparten una profunda preocupación por la amenaza que representa para nuestras sociedades la operación de organizaciones criminales que actúan en ambos lados de nuestra frontera común. La creciente capacidad operacional y financiera de los grupos criminales involucrados en el tráfico de drogas, armas y personas, así como de otras actividades criminales transnacionales, representan una contundente amenaza para las vidas y el bienestar de los ciudadanos de México y Estados Unidos. México y Estados Unidos establecerán como prioridad combatir el poder y la impunidad de las organizaciones criminales y del narcotráfico, que amenazan la salud y la seguridad pública de sus ciudadanos, así como la estabilidad y la seguridad de la región”, [en línea], México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/csocia/viejo/contenido/disc/2007/oct/dconjunta.pdf> [consulta 5 de enero de 2012].

²⁰⁰ “Aprueba Congreso de EU 420 mmd para el Plan Mérida”, periódico *La Jornada*, editorial, México, 16 de agosto, 2009, p. 1.

información y coordinación entre las unidades de inteligencia para atacar los problemas. Es así que prácticamente se excluyeron de la agenda bilateral estratégica temas como el de la reforma migratoria -estandarte de ambas administraciones panistas.

El involucramiento de las fuerzas armadas mexicanas en temas de seguridad pública²⁰¹ revela la incapacidad del gobierno mexicano en su tarea por reforzar y reorganizar a los cuadros policiales y de investigación para atacar el problema que sólo representa la superficie y no la profundidad del mismo. Esta estrategia se pensó solamente como un medio para subsanar las consecuencias de fallas estructurales de fondo que no han sido debidamente tratadas, ni por gobiernos panistas ni en administraciones anteriores. La concentración de los gobiernos panistas en temas de seguridad fronteriza e interna ha provocado el descuido de áreas que deben ser reforzadas inmediatamente para complementar las iniciativas que buscan eliminar la inseguridad y proliferación de actividades ilegales en el país.

3.2. Centroamérica y el Caribe

Centroamérica es una compleja y heterogénea región compuesta por El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Panamá y Belice²⁰². La debilidad de sus instituciones, el pasado conflictivo y de guerras civiles, la creciente pobreza de su población, la desigualdad social, la proliferación del crimen organizado y de inmensas corrientes migratorias, así como la existencia de minorías que detentan la propiedad de grandes porciones de tierra, empresas estratégicas y recursos económicos, son sólo algunas de las circunstancias prevalecientes en Centroamérica mismas que determinan su endeble dinamismo, capacidad de decisión e incidencia en el continente.

²⁰¹ “El uso de militares en labores que le son inconstitucionalmente ajenas, como las relacionadas con la seguridad pública, implica una distorsión [de la institución castrense que] propicia la violación de derechos humanos; causa daño y desgaste moral no necesariamente a los delincuentes a quienes se persigue, sino a las propias fuerzas armadas, y coloca a éstas ante el riesgo de la animadversión social y de la infiltración criminal”, “Fuerzas armadas: desgaste y necesidad de rectificar”, editorial, [en línea], México, La jornada on line, 19 de febrero de 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/02/19/edito> [consulta: 19 de febrero de 2012].

²⁰² Perteneciente al *Commonwealth* británico por lo que la injerencia y presencia extranjera hacen que este país tenga un *modus vivendi* diferente al de sus vecinos. En los estudios también se toma en cuenta como parte del Caribe.

Centroamérica ha construido, como México, una relación económica estrecha con Estados Unidos -su mayor socio- que se ha convertido en el principal destino de sus exportaciones (materias primas) y un actor relevante si de asuntos políticos se trata. Como bloque han negociado la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA) que, no obstante, su forma multilateral tiene efectos específicos en cada uno de los Estados firmantes atendiendo a necesidades y/o potencialidades particulares. En el tratado, firmado desde 2004 participan todos los países miembros del Mercado Común Centroamericano (Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Costa Rica) más República Dominicana, isla caribeña que espera beneficiarse con la apertura de las economías centroamericanas.

El DR-CAFTA pretende acrecentar la liberalización económica de Centroamérica con el fin de suprimir las trabas impuestas a las exportaciones e importaciones de productos provenientes de los distintos países (por medio de la eliminación gradual de aranceles); permitir el aumento de las inversiones, flujos de capitales y flexibilizar la participación extranjera en sectores estratégicos. Si bien en cada uno de los países los efectos difieren respecto a su grado de desarrollo y crecimiento económico, cabe señalar la construcción en todos ellos de una abierta relación de subordinación y dependencia del sistema internacional (especialmente de EU) y de sus fluctuaciones.

Por otro lado, debemos mencionar la pérdida de soberanía económica (como en el caso de El Salvador y la dolarización de su economía) provocada por la firma de este tipo de acuerdos comerciales como resultado de las reformas estructurales (recetadas por el país más poderoso y las instituciones financieras internacionales) que deben implementar como condición para ser parte de los tratados mencionados.

Actualmente, Centroamérica debido a los graves problemas que presenta pero también a su ubicación estratégica como vaso comunicante entre las dos Américas, se ha convertido en un punto de atención para todo el continente ya sea en la forma de acuerdos comerciales o de iniciativas integrales multilaterales que apuestan por el diálogo y la

concertación política como herramientas para superar las dificultades (un ejemplo de ello es la recién creada Celalc- Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe).

De la misma forma, se han reforzado e impulsado los mecanismos de integración como el SICA²⁰³ (Sistema de Integración Centroamericana), el más importante, que intentan construir un bloque lo suficientemente fuerte para participar de la toma de decisiones de la región aún la existencia de capacidades diferenciadas entre los miembros.

Un aspecto relevante que debemos destacar es la llegada en algunos países de fuerzas políticas civiles y con un discurso manifiestamente inclinado hacia las capas populares y más vulnerables de la sociedad. Estos gobiernos llegan después de largos años de dictaduras militares y conflictos civiles que imposibilitaron el nacimiento de instituciones y una práctica democrática verdadera. Aunque su asunción representa un gran paso hacia la construcción de administraciones preocupadas por las necesidades de la población, el margen de maniobra con el que contarán será mermado debido a la fortaleza y capacidad de incidencia de las élites económicas que no permitirán la existencia de obstáculos frente a la consecución de sus intereses.

Daniel Ortega, Álvaro Colom y, actualmente, Mario Funes son figuras al frente de partidos políticos progresistas con proyectos volcados a la solución de dificultades sociales, políticas y económicas en beneficio de las mayorías. En la realidad, han existido resultados poco alentadores que ponen en entredicho la existencia de fuerzas políticas que convergen con los intereses populares. Más allá de cualquier discurso con afiliaciones populares, esos gobiernos difícilmente romperán con el círculo vicioso que contempla la dependencia externa, la migración, la especialización económica, el desempleo y la concentración de la riqueza en manos de pocos.

²⁰³ Es el marco institucional de la integración regional centroamericana, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adhirió Belice como miembro pleno y participan países asociados como República Dominicana; como observadores, Estados Unidos, Chile, Argentina y Brasil. Vínculos de diálogo y cooperación con la OEA, CARICOM, la CAN, la UE. [En línea], Dirección URL: <http://www.sica.int/> [consulta: 27 de febrero de 2012].

La profundización de un esquema de acercamiento constante a los Estados Unidos se ha evidenciado con los planes de seguridad que cada uno de los países ha suscrito con el fin de combatir la proliferación de células del crimen organizado que, a causa de los altos niveles de corrupción y la fragilidad de las instancia de justicia, tienen en Centroamérica lugares casi libres en los cuales realizar sus actividades ilícitas. Por lo tanto, la región centroamericana se presenta como un escenario continuamente expuesto a crisis debido a la intrincada y compleja correlación de fuerzas que opera en el interior de cada Estado.

Así, en el período comprendido entre 2003 al 2010 y pese a la realidad que priva en la zona pocas fueron las dificultades que se presentaron en ella capaces de desembocar en graves crisis que hicieran endeble la estabilidad de Centroamérica y la región latinoamericana en su conjunto. El más importante fue golpe de Estado, llevado a cabo por los militares, que depuso al gobierno de Manuel Zelaya en Honduras el 28 de junio de 2008. Este hecho provocó, ante la inacción y aparente beneplácito de EU, la activa protesta y movilización de distintos países, sobre todo en Sudamérica (Venezuela, Argentina y Brasil), que expresaron su negativa al hecho y su profundo temor de que esto ocurriera en otros puntos de la región²⁰⁴. La intención de Zelaya de reelegirse y el acercamiento con la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América –ALBA- al parecer fueron los detonantes de esta acción.

En general, las circunstancias -socioeconómicas sobre todo- que privan en todos estos países no es la más halagüeña debido a la fragilidad y evidente imposibilidad de controlar su propio destino. La creciente cooperación con países sudamericanos y de otros rincones del mundo más allá de la retórica de la diversificación no ha evidenciado resultados positivos. La presencia casi hegemónica de Estados Unidos a través de acuerdos de libre comercio, asociaciones estratégicas en materia de seguridad y los planes de estabilización implementados que conllevan rígidas reformas estructurales son sólo algunos de los elementos que limitan la capacidad de proyección de Centroamérica como bloque y de los países, en solitario, que la conforman.

²⁰⁴ Para la resolución de este lapso crítico deben mencionarse las actividades de la Organización de Estados Americanos que concertó el Acuerdo de San José con el que se permitía el regreso de Manuel Zelaya en la presidencia pero con la presencia de miembros de la oposición en puestos clave del gabinete.

- El Caribe

El Caribe insular y continental²⁰⁵ cuenta con una población de 38,4 millones de habitantes aproximadamente, incluidas Cuba y República Dominicana, pero concentrada el 90% en 6 países y fragmentada en 23 islas y territorios coloniales el 10% restante. Recorre una extensión aproximada de 732 mil kilómetros [...] Cuatro potencias europeas han tenido una presencia constante: España casi 130 años, Inglaterra, Francia, Holanda, y además Estados Unidos hasta la actualidad [...] El Caribe ha sido la frontera imperial y tránsito entre las dos Américas [...] Es la región que más territorios coloniales mantiene, bajo el control de potencias mundiales que retienen sus propiedades en virtud de intereses geoestratégicos, políticos, económicos y de seguridad²⁰⁶.

En esta región del continente americano se ha evidenciado la proclividad por los mecanismos de diálogo con el fin de participar activamente en los procesos de pacificación y estabilidad caribeña y latinoamericana. Se observó que, sobre todo en bloque, han surgido intentos de integración con el fin de lograr insertar a la región caribeña en el proceso de globalización de una manera más benéfica para las economías nacionales (como el CARICOM²⁰⁷). Pero como consecuencia de la enorme influencia -ideológica, económica y política- de Estados Unidos en la zona (a excepción de Cuba) y a las posesiones de potencias occidentales en ella²⁰⁸; la preferencia por las políticas neoliberales; las firmas de tratados de libre comercio; las debilidades institucionales; la inestabilidad económica; la dolarización de sus transacciones comerciales (internas y externas); la fragilidad de los flujos comerciales intrarregionales y otros problemas (pobreza, migración, violencia, desempleo, etc.) forman parte de los rasgos característicos de las islas de el Caribe.

²⁰⁵ Formado por Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago (todos pertenecientes a la Commonwealth británica), Cuba, República Dominicana, Haití, Surinam, Cayena, Martinica, Guadalupe (los tres dominios de Francia), Aruba, Bonaire, Curazao (que tienen el estatus de territorio autónomo pertenecientes a Holanda), Saint Marteen (colonia que comparten Holanda y Francia), Islas Vírgenes, Puerto Rico (Estado libre asociado a Estados Unidos), Anguila, Bermudas, Islas Vírgenes británicas, Islas Caimán, Montserrat y las Islas turcas (colonias británicas).

²⁰⁶ Tania García, “Los dilemas del Caribe y de su proceso de integración” en Rodrigo Páez Montalbán; Mario Vázquez Olivera (coord.), *Integración latinoamericana. Raíces y perspectivas*, México, Ediciones y Gráficos Eón; UNAM, 2008, pp. 247-248.

²⁰⁷ Integrado por Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Kitts y Neves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago. Miembros asociados: Anguila, Bermuda, Islas vírgenes británicas, Islas Caimán y las Islas Turcas.

²⁰⁸ Que extienden sus normas y leyes hasta ella como en el caso de las islas caribeñas que son parte de la *Commonwealth*.

Puerto Rico y su estatus de Estado Libre Asociado²⁰⁹ da preeminencia a las relaciones con EU -sobre todo en el plano comercial- que se traslada a los ámbitos políticos, sociales y culturales sobre las cuales la situación de cercanía tiene repercusiones directas.

La relación especial le otorga migración irrestricta a Estados Unidos, programas de transferencias del gobierno federal, reglas del sistema bancario y monetario y leyes laborales, financieras y aduaneras [...] Por ser parte del sistema arancelario de Estados Unidos, Puerto Rico está sujeto automáticamente a los acuerdos comerciales que suscribe el gobierno estadounidense, salvo excepción expresa. Así se extienden a Puerto Rico el GATT, la OMC, el TLCAN [el CAFTA-DR, entre otros]²¹⁰.

Cuba, por otro lado, a partir de su independencia como colonia española y de la posterior ruptura con Estados Unidos, estableció un régimen autónomo que, al no convenir con los intereses estadounidenses, fue (y aún lo es) atacado por medio de diferentes flancos, siendo el principal los bloqueos económicos que han profundizado los problemas sociales dentro de la isla. La presencia de Fidel Castro al frente del gobierno cubano (desde que la Revolución cubana de 1959 triunfó) endureció el discurso crítico ante el sistema económico capitalista y el imperialismo cuestiones que congelaron definitivamente las relaciones y el diálogo entre los dos gobiernos frente a la renuencia de ambos a cambiar de posiciones y puntos de vista. El cambio de figura presidencial (aunque no es nueva ni elegida democráticamente) ha resultado positivo en ciertas áreas como una presencia creciente en más rincones de Latinoamérica²¹¹.

²⁰⁹ La relación especial con Estados Unidos comenzó desde 1900 con la expedición de la Ley *Foraker* donde Puerto Rico adoptó el sistema monetario estadounidense y se integró a su sistema de aduanas. Desde ese momento la isla caribeña ha tenido representación en el Congreso de EU con voz pero sin voto en Jorge Mario Martínez; Jorge Máttar; Pedro Rivera (coord.), *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, México, CEPAL, 2005, p. 35.

²¹⁰ *Ibidem*, pp. 37 y 143.

²¹¹ Bolivia, Ecuador y Venezuela, con éste último mantiene también una cercana cooperación económica y comercial ya que “Cuba duplicó el volumen de su comercio con Venezuela, que a finales de 2010 ocupaba casi el 40 por ciento del intercambio total de la isla [...] El comercio basado en acuerdos preferenciales y las inversiones estratégicas sitúan a Venezuela, de lejos, como el socio principal y pieza sensible en la economía cubana [...] Al dispararse en 2010, el comercio cubano con Venezuela superaba en más de tres veces al de China, el segundo socio de la isla (mil 900 millones). El resto de los principales intercambios de Cuba fueron, en este orden, con Canadá, España, Brasil, Holanda, Estados Unidos, México, Italia y Francia, para un total de 15 mil 244 millones. El eje de la relación de Cuba con Venezuela está en la venta de servicios profesionales y en la compra de petróleo bajo un acuerdo preferencial [...] Cuba vende a Venezuela soluciones integrales de servicios y tiene más de 40 mil profesionales estacionados en ese país, trabajando en asistencia médica, deportes, informática, agricultura, azúcar y seguridad”, Gerardo Arreola, “Venezuela, socio principal y pieza

Además fue iniciado un período de cierto entendimiento y disposición al diálogo con Estados Unidos (alentado también por la presencia de Barack Obama al frente del gobierno de EU) que, desafortunadamente, no ha generado resultados tangibles. Los cambios graduales dentro de la isla, a la par que benefician a la población, representan el compromiso cubano por renovar y reforzar su presencia en los mecanismos multilaterales de concertación²¹² lo que encarna una política exterior volcada a recuperar las buenas relaciones con todos los vecinos latinoamericanos, sin perder su perspectiva crítica.

La República Dominicana mantiene relaciones estrechas con Estados Unidos, primordialmente en el ámbito comercial. A partir del establecimiento en la década de los noventa de una serie de reformas estructurales (como “la disminución de los déficits fiscales, la simplificación de la estructura arancelaria, la creación de zonas francas, la liberalización financiera, la apertura a los mercados externos, entre otras”²¹³), las condiciones de vida de la sociedad se han transformado expresándose en el aumento de las tasas de desempleo, los crecientes flujos migratorios y la especialización de las actividades económicas (en el rubro de las maquilas, por ejemplo). En 2005, fue aprobado por el gobierno dominicano el CAFTA-DR que prevé la apertura masiva de la economía nacional a las inversiones norteamericanas y la entrada al mercado centroamericano. Este tratado en conjunto con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (vigente desde 1984), los TLC’s firmados por los miembros del CARICOM (de forma individual y en bloque) y los acuerdos firmados con la Unión Europea (EPA’s- *Economics Partnerships Agreements*) se presentan como los principales puntos de apoyo de República Dominicana y demás países caribeños para darse cabida en el sistema internacional.

En igualdad de circunstancias se encuentra Haití que con el paso de los años y como consecuencia de recurrentes inestabilidades económicas, políticas y sociales se ha convertido en uno de los países más débiles y pobres de toda Latinoamérica. Los desastres

sensible de la economía cubana”, [en línea], México, *La jornada on line*, 16 de enero 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/17/mndo/024n1mun> [consulta: 17 de enero de 2012].

²¹² Aunque fue aceptada en la OEA, Cuba no ha aceptado presentarse en el organismo regional debido a la crítica constante de la que éste objeto; sin embargo, se ha mostrado transigente y cooperativo con otros mecanismos como el ALBA, la CELAC, el Grupo de Río, etc.

²¹³ Víctor Godínez; Jorge Máttar, *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009, p. 329.

naturales, como el terremoto en 2010 -que llevaron a la formación del Comité Interino de Reconstrucción de Haití y el reforzamiento de otros planes de ayuda humanitaria- las condiciones precarias de la población como la hambruna, la violencia, el desempleo, el analfabetismo, las enfermedades (como la epidemia de cólera que se desató después del seísmo), la migración²¹⁴ y las continuas problemáticas políticas que han resultado, también, en un gran número de desplazados como consecuencia de la inseguridad y persecución de la que son víctimas algunos sectores de la sociedad. Todo lo anterior, resultó en la presencia de gobiernos extranjeros a través de misiones de pacificación en las que está al frente la Organización de las Naciones Unidas (ONU)²¹⁵.

La economía haitiana, especializada y poco competitiva como la de sus vecinos, tiene como pilares principales las remesas que obtienen de la población que migra, las inversiones extranjeras (concentradas en las maquilas) y el turismo. Las exportaciones e importaciones tienen como principal destino y origen, respectivamente, el mercado estadounidense. La apertura financiera, flexibilización de la economía y la presencia de instituciones financieras son las principales causas de la fragilidad del país caribeño.

La volatilidad [de las economías caribeñas] ha evidenciado la incapacidad para generar ahorro interno y consecuentemente, ha debido depender del financiamiento externo, llevando implícito altos niveles de endeudamiento que han comprometido [...] sus monedas y programas de desarrollo social [...] Los vínculos con Estados Unidos constituyen la base fundamental de su política doméstica y exterior. El Caribe ha ido produciendo una norte-americanización de su inserción internacional con lo cual se produce una relación de concertación pero también de competencia por el acceso a ese mercado, debido a que mantiene una alta dependencia de dicho mercado²¹⁶.

El Caribe ha aumentado su presencia en mecanismos, cumbres y foros que abarcan temas políticos y sociales de la región o el continente en general. Los más importantes, por

²¹⁴ Recurrente migración hacia República Dominicana sobre todo por cuestiones económicas que no en pocas ocasiones ha provocado diferencias entre los gobiernos de ambas islas por la imposibilidad del gobierno haitiano de controlar los desplazamientos poblacionales hacia República Dominicana y de la poca receptividad de los dominicanos respecto a los haitianos por sus prácticas religiosas, su lengua y sus costumbres.

²¹⁵ La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití -MINUSTAH- entró en funciones en 2004 sustituyendo a todos los intentos anteriores por pacificar el país. La MINUSTAH ha permitido la presencia de militares (al frente de Brasil), fuerzas de seguridad, civiles, observadores electorales, etc, para procurar un mayor nivel de estabilidad en el país caribeño. Ha participado a lado de otras organizaciones en los esfuerzos de reconstrucción después del terremoto de 2010.

²¹⁶ Tania García, *op. cit.*, pp. 249 y 251.

la extensión de sus ideales, son la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños que se espera sea un espacio eficiente para incentivar la cooperación entre todos sus miembros; y Petrocaribe²¹⁷, iniciativa que firmada en 2005 (alentada por Venezuela) intenta disminuir las desigualdades de los países firmantes a través de una ardua cooperación y solidaridad de sus miembros por medio del aseguramiento del suministro de energéticos, comercio justo, justicia social, reducción de la miseria”²¹⁸ entre las más significativas. En esta iniciativa además de participar países caribeños lo hacen de igual forma, los centroamericanos en un esfuerzo por tomar en consideración en conjunto a varios Estados, complementando la lucha individual que cada una de estas naciones ya emplea para superar sus dificultades.

3.3. Sudamérica. Contextualización general del subcontinente

Sudamérica está integrada por 13 países²¹⁹ y poblada por 350 millones de habitantes aproximadamente. Desde 2003 se han observado constantes transiciones, sobre todo en el terreno político y económico, en la mayoría de los Estados sudamericanos. La paz y estabilidad han sido dos factores constantes que se han consolidado como efecto de las diferentes olas de cambio que han envuelto a Sudamérica.

El establecimiento de gobiernos progresistas o alejados, al menos en el discurso, de las políticas neoliberales y de la abierta influencia de Estados Unidos; la recuperación económica; la diversificación constante y creciente de sus relaciones exteriores; el activo recurso a favor de la integración; y la proliferación de foros de diálogo, cooperación y concertación política han permeado el área para dar paso a un ambiente de estabilidad y de renovado dinamismo económico que ha provocado una mayor de inserción de Sudamérica en la arena internacional. Sin embargo, los problemas no dejaron de presentarse aunque éstos no provocaron un grado de conflictividad insostenible entre los Estados vecinos.

²¹⁷ Formado por Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Venezuela.

²¹⁸ [En línea], Dirección URL: <http://www.petrocaribe.org> [consulta: 5 de marzo de 2012].

²¹⁹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana Francesa, Guyana Inglesa, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

En 2008, se presentó un incidente entre Ecuador y Colombia a causa de un ataque por parte del ejército colombiano hacia un campamento de las FARC -Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- ubicado en territorio ecuatoriano. Ese hecho significó una explícita violación de la soberanía ecuatoriana por parte de Colombia; el resultado fue la suspensión de relaciones diplomáticas entre los Estados, una serie de recriminaciones por parte de los mandatarios -Álvaro Uribe y Rafael Correa- así, como el involucramiento de Venezuela como una muestra de solidaridad con el pueblo ecuatoriano y como consecuencia de una serie de declaraciones proferidas por Uribe contra el régimen chavista²²⁰ acusando a éste de proveer de armas a la guerrilla colombiana.

Por otro lado, el creciente contexto de inestabilidad en Colombia debido a la actuación de las guerrillas, la proliferación del crimen organizado, el aumento de los niveles de violencia y el creciente número de personas desplazadas por los conflictos internos han convertido al país en punto álgido dentro de Sudamérica. Con la firma del Plan Colombia, Estados Unidos ha desempeñado -como en México a través del Plan Mérida- un polo primordial en la lucha contra los cárteles de las drogas. Han sido destinados cuantiosos recursos económicos, se ha incrementado el intercambio de inteligencia, el entrenamiento de soldados colombianos y la presencia de empresas estadounidenses de seguridad privada. En 2009, ambos gobiernos signaron un acuerdo que daba luz verde para que el gobierno estadounidense instalara nuevas bases militares con el fin de reforzar la ofensiva contra el crimen y el terrorismo. Esto último desató una controversia en la que los mandatarios de Venezuela y Ecuador, sobre todo, protestaron por lo que ellos consideran una explícita amenaza para la seguridad y soberanía de la región (debido a la existencia de abundantes recursos naturales)²²¹.

²²⁰ “En marzo de 2008, los líderes latinoamericanos reunidos en la Cumbre del Grupo de Río, en Santo Domingo, lograron mitigar la crisis ocasionada por la incursión de elementos militares colombianos en territorio ecuatoriano”, Thomas Legler, “El perfil del multilateralismo latinoamericano”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, número 3, vol. 10, México, ITAM, julio-septiembre, 2010, p. 19.

²²¹ En un período de 10 años se instalarán, además de las que ya existen, siete bases aéreas y algunas navales. “En agosto de 2009, Unasur organizó una sesión especial para afrontar las tensiones regionales detonadas por Estados Unidos cuando anunció que iba a mantener -y posiblemente a expandir- sus bases militares en Colombia”, *ídem*.

Venezuela con el régimen de Hugo Chávez ha utilizado el potencial que posee como gran productor de petróleo para aumentar, con ello, su margen de maniobra y manifestar continuamente un discurso anti-imperialista con el propósito de consolidar al Estado venezolano como promotor de la integración latinoamericana y de un sistema alternativo al capitalismo –que él ha denominado como socialismo del siglo XXI²²². Ha desafiado abiertamente la influencia de EU en la región alegando, por un lado, una verdadera integración, solidaridad y unión latinoamericanas -por medio de entidades como el ALBA, la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y el Mercosur- y, por otra parte, entablando relaciones con países como China, Rusia²²³ e Irán, que comparten una crítica hacia la hegemonía de EU, hacia la debilidad de las instituciones internacionales, del capitalismo y de la influencia unilateral de las potencias occidentales en las decisiones que se toman a nivel internacional.

Bolivia representa a un Estado con continuas y graves dificultades domésticas. Este país andino con mayoría de población indígena (marginada y pobre) y con una minoría no indígena (que concentra una enorme riqueza), alberga en su interior una constante lucha entre estos sectores de la sociedad. Por lo mismo, se ha visto envuelto en continuas crisis políticas como resultado de las decisiones gubernamentales.

En 2003, el ex presidente Sánchez Lozada dimitió a causa de los disturbios, protestas y bloqueos, en su mayoría violentos, que se llevaron a cabo durante su período presidencial. La decisión de aplicar una elevada carga de impuestos (impuestazo como fue

²²² Que incluye “cambios en el tipo de desarrollo económico [para que este no sea] excluyente [...] tanto el cristianismo como la influencia proveniente de las prácticas comunales de los pueblos indígenas y los valores igualitarios de Bolívar y otros libertadores constituyen, en principio, la piedra basal del nuevo socialismo [...] El socialismo del siglo XXI intentaría ser una síntesis de valores y experiencias, de doctrinas y aportaciones propias y universales, sin dejar de contar con el marxismo, pero poniendo énfasis en los temas de la moral, como recuperación del sentido ético de la vida frente al individualismo y los privilegios del capitalismo. Un segundo aspecto sería la democracia participativa y protagónica, concebida como poder popular al que debe subordinarse la partidocracia [...] El objetivo social sería conjugar la igualdad con la libertad, fomentando el cooperativismo y el asociativismo, la propiedad colectiva, la banca popular, así como las formas de autogestión de las empresas”, Adolfo Sánchez Rebolledo, “Hugo Chávez: qué socialismo”, [en línea], México, *La jornada on line*, 11 de enero de 2007, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/11/index.php?section=opinion&article=017a2pol> [consulta: 17 de enero 2012].

²²³ Las relaciones con este país se han centrado de la compra venta de armas furtiva y elevada a partir de 2006 como consecuencia de las limitaciones que Estados Unidos le puso a Venezuela para abastecerse de armamento.

denominado) para reducir el déficit fiscal y negociar un empréstito con el FMI fue sólo la punta de *iceberg* que desencadenó las olas de violencia en las calles bolivianas. El hecho que provocó la salida definitiva de Sánchez de Lozada fue la intención de éste de comercializar el gas de Tarija a consorcios multinacionales que reportaban pocos beneficios al Estado.

Posteriormente, en la presidencia de Carlos Masa, éste se comprometió con una serie de reformas y logró una tregua con los grupos movilizados restaurando la paz civil. Logró la reforma de la Ley de Hidrocarburos (en 2004)²²⁴ que derivó, en 2005, en una doble crisis en Santa Cruz (por parte de grupos secesionistas que aseguraban que la nueva ley era una forma de confiscación) y El Alto (a cargo de sectores populares que demandaban la plena nacionalización de los hidrocarburos)²²⁵.

La llegada a la presidencia, en 2006, de un líder del movimiento indígena y cocalero al frente del MAS²²⁶ -Movimiento al Socialismo- permitió la instrumentalización de uno de los principales objetivos del movimiento: la refundación del Estado boliviano. Lo anterior descansaría en el reconocimiento de su pluralismo étnico y de la capacidad de decisión política de la población indígena²²⁷. Ha pugnado, al mismo tiempo, por la firme representación del Estado para garantizar la soberanía necesaria para impulsar el desarrollo. La nacionalización de los recursos naturales; la intención de construir un sistema económico diferente al neoliberalismo; la conformación de una nueva Asamblea Constituyente; la redistribución de la riqueza; la universalización de los recursos básicos

²²⁴ Que especificaba el otorgamiento, por parte de las empresas encargadas de explotar los recursos, de un 50% de sus ingresos al Estado, además de un 18% en concepto de regalías y un 32% referente a un nuevo impuesto directo a los hidrocarburos.

²²⁵ *Biografías líderes políticos. Evo Morales Ayma*, [en línea], Barcelona, España, CIDOB, Dirección URL: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/bolivia/evor_morales_ayma [consulta 18 de febrero 2012].

²²⁶ Establecido en 1995 como un partido socialista, indigenista, antiimperialista, anticapitalista y antineoliberal.

²²⁷ Se inició asimismo un movimiento para refundar el Estado boliviano a través de la “construcción del Estado Plurinacional Unitario [que busca] el bienestar general y una convivencia pacífica y solidaria entre todos [...] Este Estado trasciende el modelo del Estado liberal y monocultural cimentado en el ciudadano individual [...] reafirmando, recuperando y manteniendo la autonomía territorial [...] autodeterminación como naciones y pueblos, para definir [su propia] política comunitaria, sistemas sociales, políticos, económicos y jurídicos”, Jesús González Pazos, *Bolivia. La construcción de un país indígena*, Barcelona, España, Icana, 2007, pp. 173-174.

(como la salud y la educación) han sido los pilares fundamentales sobre los que ha descansado el gobierno de Evo Morales.

Respecto a su actuación hacia el exterior, Bolivia ha establecido relaciones cercanas con Venezuela, Cuba y Ecuador países con los que además de compartir afinidades ideológicas representan importantes aliados del gobierno boliviano para la consecución de sus proyectos ante los embates de la oposición (sobre todo en la Media Luna formado por los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando que son los más ricos del país al ser asiento de grandes yacimientos de hidrocarburos)²²⁸. Igualmente, se ha declarado a favor de la integración sudamericana apuntalando su presencia en el ALBA, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Unasur, el Mercosur y otros mecanismos multilaterales.

En Ecuador, las crisis políticas han sido también numerosas como consecuencia de la fragilidad de las instituciones y la grave corrupción que las ha permeado. Los gobiernos ecuatorianos a partir de los años noventa habían aplicado políticas neoliberales con resultados negativos para la población y la economía nacional²²⁹. La más visible fue la sustitución de la moneda nacional, el *sucre*, por el dólar (en el año 2000) perdiendo con ello la potestad que un Estado tiene sobre su futuro económico. Las continuadas privatizaciones de sectores estratégicos, la entrada sin regulación de inversiones extranjeras y la fuerza del capital privado (nacional e internacional) hicieron de Ecuador uno de los países más pobres de América Latina.

Durante las administraciones de los ahora ex presidentes Lucio Gutiérrez (2003) y Alfredo Palacio (2005) -con el que Correa se desempeñó como ministro de Economía- las relaciones con Estados Unidos se mantuvieron estrechas afianzándose las medidas neoliberales en materia económica siendo el principal signo de esa situación la firma y entrada en vigor de un Tratado de Libre Comercio con el gobierno estadounidense.

²²⁸ “En septiembre de 2008, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) sostuvo una sesión de emergencia para hacerle frente a la preocupante crisis política en Bolivia [en la provincia de Pando]”, Thomas Legler, *op. cit.*, p. 19.

²²⁹ En las últimas décadas del siglo pasado y las primeras de éste fueron relevados ocho presidentes debido a la presión popular causada por las negativas condiciones en las que la población se encuentra debido a la creciente profundización de las medidas de corte neoliberal aplicadas en el país ecuatoriano.

La asunción del actual presidente, Rafael Correa en el 2007 (dentro de las olas de cambio o transición política vividas en Latinoamérica), al frente del Movimiento Alianza PAIS –Patria altiva, digna y soberana- y cercanamente apoyado por la Confederación Nacional de Nacionalidades Indígenas (CONAIE), el partido indígena Movimiento de Unidad Plurinacional *Pachakutik*-Nuevo País (MUPP-NP) y la Izquierda Democrática (ID), representó el inicio de un proceso de concertación con grupos nacionales y organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de comenzar una revolución ciudadana, constitucional y democrática que consolidara al Ecuador como un Estado plurinacional, respetuoso de las identidades indígenas y elemento activo en los sectores estratégicos de la economía nacional. Debido a su apuesta por políticas sociales redistributivas; las medidas nacionalistas en el ámbito de la economía; el discurso antiimperialista y en contra de la economía capitalista de corte neoliberal el gobierno de Correa “ha gozado de una calma social inédita y una gran adhesión a su gestión. [Tan sólo] en 2008 el 63,9% de los ecuatorianos aprobó en referéndum la nueva Constitución [que entre otras cosas prioriza los programas sociales, la presencia del Estado en todos los ámbitos y la reelección presidencial]”²³⁰.

Muchas de las decisiones que ha tomado han causado ciertas controversias con organismos internacionales y gobiernos de países vecinos o extranjeros. La primera de ellas surge de la indisposición de la administración ecuatoriana de renovar el contrato con los Estados Unidos para el mantenimiento de la base militar en Manta (un polo de lucha contra el narcotráfico). La segunda tiene que ver con la negativa del gobierno de Rafael Correa de pagar la deuda que adquirió con el Banco Nacional de Desarrollo Social y Económico del Brasil (BNDES) por medio de la contratación de un crédito por 243 millones de dólares para la construcción de una hidroeléctrica en la que también participaba una empresa brasileña, *Odebrecht*, expulsada en 2008 por incumplimiento de contrato, según las declaraciones de Ecuador. Asimismo, la amenaza de nacionalizar campos petrolíferos

²³⁰ Carlos Malamud; Carola García-Calvo, *La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología*, [en línea] Madrid, Real Instituto El Cano, Dirección URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari61-2009 [consulta: 14 de febrero de 2009].

operados por la *Petrobras*, si continuaba la negativa de dicha empresa de renegociar los contratos²³¹, fungió como uno de los motivos de inestabilidad y diferencias entre los países.

Además, la expulsión de diplomáticos norteamericanos por su presunta intromisión en asuntos internos, así como la manifestación de descontento por las medidas en contra de los migrantes en la Unión Europea -principalmente en España donde la comunidad ecuatoriana es una de las más numerosas- fueron otro de los signos que caracterizaron la administración de Rafael Correa durante este período de tiempo.

El discurso antiimperialista y antineoliberal en Ecuador ha resultado en un acercamiento con otros países críticos del sistema y de Estados Unidos en particular, como Venezuela²³², Bolivia y Cuba. Del mismo modo, ha pugnado por la integración latinoamericana, ha rechazado abiertamente la implementación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), así como cualquier pretensión mercantilista de Estados Unidos en el área. Ha mostrado una evidente independencia en su política exterior al acercarse a gobiernos como el de Irán y Rusia con los que no ha establecido lazos de importancia pero en donde pretende fortalecer las relaciones en materia de cooperación y transferencia tecnológica²³³.

En los casos de Paraguay y Uruguay, en el ámbito político sobre todo han tomado lugar fuerzas progresistas que se han unido al clamor de la unión e integración de los países latinoamericanos. Los dos, son países que recientemente han transitado hacia la democracia después de sufrir por años de cruentas dictaduras militares que socavaron las organizaciones de la sociedad civil primando la represión y el autoritarismo. Ambos, han establecido gobiernos apegados a las luchas populares pero sin abandonar los compromisos con las instituciones financieras internacionales. Han pugnado por el mantenimiento de los

²³¹ *Ídem.*

²³² Tan sólo con Venezuela ha establecido una serie de acuerdos estratégicos en materia de seguridad energética apuntalando su relación y cercanía como bloque crítico ante las actuaciones de Estados Unidos en la región latinoamericana y en Sudamérica particularmente. De la misma forma, puede señalarse el activo apoyo y promoción que el gobierno de Rafael Correa ha dado a la construcción del Banco del Sur.

²³³ *Biografías líderes políticos. Rafael Correa*, [en línea], Barcelona, España, CIDOB, Dirección URL: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/rafael_correa_delgado [consulta: 14 de febrero de 2012].

controles macroeconómicos pero, al mismo tiempo, insertando en sus discursos sus vínculos e intereses por aumentar los beneficios sociales para su población. Para cumplir con estos objetivos han expresado la voluntad de aumentar las posibilidades de integración regional pero elevando, al mismo tiempo, las capacidades de negociación de los Estado débiles frente a otros más poderosos como Argentina o el Brasil.

Muchos de los conflictos o las diferencias de los gobiernos del Paraguay y Uruguay tienen que ver con la franca vulnerabilidad que presentan ante sus vecinos latinoamericanos y a los pocos beneficios que se obtienen de sus relaciones bilaterales y de los procesos de integración. También, se encuentra la diferencia existente por proyectos de infraestructura que han provocado que los gobiernos de Uruguay y Argentina se enfrasquen en serias discusiones debido a la construcción de una planta de celulosa que tendría graves problemas ambientales en el río Uruguay.

Perú, por otra parte, durante los períodos presidenciales de Alejandro Toledo y Alan García han gozado de estables relaciones con Estados Unidos sirviendo como contrapeso frente a gobiernos abiertamente antiestadounidense en la región como el de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Se ha presentado una profundización de políticas neoliberales que han privilegiado la estabilidad económica sobre las medidas sociales que el Perú necesita para mejorar la situación de su población. Con la firma del Tratado de Libre Comercio con EU se estableció un vínculo político y económico estrecho con dicho país otorgándoles mayor importancia a todos aquellos mecanismos de integración continental -que tomen en cuenta también a América del Norte- frente a otros también de integración económica o simple concertación política sudamericana como el ALBA²³⁴, la Unasur, el Mercosur.

Chile -en los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet- al igual que el Perú y Colombia, se ha erigido como uno de los grandes bastiones que impulsan la presencia de Estados Unidos en el sub-continente. Aunque han existido gobiernos socialistas estos han confluído dentro de cambios democráticos al interior y un proceso de continuidad en

²³⁴ *Biografías líderes políticos. Alan García*, [en línea], Barcelona, España, CIDOB, Dirección URL: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/peru/alan_garcia-perez [consulta: 14 de febrero de 2012].

materia macroeconómica privilegiando medidas y herramientas de corte neoliberal (como la firma de Tratados de Libre Comercio).

En materia de política exterior Chile se ha destacado por el pragmatismo, multilateralismo y búsqueda de buenas relaciones con todo el mundo, así como la creciente inserción en los mercados internacionales por medio de una diversificación de sus relaciones y un vínculo estrecho con las economías de Asia-Pacífico con las que, por su situación geográfica, mantiene lazos económicos importantes. A diferencia de otros gobiernos sudamericanos como el de Venezuela, el Brasil, Ecuador o Argentina, las administraciones chilenas deseaban la materialización del ALCA debido al impulso efectivo, desde su perspectiva, que éste traería para el desarrollo de la región en general.

El principal diferendo que el país mantiene es con Bolivia con motivo de la demanda de este último de una zona soberana de tránsito marítimo hacia el Pacífico. Ante la negativa del gobierno chileno han existido amenazas de recurrir a los tribunales internacionales para dirimir dicha controversia. No obstante, en el ámbito interno las crecientes demandas de sectores sociales (como los estudiantes o los indígenas) han puesto en jaque al gobierno chileno sin por eso existir una situación tal que provoque la inestabilidad en otras zonas de Sudamérica.

Argentina, junto al Brasil, representa uno de los actores más poderosos y decisivos en el subcontinente. La fuerte crisis económica que sufrió en el año 2000 (a causa de la aplicación a raja tabla de las políticas del Consenso de Washington), la degradación en la que se vio envuelta la mayor parte de su población, la grave ola de despidos, las pocas oportunidades para los sectores más jóvenes y la privatización de rubros esenciales provocaron que el país, uno de los más industrializados de América Latina, perdiera el dinamismo y activismo que lo caracterizaba.

En 2003, con el triunfo de Néstor Kirchner (presidente hasta 2007, año en el que su esposa, Cristina Fernández se convirtió en su sucesora) al frente del Partido Justicialista²³⁵, se observó un viraje en el discurso y práctica política en el país que resultó en un gradual mejoramiento de las condiciones económicas (por medio de una activa participación estatal expresada en la recuperación-nacionalización de sectores estratégicos y del fortalecimiento de la industria para diversificar la economía) y de la estabilidad en el ámbito político. Con los Kirchner en el poder Argentina apoyó y compartió los ideales de los nuevos gobiernos (de carácter más progresista) de la región por medio de la intensificación de la búsqueda de una verdadera integración latinoamericana. De esta forma impulsó la activación del diálogo para retomar con brío las negociaciones del Mercosur que además de fungir como mecanismo de concertación política e integración económica, era una de las cartas más fuertes del gobierno argentino para asegurar su inserción en los mercados internacionales (sobre todo en China y la Unión Europea).

Este país llevó a cabo una política exterior más independiente restableciendo relaciones diplomáticas con Cuba y diversificando sus nexos con otros Estados como Irán y Rusia. Por otro lado, se caracterizó también por el férreo rechazo a la implementación del ALCA y la invasión unilateral de Irak por parte del gobierno estadounidense de George W. Bush. Al igual que el Brasil, liquidó la deuda adquirida con el FMI y buscó una participación justa en el mundo y sus instituciones. De esta forma, uno de sus principales objetivos fue el estructurar relaciones equilibradas e igualitarias, priorizando las relaciones y el proceso de integración regional estableciendo una alianza estratégica con el Brasil. Según Néstor Kirchner, se trata de pensar en el mundo argentino desde un modo propio modelo²³⁶.

²³⁵ Del que sus “directrices son: la soberanía política, la independencia económica y la justicia social”, [en línea], *Partido Justicialista*, Argentina, Dirección URL: <http://www.pj.org.ar> [consulta: 14 febrero de 2012].

²³⁶ Alejandro Simonoff, “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner”, [en línea], México, *Confines*, ITESM, Dirección URL: <http://www.confines.mty.itesm.mx/articulos10/Simonoff1.pdf> [consulta: 14 de febrero de 2012].

En cuanto a los principales conflictos que protagonizó pueden mencionarse: el que mantiene desde 1883 con Gran Bretaña por las Islas Malvinas²³⁷ y el surgido con Uruguay por la construcción de una papelera. Así como las diferencias con el Brasil por cuestiones como la ocupación de un asiento permanente en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU o temas que tienen que ver con los mecanismos de integración.

Finalmente, a pesar de los conflictos y diferencias surgidos entre diferentes Estados en Sudamérica prevaleció un sólido compromiso por fortalecer los mecanismos multilaterales independientes -estos es, sin la presencia de Estados Unidos y Canadá- que pese a estar aún ofreciendo incipientes resultados y no contar con instituciones consolidadas (sobre todo por la flexibilidad de sus mecanismos y estructuras) han adquirido un activismo que no puede ignorarse.

Puede afirmarse entonces, que la concertación política y el diálogo constante son los elementos fundamentales que caracterizan al cada vez más activo multilateralismo en Sudamérica en la construcción de un clima de paz duradera y creciente estabilidad a modo de evitar por sobre todas las cosas conflictos que pudieran desestabilizar a la región en su conjunto. Entre los mecanismos más importantes -por la trascendencia de sus decisiones y logros- pueden encontrarse: al Grupo de Río²³⁸, la Unasur²³⁹, Mercosur, ALBA²⁴⁰-, la

²³⁷ Por las que hubo un enfrentamiento armado en 1985 y en donde el gobierno argentino quedó en plena desventaja ante el británico. Aunque Argentina ha recurrido a instancias internacionales como la ONU para la resolución del conflicto, la indisposición y falta de acuerdos de las partes involucradas han obstaculizado la puesta en marcha de un proceso de negociaciones fructífero.

²³⁸ Formado por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela “que formaron un mecanismo permanente de consulta y concertación política para sistematizar e institucionalizar la cooperación política entre los ocho gobiernos a fin de buscar soluciones propias a los problemas de América Latina y fortalecer la democracia en la región a partir de un vigoroso desarrollo económico y social, promover la integración económica, facilitar el diálogo con otros países y coordinar posiciones ante organismos internacionales” en Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.* p. 504 y 529. Actualmente, el Grupo de Río está formado por 19 países: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

²³⁹ Dentro de esta unión se ha aprobado la creación del Consejo de Defensa Sudamericano. Integrado por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Surgió en 2008 durante una cumbre sudamericana en Brasilia. La Unasur es un mecanismo por medio del cual los países que la integran buscan soluciones conjuntas para abordar problemas y temas de interés común, como el comercio, la consolidación democrática, la cooperación en materia de energía, infraestructura, medio ambiente y seguridad, la distribución equitativa del ingreso, la estabilidad financiera y la respuesta ante catástrofes naturales”, Lorena Oyarzún Serrano, “El papel de la Unasur”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, *op. cit.*, pp. 39 y 41.

CAN²⁴¹, las diversas Cumbres de las Américas y la recién creada Celalc²⁴²- que se ha constituido como un esfuerzo de unión de todos los países latinoamericanos, desde México, el Caribe hasta Argentina ante las debilidades de las organizaciones internacionales -como la ONU- y regionales –Organización de Estados Americanos (OEA). Se han construido estas iniciativas que pugnan por una necesaria integración y solidaridad entre todos los países que conforman la región con el fin de aminorar las dificultades y desafíos que se presentan en cada uno de ellos pues se espera que evitando injerencias externas y posiciones hegemónicas se solucionen de una manera justa e incluyente.

Ante la creciente ola de políticas domésticas y exteriores independientes, así como la llegada de gobiernos progresistas al frente de los diferentes países que llevaron (y llevan a cabo) iniciativas al interior de sus respectivos Estados, favoreciendo a los sectores populares, así como la agudización de un discurso crítico ante las consecuencias de la implementación del neoliberalismo en la región, la presencia de Estados Unidos no puede soslayarse. Éste se ha esforzado por no perder el control de una zona geográfica que históricamente ha sido considerada como una esfera de amplia influencia. Como forma de contrarrestar el relativo alejamiento que ocurrió en los albores del siglo XXI y al abierto rechazo del ALCA, EU decidió evitar negociar en bloque implementando, de forma individual, acuerdos de libre comercio, asociaciones estratégicas para la venta de armamento y tecnología, planes de ayuda en materia de seguridad, la instalación de bases

²⁴⁰ Surgió en 2004 y “ha pasado de ser una alternativa para la unificación en la región para convertirse en una alianza estratégica de integración regional [los países que la conforman] Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Ecuador, Mancomunidad de Dominica, Nicaragua, Venezuela, San Vicente y las Granadinas [...] reiteraron su decisión de consolidar la capacidad de concertación política alcanzada por la Alianza” Josette Altmann Borbón, “El ALBA. De alternativa de integración a alianza política e ideológica”, *ibidem*, p. 32.

²⁴¹ “Tiene como miembros fundadores a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú y como miembros asociados a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Fue formada con el objetivo de “alcanzar un desarrollo más acelerado, más equilibrado y autónomo mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana [...] profundización de una integración integral que contribuya de manera efectiva al desarrollo humano sustentable y equitativo para vivir bien [...] disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económica internacional”, Comunidad Andina, [en línea], Dirección URL: <http://www.comunidadandina.org/quienes.htm> [consulta: 5 de noviembre de 2011].

²⁴² Es un mecanismo que agrupa a México Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. Fue creada en México (Cancún) en 2010. Según la Declaración de la Cumbre de la Unidad de Latinoamérica y el Caribe se reforzará la cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, asuntos económicos, desarrollo social, migración, desarrollo sostenible, desastres naturales, derechos humanos, asuntos de seguridad y cooperación Sur-Sur [...] recogerá el legado del Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe” Francisco Rojas Aravena, “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños ¿Una opción viable para consolidar el multilateralismo latinoamericano?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, *op. cit.*, p. 25.

militares y mantenimiento de las ya existentes, la reactivación de la Cuarta Flota²⁴³ (el 1 de julio de 2008) y la construcción de relaciones estrechas con actores poderosos de la región ante su abierta exclusión de los actuales mecanismos de integración y diálogo.

3.4. Crisis multidimensional en el sistema internacional

Con el fin de la Guerra Fría y la implosión de la Unión Soviética, Estados Unidos se consagró como la única potencia a nivel mundial que tenía la capacidad de incidir en los procesos de cada uno de los países. La influencia que adquirió en materia económica, cultural, política y tecnológica-militar lo convirtió en un polo decisor privilegiado en las relaciones internacionales.

A partir de este hecho y a la permeabilidad del capitalismo en su fase neoliberal, la mayoría de los Estados en el escenario internacional habían apostado por este sistema para asegurar su crecimiento económico. Las contradicciones del mismo y sus efectos sobre diferentes países han provocado el cuestionamiento de “sus dogmas, como el de los ‘mercados autorregulados’ [y que, al mismo tiempo, han incidido en una mayor] polarización social [...] miseria y un clima de conflictividad y violencia. [Así, queda evidenciado que] la acumulación incesante de capital no significa el bienestar de la humanidad, sino su sufrimiento y la depredación del planeta”²⁴⁴.

Las desastrosas consecuencias de la finacierización de la economía y de la especulación generalizada que ha hipotecado el futuro de ahora 7 mil millones de

²⁴³ O el Comando Sur que, según información oficial, está encargado de “proporcionar planes de contingencia, operaciones y cooperación en materia de seguridad en América Central, Sudamérica y El Caribe (con excepción de las posesiones estadounidense y las islas miembros del *Commonwealth*). El comando supervisa la protección de sus recursos militares de Estados Unidos en esos lugares, también se encarga de la defensa del Canal de Panamá y el área contigua. Está formado por más de 1,200 efectivos militares y civiles en representación de Ejército, Fuerzas Armadas, Fuerza Aérea, la Marina, la Guardia Costera y otras agencias federales. Su área de responsabilidad la componen 31 Estados y 15 áreas de soberanía especial. Lucha contra el crimen organizado, Asistencia humanitaria (en caso de desastres), soporte en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Ejercicios y entrenamientos, Derechos Humanos”, [en línea], Dirección URL: <http://www.southcom.mil/aboutus/Pages/About-Us.aspx> [consulta: 5 de marzo de 2012].

²⁴⁴ Maciek Wisniewski, “Perder la fe en el capitalismo”, [en línea], México, *La Jornada on line*, 15 de febrero de 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/02/15/opinion/024a2pol> [consulta: 15 de febrero de 2012].

habitantes del planeta Tierra se evidencian en la enorme cantidad de pobres alrededor del mundo, en la concentración de la riqueza en el 1% de la población mundial, la depredación de los recursos naturales cada vez más escasos, la mala distribución de los alimentos (que provoca que, al menos, mil millones de personas sufran hambre en el mundo²⁴⁵).

La crisis financiera internacional²⁴⁶ de 2008 ha aumentado los signos de descomposición en el actual sistema mundial. Los continuos desastres naturales; la profundización del cambio climático (que en 2008 obligó a aproximadamente 20 millones de personas a abandonar su lugar de origen²⁴⁷); la crisis alimentaria²⁴⁸; las intensas migraciones (se presume que actualmente hay unos 214 millones de migrantes internacionales²⁴⁹) el aumento de los refugiados por conflictos armados o de otra índole (alrededor de 15,2 millones en el mundo²⁵⁰); las crisis económicas en diferentes países; la aparición de más actores emergentes con economías dinámicas; la competencia por los recursos naturales cada vez más escasos; y el debilitamiento de las instituciones internacionales, son sólo algunos de las características más significativas del estado que prevalece en el mundo.

²⁴⁵ [En línea], Dirección URL: <http://www.oxfam.org/es/pressroom/pressrelease/2012-06-22/el-programa-hambre-cero-de-la-onu-un-rayo-de-esperanza-en-la-lucha> [consulta: 17 de agosto de 2012].

²⁴⁶ “La globalización financiera de carácter eminentemente especulativo ha rebasado en su profundidad y alcances a la globalización económica [...] la globalización financiera se caracteriza por: 1) la desregulación (donde no opera la supervisión gubernamental); 2) su operatividad en los paraísos fiscales (*off-shore*: mediante los cuales las transnacionales evitan el pago de impuestos); 3) su singular contabilidad invisible (*off balance sheet*: no aparecen los activos o pasivos en sus estados contables, sino que representan operaciones privadas entre particulares), y 4) la creación de exóticas burbujas especulativas mediante los derivados financieros de alto riesgo (v.g. *hedge funds*- fondos de cobertura de riesgo- *swaps*, *options*, *forwards*, etc.)” en Alfredo Jalife-Rahme, *Hacia la desglobalización*, México, Jorale Editoriales; Grupo Editorial Orfilia Valentini, 2007, p. 23.

²⁴⁷ *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*, Ginebra, Suiza, Organización Mundial para las Migraciones, 2010, p. 77.

²⁴⁸ Que se expresó en el aumento de los precios de los alimentos básicos debido a la desaceleración económica y a los crecientes desastres naturales provocados por el cambio climático a nivel mundial. Según la FAO, las principales causas del aumento de precios fueron: “las malas cosechas en los países productores debido a fenómenos meteorológicos extremos; la reducción de las reservas de alimentos; el aumento en el costo de los insumos, la irrigación y el transporte debido a los altos precios del petróleo y la energía; la falta de inversiones en el sector agrícola; la producción subvencionada de biocombustibles que reemplaza a la producción de alimentos; las transacciones especulativas, y las restricciones a las exportaciones”, [en línea], Dirección URL: <http://www.fao.org/isfp/antecedentes/es/> [consulta: 14 de febrero de 2012].

²⁴⁹ *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010, op. cit.*, p. 30.

²⁵⁰ Según cifras del 2008, *ibídem*, p. 123.

Ahora, frente a la profundización de viejos problemas y la aparición de otros más complejos se pone de manifiesto que los actuales organismos internacionales y las instituciones (como la ONU, el FMI y el BM), creados al final de la Segunda Guerra Mundial, ya no son suficientes ni tienen la capacidad para colaborar de manera efectiva en la aminoración de los efectos nocivos que el capitalismo neoliberal ha provocado al mundo entero. La proliferación de problemas transoberanos²⁵¹ como el lavado de dinero, las organizaciones del crimen organizado, el tráfico de armas, los desastres naturales, los crecientes desplazamientos de seres humanos por distintas causas, entre otros, necesitan de la concertación y flexibilización, así como de la inclusión de más y nuevos actores para democratizar y enriquecer la toma de decisiones respecto a estos desafíos. La cooperación y distribución de las responsabilidades sería una de las formas más sensatas de resolver las dificultades que se presentan en el escenario internacional, sin embargo, la persecución de intereses particulares y la búsqueda constante de poder por parte de los Estados, le resta a este mecanismo su capacidad de regular y equilibrar la situación de crisis generalizada que existe en la actualidad.

No obstante, no en pocas ocasiones ha quedado en evidencia la dificultad de llegar a un compromiso efectivo por parte de todos los Estados sobre todo cuando se toman en cuenta la cantidad de intereses en juego. Aún es pronto para vislumbrar un cambio de sistema porque, hasta ahora, no existen alternativas viables que puedan cambiar las condiciones prevalecientes por unas mejores. La transformación necesaria debe pasar forzosamente por el cambio de estructuras (debilitadas, a merced de intereses particulares y sin credibilidad suficiente) sobre las que descansa el planeta entero.

²⁵¹ Maryann Cusimano considera que los mecanismos con los que los Estados luchan contra los problemas a los que se enfrentan son obsoletos. “En la actualidad, los problemas que se enfrentan en el ámbito de las relaciones internacionales van más allá de la soberanía, pero la maquinaria con la que contamos para combatir estos problemas está diseñada para confrontaciones militares entre estados soberanos que pertenecen a una era que hace algún tiempo terminó [...] Los problemas transoberanos son problemas que trascienden las fronteras de los Estados en una forma sobre la que los Estados tienen muy poco control y los cuales no pueden ser resueltos mediante las acciones individuales de los Estados. Los actores no estatales como las ONG’s (organismos no gubernamentales), OIG’s (organismos intergubernamentales), CMN’s (corporaciones multinacionales), y los cárteles del crimen internacional, son actores importantes en la generación y en la solución de problemas transoberanos”, Maryann K. Cusimano, *Beyond Sovereignty, the rise of transovereign problems*, New York, USA, St. Martin Press, 2000, pp. 2-3.

3.4.1. El declive relativo de la hegemonía estadounidense y la transición a un orden multipolar

El 2001 es un año clave para entender el comienzo del declive de Estados Unidos, como potencia hegemónica, debido a su campaña militar en Irak y Afganistán, la destinación de miles de millones de dólares a la industria bélica y el unilateralismo que caracterizó a su política exterior.

La administración Bush [ante los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001] con nuevas políticas drásticas y contundentes [...] creó un organismo federal completamente nuevo, el Departamento de Seguridad de la Patria (*Department of Homeland Security*), y consiguió la aprobación en el Congreso de la *Patriot Act* (Ley Patriótica), diseñada para conceder a los cuerpos de seguridad nacionales mayores poderes en su actuación contra posibles terroristas [...] invadió el lejano Afganistán [y creo] una nueva doctrina estratégica de acción anticipatoria -en realidad, una doctrina de guerra preventiva- que llevaría la lucha hasta el enemigo, en lugar de confiar en la disuasión y en la contención²⁵².

Ante este nuevo panorama EU comenzó a presentar un relativo (pero real) alejamiento de una de sus más importantes zonas de influencia (negligencia benigna²⁵³), es decir, América Latina no sólo por las críticas que los países de esta región presentaron ante la invasión unilateral de Irak y Afganistán sino porque la lucha en contra del terrorismo internacional y el aseguramiento de sus fuentes de energía provocaron que Estados Unidos concentrara la mayoría de sus esfuerzos y recursos en el Medio Oriente, lo que provocó el aislamiento del país y la securitización²⁵⁴ de sus relaciones externas.

²⁵² Francis Fukuyama, *América en la Encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora*, Barcelona, España, Ediciones B, 2007, p. 15.

²⁵³ Andrés Serbin, “De despertares y anarquías. De la concertación regional” en *Foreign Affairs Latinoamérica, op. cit.*, p. 6

²⁵⁴ “Se trata de la valoración subjetiva de ‘una amenaza existencial hacia los objetos de referencia’, lo que permite establecer ‘medidas urgentes y excepcionales para contrarrestar las amenaza’. Por ello, el actor de la securitización define la amenaza existencial y con el mismo proceso legitima también las medidas extraordinarias [...] En el sentido subjetivo, seguridad se refiere a las preocupaciones de seguridad que se expresan mediante políticos, medios masivos, científicos o simplemente, por la gente a través de sus diálogos o escritos [...] Para aquellos que ‘securitizan’ los peligros, el concepto de seguridad debería constituirse en existencial para la supervivencia del objeto de referencia”, Úrsula Oswald Spring; Hans Günter Brauch, “Globalización y desafíos ambientales cambian la conceptualización de seguridad en América Latina” en Úrsula Oswald Spring; Hans Günter Brauch (editores), *op. cit.*, p. 44.

En 2008, el debilitamiento de Estados Unidos²⁵⁵ se evidenció con más fuerza cuando se convirtió en el epicentro de la crisis financiera y económica internacional a causa de la explosión de la burbuja hipotecaria, incontrolable especulación y la desregulación de las grandes instituciones bancarias que, más tarde, provocó su quiebra²⁵⁶. En el mismo año, se eligió a una nueva figura presidencial, Barack Obama, que en el tiempo que ha ocupado la Casa Blanca, ha tratado de transformar el unilateralismo que Bush le imprimió a las relaciones exteriores estadounidenses y de actuar, también, contra los efectos de la crisis estadounidense²⁵⁷ e internacional restableciendo de igual forma la influencia que su país tenía en todo el globo.

Obama se comprometió a retirar paulatina y totalmente a los soldados que mantienen ocupados Irak y Afganistán en una muestra de su compromiso con el cambio, pero no ha desistido de proseguir con la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado internacionales por medio de asociaciones estratégicas en materia de seguridad con diferentes países.

También en 2010, se consolidaron las negociaciones que desde 2007 se establecieron con Rusia para entablar una nueva relación en el área del armamento bélico (*START II*, Tratado de Reducción de Armas Estratégicas). El objetivo fue reducir el número

²⁵⁵ Estados Unidos, “se endeuda mucho, gasta demasiado, y no invierte suficiente. Según el Informe de Desarrollo Humano presentado anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la desigualdad socioeconómica interna en EU equivale a la de China y a la de países en vías de desarrollo en África y América Latina. Su poca productividad en relación al alto consumo se refleja en las importaciones, que doblan las exportaciones, según los datos de Banco Mundial. A esto se suma la crisis de legitimidad de la administración estadounidense en diversas partes del mundo, especialmente en Oriente Próximo, donde la ideología neoconservadora prometía una activa promoción de la democracia”, Sarah-Leah John de Sousa, “Brasil, India y Sudamérica, potencias para un nuevo orden” en *Política Exterior*, núm. 121, enero-febrero, 2008, p. 167.

²⁵⁶ “La crisis financiera por la desregulación y la especulación puso en evidencia la economía tipo casino que reinaba en Estados Unidos y otros problemas como [...] la deuda impagable (interna y externa), déficits insostenibles (cuenta corriente y presupuestal), carencia trágica de ahorros y reservas pecuniarias y varias guerras globales [...] cuyos empantanamientos militares en Irak y Afganistán abultan sus adeudos en forma exponencial”, Alfredo Jalife-Rahme, *op. cit.*, p. 29.

²⁵⁷ Se aprobó un “paquete de estímulo fiscal [787 mil millones de dólares, que abarcan 287 mil millones en gasto público] para reactivar la economía [fueron] iniciativas para rescatar al sector bancario y financiero [sin embargo] la economía estadounidense se dirige hacia un escenario de estancamiento prolongado [...] el Plan *Geithner* implica un fuerte subsidio a grandes inversionistas (como fondos de cobertura) a través de la Reserva Federal, el Tesoro y la Corporación de Seguros de Depósitos Bancarios”, Alejandro Nadal, “¿Funcionará el Plan Geithner?”, periódico *La Jornada*, sección “Economía”, México, 25 de marzo, 2009, p. 30.

de ojivas nucleares, misiles de largo alcance y bombarderos pesados poseídos entre las dos potencias mundiales en este rubro en los próximos diez años.

En materia económica Estados Unidos ha dejado de ser el único país con una economía dinámica, cuestión que ha tenido serios efectos en la presencia efectiva de este país en el mundo y en sus antiguas zonas de influencia en donde gozaba de un liderazgo sin cortapisas. Como vimos anteriormente, ha perdido gradualmente la fuerte presencia que tenía en América del Sur debido a la nueva correlación de fuerzas existente en el subcontinente. Respecto a la región de Asia y Pacífico, aunque conserva su posición en países clave como Japón, Corea del Sur y Australia su capacidad de incidir en dicha parte del mundo se ha visto debilitada por la actuación de China –que se ha convertido en su mayor acreedor- e India, marginalmente.

Como resultado de dichos procesos de cambio, comenzó a expandirse un clima de incipiente y frágil multipolaridad que se ha expresado, sobre todo, en el surgimiento de economías emergentes y en la formación de bloques de cooperación y concertación entre éstas. La principal meta de estas formaciones es la de transformar, paulatinamente, la correlación de fuerzas políticas y, sobre todo, económicas a nivel internacional. Pese a que los Estados que los conforman no pertenecen en su totalidad a una región geográfica específica y no comparten un sistema de normas que los obligue o condicione a actuar de cierta manera, el grado de incidencia de éstos no se ha visto aminorado. Sin embargo, el impacto que tienen en la estructura internacional aún es limitado porque en ciertas áreas (políticas, de seguridad y militares) todavía permea el poder e influencia de la hegemonía estadounidense.

Las condiciones imperantes en el sistema mundial han provocado la unión -a veces coyuntural- de ciertos países para que, por medio de esfuerzos conjuntos, coadyuven en la construcción de un escenario internacional incluyente, flexible y democrático. Durante el período que va de 2003 a 2010, algunos bloques destacaron como en el caso del **BRIC** -acrónimo construido por Goldman Sachs en 2003 para aglutinar a las economías emergentes del Brasil, Rusia, India y China que en conjunto poseen la mitad de la

población mundial y producen el 10% del PIB global; en sus arcas acumula el 40% de las reservas internacionales²⁵⁸- que tiene como su principal reivindicación la transformación de las instituciones financieras permitiendo equilibrar el peso en las decisiones económicas por parte de otros bloques como el G-7.

La Asociación estratégica entre India, Sudáfrica y Brasil (**IBSA**) formada en junio de 2003 se estableció como un mecanismo de coordinación entre los tres países emergentes para “contribuir en la construcción de una nueva arquitectura internacional llevando [a través] en una sola voz su percepción de los asuntos globales y ahondar sus vínculos en varias áreas”²⁵⁹. Comparte, con bloques como el BRIC, el compromiso de aumentar la participación de los países en desarrollo y con potencialidades económicas dentro de las decisiones fundamentales que afectan el curso de las relaciones internacionales.

El **G-20**²⁶⁰ ha sido otro conjunto de países que ha estado presente en las discusiones más relevantes en cuestión financiera y económica y que incluye a países desarrollados y emergentes demostrando la imperiosa necesidad de convergencia entre estos dos actores para construir nuevas formas de cooperación en el enfrentamiento de los problemas que se presenten en el área y procurar “la estabilidad económica mundial, el crecimiento sostenible y [la construcción de una nueva] arquitectura financiera internacional”²⁶¹. Como resultado de la crisis financiera internacional, el G20:

[Anunció] la puesta en práctica de un plan de reactivación de la economía mundial que incluye una inyección de 1 billón de dólares a las finanzas mundiales [...] y medidas para prevenir la especulación desenfrenada y el descontrol de los organismos financieros internacionales, la reforma del FMI y del BM, la creación de un Consejo de Estabilidad Financiera [...] que se encargaría de alentar sobre los riesgos macroeconómicos y financieros y de extender la regulación de los mercados; aislamiento [...] de los paraísos

²⁵⁸ Henrik Böhme; Luna Bolívar, “BRIC: ¿los Estados de la futura élite económica mundial?, [en línea], *DW-World. De.*, Dirección URL: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5466412,00.html> [consulta: 20 de enero de 2012].

²⁵⁹ [En línea], Dirección URL: <http://www.ibsa-trilateral.org> [consulta: 14 de enero de 2012].

²⁶⁰ Formado por Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, República de Corea, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, México, Reino Unido, Rusia, Japón, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea. “Representan el 90% del PIB global, 80% del comercio global y dos tercios de la población total”, [en línea], Dirección URL: <http://www.g20mexico.org/es/g20/ique-es-el-g20> [consulta: 20 de enero de 2012].

²⁶¹ *Ídem.*

fiscales; acotación del secreto bancario [...] supervisión de los fondos de inversión y la puesta en venta de las reservas de oro del FMI²⁶².

El **G-8**²⁶³ tiene en su seno a los países más industrializados y con mayor nivel de desarrollo. En la actualidad su agenda ha sufrido transformaciones y ampliaciones para dar paso a discusiones que versan sobre diversos tópicos de la realidad política y económica a nivel internacional, tales como: “el desarrollo sustentable, el medio ambiente, el narcotráfico y el terrorismo”²⁶⁴.

Finalmente, podemos encontrar al **G-5**²⁶⁵ que al albergar a naciones en desarrollo, su discurso se ha centrado en la demanda de mayores compromisos y acciones efectivas por parte de las naciones más desarrolladas (G-8) para hacer del comercio internacional una práctica más justa, abierta -libre de medidas proteccionistas- y no discriminatoria para asegurar fortalecimiento de la arquitectura financiera global y su capacidad de vigilancia y prevención de crisis. Toman temas como el cambio climático y sus efectos nocivos para el medio ambiente.

No obstante los esfuerzos de estos bloques, la realidad es que su actividad e incidencia se ha visto mermada por la fuerza de la crisis financiera internacional y la falta de una actuación responsable y comprometida por parte de todos los países, sobre todo los que poseen un desarrollo mayor renuentes a perder sus privilegios, para mejorar la situación imperante.

3.4.2. Europa

Los miembros de la Unión Europea aumentaron y con ello también los desafíos debido a las vulnerabilidades de los distintos países que tenían un grado de crecimiento económico menor. El rechazo, en su momento, de una iniciativa de creación de una Constitución

²⁶² “G-20: en la dirección correcta”, periódico *La Jornada*, Editorial, México, viernes 3 de abril, 2009, p. 2.

²⁶³ Formado por Japón, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Reino Unido y Rusia.

²⁶⁴ [En línea], Dirección URL: <http://www.g8mexico.itam.mx/g8.html> [consulta: 19 de enero de 2012].

²⁶⁵ Formado por India, China, México, Brasil y Sudáfrica.

Europea -que condensara toda la legislación existente en la Unión Europea (UE²⁶⁶) -denotó un cierto escepticismo (de Francia y Holanda, países que la refutaron) de algunos miembros acerca de una unión integral, debilitando la soberanía estatal mostrando el endeble compromiso sobre el cual está sustentado el bloque.

Fragilizando uno de sus más importantes principios (la libre circulación de personas entre los países miembros), aumentaron los casos de criminalización de los flujos migratorios -provenientes de Estados miembros con menor índice de crecimiento económico y de países africanos o árabes- y de xenofobia entre la población europea a causa de la asunción de gobiernos radicales, conservadores y de derecha o extrema derecha.

Francia, como uno de los Estados fundadores de la Unión Europea y potencia económica dentro del bloque, ha pasado por diversas etapas en su política interna y exterior que vale la pena mencionar. Cuando Jacques Chirac era presidente (1995-2007), en el país se observó un abandono de los parámetros del tradicional Estado de bienestar europeo dando cabida a la profundización del neoliberalismo. En la política exterior, el país galo “tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos ofreció la total colaboración de Francia en la estrategia de respuesta militar en el seno de una coalición mundial contra el terrorismo [invocando] la defensa colectiva”²⁶⁷. No obstante, se mostró contrario a la decisión unilateral del gobierno de Bush de atacar Irak debido a la supuesta propiedad de éste de armas de destrucción masiva. A la llegada de Nicolás Sarkozy al gobierno francés la situación de crítica al gobierno estadounidense respecto al mantenimiento de fuerzas militares en Irak y Afganistán no cambió pero se buscaba, al mismo tiempo, un acercamiento de las relaciones franco-estadounidenses por medio de una relación de confianza a través de una asociación estratégica.

²⁶⁶ Formada por 27 miembros que son: Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido.

²⁶⁷ *Biografías líderes políticos. Jacques Chirac*, [en línea], Barcelona, España, CIDOB, Dirección URL: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/francia/jacques_chirac [consulta: 15 de febrero de 2012].

Alemania, durante los períodos presidenciales de Gerhard Schröder y Angela Merkel ha establecido objetivos de recuperación del crecimiento económico, el cumplimiento de los criterios de déficit y deuda de la Unión Europea, así como una serie de reformas estructurales que mermaron el cumplimiento a cabalidad de los principios del estado de bienestar con los continuos recortes al gasto social y la flexibilización de las condiciones de empleo²⁶⁸. En lo que concierne a la administración de Gerhard Schröder (1998-2005) debe señalarse el fortalecimiento del eje franco-alemán; la continua expresión de la necesidad de reformar las instituciones europeas ante la entrada de nuevos miembros; la oposición a la política belicista de Estados Unidos en Irak y Afganistán; el rechazo a la implantación de un escudo antimisiles estadounidense en territorio europeo; el compromiso al abandono de la energía nuclear y el acercamiento con la Rusia de Putin²⁶⁹.

Rusia adquirió, por otro lado, una posición activa en el escenario europeo e internacional -en los gobiernos de Vladimir Putin y Dimitri Medvedev- al ensalzar un renovado nacionalismo ruso por medio de la intensiva diversificación de sus relaciones externas (en todos los ámbitos) y la utilización de los energéticos (gas natural) como un instrumento de presión y negociación -como en el caso de las crisis que protagonizó con Ucrania, en donde posee la importante base militar de Crimea, en 2006 y 2009²⁷⁰- con sus principales compradores. El reforzamiento de una Rusia nacionalista ha renovado y aumentado su presencia en el mundo redefiniendo su posición e influencia en temas fundamentales como el de la correlación de fuerzas a nivel internacional. La activa participación del Estado ruso en bloques multipolares de economías emergentes, así como

²⁶⁸ *Biografías líderes políticos. Angela Merkel*, [en línea], Barcelona, España, CIDOB, Dirección URL: www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres-politicos/europa/alemania/angela_merkel [consulta: 16 de febrero de 2012].

²⁶⁹ *Biografías líderes políticos. Gerhard Schröder*, [en línea], Barcelona, España, CIDOB, Dirección URL: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/alemania/gerhard_schroeder [consulta: 16 de febrero de 2012].

²⁷⁰ “Rusia paralizó el envío de gas a Ucrania, una drástica decisión que amenaza con abrir una nueva guerra energética entre ambos países y pone en peligro el suministro a la Unión Europea. El gigante estatal ruso *Gazprom* justificó la medida alegando que Kiev aún no ha pagado la deuda millonaria que mantiene con esta compañía por el combustible enviado y por el fracaso de las negociaciones para firmar un nuevo contrato de suministro para 2009. Se trata de la segunda vez en tres años que Rusia cierra el grifo del gas a Ucrania. En 2006, lo hizo durante dos días, una medida que provocó problemas en varios países de la UE”, R. Fernández, “La crisis del gas entre Rusia y Ucrania pone en peligro el suministro a la UE”, [en línea], Madrid, España, *El País.com*, 2 de enero de 2009, Dirección URL: http://www.elpais.com/articulo/internacional/crisis/gas/Rusia/Ucrania/pone/peligro/suministro/UE/elpepiint/20090102elpepiint_2/Tes [consulta: 19 de enero de 2012].

el estrechamiento de sus relaciones con países asiáticos, centro-asiáticos, medio orientales, europeos y latinoamericanos han apuntalado su capacidad de decisión e incidencia en sus zonas de influencia y en el escenario mundial, en general.

En Georgia y Serbia, se suscitaron enfrentamientos con rebeldes separatistas que resultaron en su desmembramiento. Georgia, en 2008 perdió el control sobre las provincias de Osetia de Sur y Abjasia que declararon su independencia unilateral, reconocida más tarde por Rusia. En el mismo año, pero con una correlación de fuerzas distinta, Kosovo declaró su independencia de Serbia, el nuevo estatus de la otrora provincia separatista fue reconocida por Naciones Unidas (Tribunal Internacional de Justicia) y Estados Unidos, que instó a los demás países europeos a reconocer dicho acto.

Sin embargo, el asunto que ha provocado una sacudida importante en la estabilidad del continente y del bloque regional, predominantemente fue la crisis financiera internacional ya que alrededor de ésta se han centrado sus esfuerzos y debates. Al presentarse graves crisis de deuda en países europeos como Portugal, España, Grecia e Irlanda, las cabezas del bloque como Gran Bretaña, Francia y Alemania -estos dos últimos en mayor medida- han reaccionado proponiendo nuevos mecanismos de control y ajuste fiscal sobre las economías vilipendiadas para evitar con ello una crisis generalizada en la zona euro. Esta situación más allá de debilitar al bloque regional ha causado que en cada uno de los países (sobre en todo en Grecia y España) exista un clima de constante repudio a la aplicación de medidas de austeridad que fragilizan en mayor medida las condiciones de vida de la sociedad.

3.4.3. Asia

Esta zona se ha convertido en un polo importante para entender la transformación de sistema internacional en un espacio multipolar ya que ahí se han erigido una serie de economías dinámicas como en el caso de Malasia, Indonesia, India y China principalmente. Los casos más emblemáticos son el de China²⁷¹ y la India que en décadas recientes han logrado ocupar lugares significativos en el mundo y en la formación de bloques económicos que se esfuerzan por otorgarle un nuevo carácter –incluyente- a las instituciones internacionales en donde países de sus características no se sienten representados.

[China con un crecimiento económico aproximado de 10%] es una potencia tanto en tierra como en altamar [...] el alcance virtual de China se extiende desde Asia central, con toda su riqueza mineral y en hidrocarburos, hasta las principales vías marítimas del Océano Pacífico [...] China combina una modernidad extrema al estilo occidental con una ‘civilización hidráulica’ [...] que evoca al antiguo Oriente: gracias al control central [...] China hoy en día está consolidando sus fronteras en tierra y está comenzando a mirar al exterior [...] Las acciones de China en el extranjero son impulsadas por su necesidad de asegurar energía, metales y minerales estratégicos con el fin de sustentar los crecientes estándares de vida de su inmensa población, que representa alrededor de 20% de la población mundial²⁷².

A pesar del alto crecimiento y el control férreo del partido hacia los ciudadanos de las diferentes provincias que la conforman, existen dos conflictos que representan una fuente constante de problemas en China. El primero de ellos es el que mantiene con el Tíbet (rico en cobre y mineral de hierro) debido a que éste mantiene una lucha incesante por su independencia. El otro lo representa la provincia de Xinjiang que concentra abundantes

²⁷¹ Con el fin de asegurar y cubrir la demanda creciente de recursos energéticos, como el petróleo y el gas, y entablar relaciones de alto nivel en la materia con otros Estados de las regiones adyacentes este país ha presidido la formación del Grupo de Shanghai en 2001, integrado por China, Rusia, Kazajistán, Tayikistán, Uzbekistán y Kirguistán. Cuatro países figuran como observadores: Irán, India, Pakistán y Mongolia. Pretende unirse Afganistán y Turkmenistán. La importancia de este bloque es que alberga a potencias militares y nucleares, así como a importantes proveedores de hidrocarburos y gas, Alfredo Jalife Rahme, “Apogeo del Grupo de Shanghai: club energético financiero e incorporación de Irán”, [en línea], México, *La Jornada* on line, Dirección URL: <http://jornada.unam.mx/2007/08/19/index.php?section=opinion&article=018o1pol> [consulta 19 de enero 2012].

²⁷² Robert D. Kaplan, “La geografía del poder chino ¿Qué tan lejos puede llegar Beijing en tierra o en alta mar?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, op. cit., pp. 63-65.

asentamientos de recursos naturales como petróleo, gas natural, cobre y mineral de hierro (poblada mayormente por *uigures*²⁷³) y que tiene la misma reivindicación que los pobladores del Tíbet.

India, con altas tasa de crecimiento (del 7% anual aproximadamente) tiene desafíos socioeconómicos importantes como la desigualdad y pobreza que prevalece entre su numerosa población (la segunda más grande del mundo sólo después de China) como consecuencia del sistema de castas y una inadecuada distribución de la renta. Este país mantiene un conflicto con Pakistán desde que éste obtuvo su independencia en 1946. La situación podría salirse de control y convertirse en una conflagración con resultados catastróficos debido a que ambos países poseen armas nucleares.

Otros países de la región se han convertido con el paso de los años en bastiones para Estados Unidos tal es el caso de Japón -antes uno de los engranajes económicos y tecnológicos a nivel mundial, ahora en notable recesión y estancamiento-, Corea del Sur -del que EU se ha convertido en “garante de su seguridad desde 1950 a lo que debe su despegue económico y sistema económico democrático”²⁷⁴- y Taiwán (éste último se ha convertido en distintas ocasiones en un objeto de disputa y conflicto entre China y Estados Unidos²⁷⁵).

Finalmente Asia Central -formada por Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán- representan un punto geográfico importante debido a la cercanía que mantienen con el mar Caspio²⁷⁶, sus grandes reservas de gas natural, de

²⁷³ Descendientes de los turcos.

²⁷⁴ Alfredo Jalife Rahme, “Ocho países en vía de extinción geopolítica”, según Brzezinski: desde Israel hasta Pakistán”, Bajo La Lupa, [en línea], México, *La Jornada on line*, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/20212/02/15/opinion/022o1pol> [consulta 15 de febrero de 2012].

²⁷⁵ En 2010, “el solo anuncio de la venta de armas, helicópteros y equipos de comunicación militar estadounidenses a Taiwán [...] provocó una airada respuesta del gobierno chino [...] ‘constituye una intervención chocante con los asuntos internos que pone en grave peligro la seguridad nacional y daña los esfuerzos de reunificación’ [como] afirmó el viceministro de relaciones exteriores chino”, Reuters y AFP, “Suspense China relaciones militares ‘a todo nivel’ con Estados Unidos”, periódico *La Jornada*, sección Mundo, México, domingo 3 de enero, 2010, p. 21.

²⁷⁶ “Contiene alrededor de 270 mil millones de barriles de petróleo equivalentes a una quinta parte de las reservas mundiales confirmadas (y sólo superada por el golfo Pérsico, cuyas reservas confirmadas son de 675 mil millones de barriles) [...] el Caspio alberga unos 19 billones de metros cúbicos de gas natural o la octava

petróleo y los estratégicos ductos para el abastecimiento de países emergentes como China y Rusia, así como de potencias como actores como la Unión Europea.

3.4.4. Medio Oriente

El Medio Oriente se convirtió en una de las mayores prioridades para la seguridad nacional de Estados Unidos (Irak-Afganistán) debido a las grandes reservas de petróleo y a la conflictividad de los gobiernos que no comparten la visión occidental del mundo, para el cumplimiento de sus intereses. La existencia de grandes reservas de recursos naturales (los países árabes son las mayores potencias mundiales en la producción de crudo y son, en su mayoría, integrantes de la OPEP²⁷⁷) y de importantes vías de transporte de petróleo, como el estrecho de Ormuz, hacen del Medio Oriente un punto álgido de constante influencia para la estabilidad e inestabilidad internacional.

La zona ha sido casi de manera permanente escenario y fuente de crisis o conflictos intestinos e interestatales. Pese a que la mayoría de los países que componen a la región mantienen buenas relaciones con Estados Unidos, tienen un peso importante en el abastecimiento de energéticos²⁷⁸ y son puntos estratégicos para la vigilancia y presencia occidental en la región (como Israel, que posee armas nucleares y tiene un programa militar avanzado con creciente cooperación con Estado Unidos), existen países como Irán -segundo productor de la OPEP y que obtiene 80% de sus ingresos de las exportaciones petroleras- que abiertamente desafían el liderazgo de EU.

parte de las reservas mundiales”, Michael T. Klare, *Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto mundial*, Barcelona, España, Ediciones Urano, 2003, pp. 18-19.

²⁷⁷ Organización de Países Exportadores de Petróleo cuya misión es la de unificar y coordinar las políticas petroleras o en materia de petróleo entre los miembros y asegurar la estabilización de los mercados de crudo. Sus miembros son: Irak, Irán, Kuwait, Arabia Saudita, Venezuela, Qatar, Libia, Emiratos Árabes Unidos, Argelia, Angola, Ecuador y Nigeria. [En línea], Dirección URL: http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm [consulta: 19 de febrero 2012].

²⁷⁸ Sólo Arabia Saudita tiene la capacidad de producir 12.5 millones de barriles diarios, responder a las necesidades del mercado mundial y satisfacer todo aumento de la demanda de los países consumidores.

El desarrollo de un programa nuclear iraní, según el gobierno persa con fines pacíficos y civiles, ha puesto en jaque a la comunidad internacional debido a las aseveraciones de organismos internacionales (como la Agencia Internacional de Energía Atómica, AIEA) y países como Francia, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos de un enriquecimiento de uranio para fabricar una bomba atómica. Debido a los bloqueos económicos y las sanciones, por parte de la ONU, el régimen persa ha radicalizado su posición utilizando el peso que tiene como exportador de crudo. Ante esta situación, han existido diversas iniciativas para paliar el clima de tensión entre Irán y los países del Consejo de Seguridad de la ONU; así pueden mencionarse la iniciativa de 2009 por parte del G-5 +1 (Rusia, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, China y Francia) que, sin éxito evidente, proponía el envío de uranio a países como Rusia y Francia para que este fuera enriquecido. Ante esta propuesta, el Brasil y Turquía, plantearon en mayo de 2010 un acuerdo de intercambio de combustible nuclear con el objetivo de nutrir las investigaciones médicas que Irán alegaba llevar a cabo²⁷⁹.

La existencia de Estados débiles, con gobiernos acéfalos, guerras civiles, regímenes radicales, intervenciones extranjeras y la preeminencia de graves problemas estructurales (como pobreza, tráfico de sustancias ilegales, violencia, desempleo, sub-empleo, etc.) son cuestiones que se han convertido en una de las principales fuentes de inestabilidad en la zona. Países como Afganistán, Irak, Pakistán (que posee armas nucleares y tiene serios problemas internos a causa de los fundamentalismos religiosos y el conflicto que mantiene con India), Líbano (que alberga movimientos como *Hezbollah*, *Hamas*) mantienen en sus territorios graves enfrentamientos y fragilidades que en la mayoría de las ocasiones se convierten en causas de preocupación en el sistema internacional.

Por otro lado, está el añejo conflicto, sin aparente resolución futura, que mantienen Israel y Palestina. El objetivo religioso y estratégico de acrecentar el territorio del Estado

²⁷⁹ Peter Hakim, “¿Por qué Estados Unidos y Brasil no tienen una buena relación? Una historia de territorio, ideología e intereses” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, número 1, vol. 11, México, ITAM, enero-marzo, 2011, p. 14.

israelí ha provocado el desalojo de población palestina²⁸⁰ ante la construcción constante de colonias judías. Como sabemos, la situación anterior ha provocado el enfrentamiento directo entre Israel y Palestina que se mantienen en un estado de guerra constante debido a que ambas entidades reivindican un punto de vista diferente y en las negociaciones mantienen demandas excluyentes y conflictivas. La posición radical del gobierno israelí ha causado críticas por parte de la comunidad internacional como resultado de la flagrante y constante violación de los derechos humanos hacia el pueblo palestino. No obstante, Estados Unidos, ha mantenido su política de apoyo y reforzamiento del gobierno israelí aunque a partir de la llegada de Barack Obama han existido algunas fricciones que tienen que ver con la cruzada colonizadora intensificada durante la administración de Benjamin Netanyahu.

La realidad es que Israel representa un importante soporte para la política estadounidense en Medio Oriente evitando con ello un cambio radical en la correlación de fuerzas en dicha zona que pueda ser perjudicial para alguno de los dos países ante la creciente influencia de actores dentro de la región o extranjeros que obstaculicen el cumplimiento de intereses estratégicos (como el abastecimiento de petróleo).

3.4.5. África

El continente africano es un mosaico de difícil amalgamación debido a la heterogeneidad de su conformación. Condensa alarmantes cifras de pobreza, hambruna, epidemias (SIDA²⁸¹), crisis medioambientales, agravados conflictos intestinos, casos de movimientos insurgentes, desplazados, crecientes intereses económicos internacionales debido a la

²⁸⁰ Esta situación ha provocado al menos “4,5 millones de refugiados palestinos en Oriente Medio. Esta cifra incluye los 1,3 millones que viven en 58 campos de refugiados en Jordania, Líbano, Siria, y en el territorio palestino ocupado, que comprende la Franja de Gaza y Cisjordania”, “Refugiados”, [en línea], Organización de las Naciones Unidas, Dirección URL: <http://www.un.org/es/globalissues/refugees/index.html> [consulta: 19 de febrero de 2010].

²⁸¹ En África oriental y meridional (conformada por Angola, Botswana, Burundi, Comoras, Eritrea, Etiopía, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Tanzania, Rwanda, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Uganda, Zambia, Zimbabwe) sigue representando el área más afectada por la epidemia de VIH, [en línea], Dirección URL: <http://www.unaids.org/es/regionscountries/regions/easternandsothernafrica/> [consulta: 19 de febrero de 2010].

existencia de enormes reservas de recursos naturales²⁸², un destino creciente de inversiones extranjeras (ajenas a los problemas africanos), una enorme mano de obra a bajo costo y, también, contrariamente a lo que pueda pensarse, la existencia en su seno de una economía emergente en ascenso como lo es Sudáfrica. Además de la participación de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el BM que a través de la imposición de programas estructurales para la ayuda financiera han colaborado vehementemente en la profundización de problemas sociales como los que actualmente persisten en la totalidad del continente africano,

La explotación y saqueo del que fueron objeto las diferentes naciones africanas provocaron la proliferación de instituciones débiles, gobiernos tiránicos y la insatisfacción de las necesidades básicas de la población privilegiando la corrupción y enriquecimiento ilícito de líderes africanos frente a la aceptación de los potencias colonizadoras o ex colonizadoras. Los conflictos, notablemente, a partir de los movimientos de independencia y asunción de líderes nacionales se han agravado. Organismos internacionales como la ONU en colaboración con los mecanismos de cooperación regional (como la Unión Africana) han puesto en marcha misiones de mantenimiento de la paz y la seguridad en los países que han sido mayormente azotados por enfrentamientos en su interior. Tal es el caso de la presencia de personal de dicha organización en Estados como Chad, Darfur, Sudán, Costa de Marfil, Liberia, la República Democrática del Congo y el Sáhara Occidental.

En 2003 se creó, para ayudar en la resolución de conflictos, la Oficina del Asesor para África de las Naciones Unidas con el fin de fomentar el apoyo internacional para el desarrollo y la seguridad de África y mejorar la coordinación del apoyo que presta el

²⁸² Actualmente, la creciente participación de potencias extranjeras como China y la Unión Europea los convierten en los principales aliados económicos de muchos de los países del continente africano. “Tan sólo las inversiones en el ámbito empresarial alcanzaron en el primer semestre de 2007 la cifra récord de US\$ 480 millones, superando el total de 2006, calculado en US\$ 370 millones [...] El interés principal de esta relación es el de negociar principalmente materia prima, minerales y petróleo [...] China se convirtió entonces en el tercer mayor aliado comercial del continente con un incremento promedio anual de 30% [...] La Unión Europea sigue siendo el principal aliado comercial de África, absorbiendo en el total de las exportaciones de sus miembros aproximadamente el 85% de las exportaciones africanas de algodón, frutos y productos hortícolas” en Rafael Duarte Villa; Manuela Trindade Viana, “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el sur”, *Revista de Ciencia Política*, núm. 2, vol. 28, Sao Paulo, Brasil, Universidad de Sao Paulo, 2008, p. 91.

sistema de las Naciones Unidas²⁸³. Esta es sólo una de muchas iniciativas o proyectos que intentan combatir los problemas de fondo que existen en el continente africano como el que se refiere al desarrollo, justicia social, respeto a los derechos humanos y hambruna.

Aunque es un continente vasto en recursos naturales y actualmente cada vez más países y empresas desean invertir en sus territorios -atendiendo a diversos intereses y discursos-, la existencia de innumerables grupos rebeldes que desean usufructuar para su beneficio y el de sus movimientos armados representan los principales obstáculos para la superación de la situación en la que se encuentra.

Los países norafricanos como Egipto (con el ejército más poderoso del continente y el control, al menos administrativo, del estratégico Canal de Suez), Libia (convertido en un petroestado gracias a las grandes reservas de crudo²⁸⁴) o la creciente economía emergente sudafricana figuraron como los principales centros de poder en África que no obstante su pujanza, no lograron colaborar en la superación de dificultades existentes en sus propios países y en el continente entero.

Este pequeño esbozo de las condiciones imperantes en el continente americano y en el resto del mundo tiene el objetivo de contextualizar someramente los escenarios en los cuales el Brasil se desarrolló y en los cuales aplicó las estrategias de política exterior que previamente habían sido formuladas por los expertos en la materia. Esto nos permitirá entender algunas de las acciones que el país sudamericano llevó a cabo y cómo es que las situaciones en el escenario regional e internacional permitieron el éxito de los intereses estratégicos brasileños. De esta manera se introduce al capítulo cuarto en donde de manera particular se estudiará y analizará la política exterior brasileña durante los períodos presidenciales del ahora ex presidente, Luiz Inácio Lula da Silva.

²⁸³ [En línea], Dirección URL: <http://www.un.org/es/globalissues/africa/index.shtml> [consulta: 19 de febrero de 2012].

²⁸⁴ Su economía depende primariamente del sector petrolero, el cual contribuye con el 95 por ciento de los ingresos por concepto de exportaciones, un cuarto del producto interno bruto y un 60% de los ingresos del sector público. [En línea], Dirección URL: http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/166.htm [consulta: 20 de febrero de 2012]. Traducción libre de la autora.

4. La política exterior brasileña durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva. Un análisis de las estrategias y acciones

La política exterior como ya vimos se nutre de ciertas condiciones internas y externas que un Estado tiene y éstas generalmente son seguidas a través de estrategias previamente analizadas a partir de los medios, herramientas o potencialidades que un país tenga, así como por el proyecto e intereses nacionales que han sido construidos con el pasar del tiempo.

El relevo de los diferentes grupos políticos y, particularmente, de la figura presidencial se torna como uno de los factores que determinan el accionar de un país hacia el exterior. No obstante, existen de hecho algunas directrices -líneas de continuidad- que siempre se hacen presentes debido a la importancia que revisten para la supervivencia del Estado nacional y la construcción de un estatus en un escenario más amplio y complejo - donde interactúa con más actores de diferente índole- como el regional y el internacional.

En este cuarto capítulo observaremos por medio del recuento de los objetivos y análisis de las estrategias de la política exterior brasileña durante un período de ocho años (2003-2010) si existieron o no cambios significativos y, en caso de haberse presentado, cómo es que se mezclaron con las líneas de continuidad para el logro de las metas en la materia. Así como también determinar el grado de éxito o fracaso de dicha política y cómo fue que impactó en la proyección del Brasil en el resto del mundo, qué intereses buscaba satisfacer y cuál fue la lógica general de la política exterior.

Con un contexto internacional ciertamente favorable; una peculiar correlación de fuerzas políticas en América del Sur; la asunción del Partido de los Trabajadores; y una situación interna fortalecida –como resultado de la estabilidad económica, los programas sociales y el compromiso con el crecimiento económico- entre otros factores, se logró que el país gozara de un amplio margen de maniobra para profundizar, diversificar o crear nuevas bases de acción y renovadas estrategias dirigidas al ámbito de acción externa.

Habiendo dedicado los capítulos precedentes a la explicación de los elementos constitutivos del proceso de formulación de una política exterior; los vaivenes de la formación histórica de ésta en el Brasil; y, finalmente, caracterizado a grandes rasgos las circunstancias prevalecientes al interior de éste así como en el plano internacional, ahora, resulta necesario elaborar un estudio de la forma en que el país sudamericano -protagonista de este trabajo de investigación- se comportó respecto a sus relaciones externas.

4.1. La importancia de la construcción del proyecto de nación, el interés nacional y la imagen en la política exterior brasileña

“O Brasil sempre teve consciência do seu tamanho e tem sido governado por um sentimento profético do seu futuro”

Joaquim Nabuco

Los objetivos y las posteriores estrategias en la política exterior se corresponden con una previa construcción de la imagen que un país quiere proyectar hacia afuera y ésta a su vez tiene una relación directa con la identidad que éste se construye a lo largo del tiempo y la acumulación de las experiencias. Es muy importante que el gobierno y/o los hacedores de la política exterior de un Estado tomen en cuenta, para estos fines, las potencialidades que tiene y cómo las aprovecha, la forma en como es percibido a nivel regional y global, tener claro qué es lo que quiere conseguir -a corto y mediano plazo- y sus dificultades.

El patrón de conducta internacional que un país construye en el tiempo se convierte en un eje articulador de la política exterior porque le da coherencia, continuidad y credibilidad ante otros actores del área internacional. Sobre ella descansan (y a veces se forjan) los intereses y el proyecto nacionales que fungen a su vez como los justificantes de ciertas acciones estatales en el ámbito interno, regional y en el escenario global.

Desde su consolidación como Estado independiente (1889), el Brasil y sus sucesivos gobiernos, han construido una imagen-identidad que le ha permitido edificar objetivos para vislumbrar, de una manera más clara aunque no por eso menos complicada,

qué es lo que quiere y cómo pretende conseguirlo. En este caso, la figura del Barón de Río Branco²⁸⁵ se convirtió en un componente fundamental para la creación, establecimiento y posterior desarrollo de los principios rectores y tradiciones de la política exterior brasileña, así como para la profesionalización de la diplomacia.

El Barón de Río Branco destacó, desde los comienzos del siglo XX, la importancia de la ubicación geográfica del país sudamericano para la formulación y articulación de su política exterior. Esta condición provocó en su momento (y aún hoy tiene cierto auge) que la identidad brasileña estuviera dividida entre la aceptación de los valores occidentales como la democracia, el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional, y el alineamiento con los intereses y necesidades de los países con los que comparte una vecindad, herencias y dificultades económicas, políticas, históricas y sociales. A esta identidad muchos autores la han denominado como híbrida -estos es, entre el Norte (desarrollado) y el Sur (en desarrollo)²⁸⁶- misma que ha determinado la forma en que el Brasil se relaciona con el mundo.

El Brasil se ha abocado a la construcción de intereses y proyectos nacionales que no han cambiado su esencia con el paso del tiempo. Durante los períodos presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva éstos gozaron de una abierta y creciente defensa pero también de una amplia aceptación popular que, en última instancia, se convirtió en uno de los pilares para la justificación, mantenimiento y coherencia de las acciones del país en el exterior.

Los intereses nacionales -del Brasil y todos los Estados- además de velar por la integridad efectiva del territorio se proyectaron al mismo tiempo por la consecución del desarrollo integral, es decir, económico, social, cultural y político por medio de una serie herramientas internas que reforzaron el emprendimiento de la siguiente etapa que descansó en la política exterior como instrumento para cumplimentar los intereses que el Brasil tiene como nación.

²⁸⁵ Ministro de Relaciones Exteriores de 1902 hasta 1912.

²⁸⁶ Entre los que se pueden mencionar a Celso Lafer, Susanne Gratius, Sarah-Lea John de Sousa, Letícia Pinheiro.

El proyecto de nación, intrínsecamente relacionado con el interés nacional, desde hace décadas se ha concentrado en lograr para el Brasil un lugar privilegiado en el sistema internacional²⁸⁷ para que a partir de la implementación de las políticas internas necesarias, pueda proyectarse como un país capaz de consolidarse y ser aceptado globalmente como una potencia media regional -a mediano plazo- y, quizá -ya en un largo plazo- ser un *global player*²⁸⁸.

Para perseguir el proyecto e intereses aludidos, las instancias encargadas de la edificación de la política exterior en el Brasil entendieron que para el cumplimiento de éstos tenían que darse a la tarea de trazar una serie de objetivos que permitieran aclarar el camino de aplicación de dicha política discerniendo entre aquellos que resultaran apremiantes y otros que, aunque importantes, no eran totalmente indispensables (ya que ayudaban marginalmente al éxito y fortalecimiento de los intereses nacionales y del proyecto de nación).

La edificación de estrategias y la subsecuente aplicación de éstas -las acciones- ayudarían a lograr (o no) de manera tangible los objetivos previamente delineados en el proceso de formulación de política exterior. Es así que, a continuación, éstas serán analizadas para que, tomando en cuenta el período de tiempo estudiado, 2003-2010, establezcamos cuáles fueron aquellas que colaboraron o viabilizaron la satisfacción de las necesidades e intereses brasileños.

²⁸⁷ “Nuestra inserción internacional es parte de nuestro proyecto nacional. Consideramos imprescindible una relación constructiva, de país líder y responsable”, Dilma Rouseff, “Un país para 190 millones de brasileños” en Emir Sader; Marco Aurélio García, *Brasil, op. cit.*, p. 221.

²⁸⁸ Cuando nos referimos a un *global player* (o jugador global) debemos entender a aquel actor o Estado en el sistema internacional que tiene capacidad de influencia e incidencia en la toma de decisiones, la articulación de la agenda y tiene una importante presencia en la mayor parte del mundo.

4.2. Principios rectores y objetivos estratégicos

Los objetivos son una parte fundamental de toda política exterior ya que le dan (al igual que el proyecto e interés nacionales) una razón de ser a la acción externa de un Estado. Éstos se construyen con el paso del tiempo atendiendo a las condiciones del país, de la región, del mundo y a las pretensiones, intereses o decisiones particulares del gobierno en turno (mismos que buscan ser legitimados) aunque hay algunos que permanecen inamovibles a través de los años, en esos casos, lo única modificación ocurre en el tipo de estrategias por medio de las cuales se cumplen. Pero ante todo, se construyen como consecuencia de las necesidades y requerimientos que hay que satisfacer en cada momento y contexto determinado.

Cuando Lula da Silva tomó las riendas del poder en el Brasil, el gabinete presidencial mostraba una estructura un tanto heterogénea y ambigua debido a que se compuso por miembros que comulgaban con la ideología del gobierno anterior y por aquellos que se identificaban con el progresismo del nuevo partido gobernante. Esta situación se reflejó directamente en la composición del Ministerio de Relaciones Exteriores, *Itamaraty*, que sin olvidar las reivindicaciones tradicionales, llevaron a cabo una importante elaboración de estrategias y una visión más amplia acerca de los objetivos que deseaban cumplirse sin olvidar las grandes líneas de continuidad perseguidas en el Ministerio, tales como: la integridad del territorio, la construcción de una zona de paz y buena vecindad, la integración regional y la visibilización del país a nivel internacional.

Al interior del *Itamaraty* -sobre todo en las administraciones de Fernando Henrique Cardoso- existía una cierta división entre la dirección que debía seguirse en el Ministerio. Una parte, representada por el ala liberal, apostaba por el mantenimiento de la apertura y el seguimiento de los tradicionales principios del neoliberalismo²⁸⁹; mientras que la otra (que

²⁸⁹ Esta parte beneficiaba la idea de la consolidación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), prevaleciendo la idea de tener al acceso al mercado estadounidense como principio rector de toda acción al exterior; profundizar la integración latinoamericana pero sólo en términos económicos, etc.

prevaleció cuando el PT se consolidó como partido gobernante), los neodesarrollistas²⁹⁰, veían en el Estado a la máxima figura en las relaciones exteriores y como un rector para el cumplimiento de los objetivos de política exterior²⁹¹.

Desde 1889 existen ciertos objetivos y principios rectores profundamente arraigados en la conciencia del gobierno y los hacedores de política exterior, sin importar las épocas en que son reivindicados y que se consideran fuerzas profundas resistentes a los cambios y a las coyunturas que se presentaron²⁹². No obstante, las complejidades y cambios presentados en el mundo del siglo XXI tuvieron repercusiones directas en la política exterior brasileña, que sin abandonar en ningún momento las reivindicaciones tradicionales y objetivos estratégicos, supieron adaptar sus postulados reforzándolos. De esta forma podemos enumerar los principios y objetivos primordiales de la política exterior brasileña de la siguiente manera:

- ❖ **Respeto y consolidación del Derecho internacional**²⁹³. Se estableció como uno de los principios rectores fundamentales para el accionar del Brasil en el exterior, tomando en consideración a la región y al mundo en general. Se convirtió en una de las más socorridas cartas de presentación del país sudamericano para obtener visibilidad y lograr prestigio en el concierto internacional.

- ❖ **Respeto y defensa de la soberanía nacional**. Referente de la política exterior brasileña sobre todo en las relaciones que mantiene con socios más poderosos. Además de enarbolarlo cuando participa en proyectos que tienen que ver con la

²⁹⁰ Abiertos a una cooperación más diversificada en el ámbito de las relaciones internacionales; por la reforma del sistema mundial; la integración más allá de la materia económica; la profundización de las relaciones con las economías en desarrollo; y la vuelta al discurso de la importancia Sur-Sur y el multilateralismo.

²⁹¹ Cfr. Rafael Duarte Villa; Manuela Trindade Viana, *op. cit.*, p 83.

²⁹² Cfr. Celso Lafer, *op. cit.*, p. 20.

²⁹³ Con base en el Derecho Internacional, fueron establecidos los principios que rigen la política exterior brasileña y que fueron plasmados en el artículo 4º de la Constitución de 1988. Éstos son: I. Independencia nacional; II. Prevalencia de los derechos humanos; III. Autodeterminación de los pueblos; IV. No intervención; V. Igualdad de los Estados; VI. Defensa de la paz; VII. Solución pacífica de los conflictos; VIII. Repudio del terrorismo y del racismo; IX. Cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad; y X. Concesión del asilo político. Constitución de la República Federal del Brasil, [en línea], Dirección URL: <http://www.constitution.org/cons/brazil.htm> [consulta: 22 de marzo de 2012]. Traducción libre de la autora.

ayuda que presta a Estados con más dificultades, es una condición indispensable para la negociación de todo tipo de acuerdos y asociaciones.

- ❖ **Aumentar, reforzar y consolidar la cooperación con los países del Sur.** No es un objetivo novedoso de la administración *lulista*; tiene su antecedente principal en los años 60 cuando se perseguía una política exterior independiente y estaba en auge el Movimiento de los No Alineados y el discurso tercermundista. No obstante, al no existir ya la confrontación ideológica entre el capitalismo y el comunismo, se alude ahora a la creciente desigualdad entre el Norte y Sur, así como de la necesidad de cooperación entre países en desarrollo para mostrar su rechazo por las reglas de intercambio desigual y a la pobreza causada por dicha situación.

- ❖ **Establecer alianzas estratégicas con países emergentes.** Destacándose la formación de bloques para incidir en la transformación gradual de las instituciones -políticas, económicas, comerciales y financieras- internacionales.

- ❖ **Inserción benéfica, positiva y soberana en el sistema internacional.** Para mejorar las condiciones de intercambio y el futuro del país como actor regional y global estableciendo sus propias líneas de acción sin necesidad de subordinarse a intereses hegemónicos.

- ❖ **Convertirse en un *global trader*²⁹⁴ y un *global player*.** La construcción y diversificación efectiva de sus relaciones internacionales para consolidar su prestigio a nivel internacional y transformarse así en un actor que se inmiscuya de manera directa en la toma de decisiones en el escenario mundial donde hasta ahora la responsabilidad y elección recae sobre pocos Estados poderosos.

²⁹⁴ Un *global trader* es el que a través de acuerdos de diversa índole -comercial, política, militar, de inversión, etc.- impulsa su presencia en diferentes países, cuestión que se quiere extender a nivel global

-
-
- ❖ **Democratizar la toma de decisiones a nivel mundial por medio de la reforma de las instituciones internacionales (como la ONU y su Consejo de Seguridad, la OMC, el BM, el FMI).** Arguyendo la poca representación de los países emergentes -cada vez más poderosos y activos contribuyentes- y la exclusión de las voces de los países más pobres en las medidas que se toman con respecto a problemas que les atañen directamente.

 - ❖ **Activar y expandir su papel como actor estabilizador de la región sudamericana.** Con la proyección de un serio compromiso y a través de la mediación en algunos conflictos regionales, el país sudamericano envió un mensaje claro al mundo refiriendo el hecho de que ha obtenido la capacidad suficiente para responsabilizarse económica y políticamente (por medio de la creación de instituciones multilaterales o bien con la formación de grupos de cooperación coyunturales) de la estabilidad en esa zona geográfica. Situación que podría extenderse a la esfera internacional erigiéndose como un mediador reconocido entre países en desarrollo y desarrollados.

 - ❖ **Participar activamente en la construcción de una agenda regional e internacional.** Para que ésta se torne más incluyente, democrática, justa e igualitaria y tome en cuenta los desafíos como el del desarrollo, la pobreza, la desigualdad, el hambre, el cambio climático, el crimen organizado, la proliferación del terrorismo, etc.

 - ❖ **Fortalecimiento del multilateralismo.** Para que por medio de éstos mecanismos se vean expresadas e institucionalizadas las necesidades y demandas de los países en desarrollo a fin de que se facilite -por medio de la coordinación de fuerzas- la expresión de opiniones y se fortalezcan en el ámbito internacional. También, refleja un respeto por las instituciones multilaterales en la esfera global.

 - ❖ **Reforzar los lazos de cooperación y procesos de integración con los países vecinos.** Instituido abiertamente como un objetivo altamente estratégico debido a

la importancia de la contigüidad geográfica y al deseo de desvanecer, paulatinamente, la desconfianza existente en algunos países vecinos por el creciente empoderamiento del Brasil. Así, fueron continuamente expresados los lazos de solidaridad y cooperación ideales para la profundización de sus relaciones e integración.

- ❖ **Lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.** Cuestión que representaría la consolidación de Brasil como un *global player* y la reforma tangible del sistema sobre el cual están cimentadas las relaciones internacionales con el propósito de dar cabida a voces de países emergentes que por su creciente fortaleza necesitan estar representados en los principales círculos políticos a nivel internacional.

- ❖ **Autonomía en las decisiones de política exterior.** Con la construcción de un liderazgo regional y la elevación del prestigio brasileño se espera no alinearse a ninguna ideología o país teniendo la posibilidad de mantenerse alejado de los conflictos y establecer relaciones con cualquier actor del escenario internacional.

- ❖ **Aminorar la presencia hegemónica estadounidense en la región sudamericana con el propósito de establecer relaciones de cooperación y no de subordinación o, en su caso, de confrontación.** Relaciones de igual a igual defendiendo y no subordinando los intereses brasileños a los parámetros del gobierno de Estados Unidos todavía con presencia activa en algunos países del Cono Sur.

Ciertamente, la mayoría de los objetivos anteriormente enumerados no representan una ruptura radical con aquellos seguidos por administraciones anteriores a la llegada de Lula da Silva a la presidencia del Brasil. De hecho, se retoman muchas de las ideas y metas establecidas a lo largo de toda la historia de la política exterior brasileña. Lo que puede señalarse es que las estrategias fueron implementadas de manera activa, situación que en

algún momento suscitó un debate sobre la novedad que representaba la política exterior del gobierno *lulista*.

4.3. Las estrategias y las acciones

Recordemos que en la definición de estrategias existen varios elementos que tienen una influencia directa e indirecta en ellas. Los fundamentales tienen que ver con el proyecto de nación y el interés nacional que cada Estado se plantea atendiendo a una herencia histórica o al grupo que se encuentre en el poder; las potencialidades o las debilidades (en recursos naturales, capital humano, industria, tecnología, estabilidad y crecimiento económicos, instituciones estables, gobernabilidad interna, entre otros); el medio internacional; y la ideología de la persona al frente del país y/o de los colaboradores en la construcción de la política exterior.

Las estrategias responden también a la imagen, identidad y objetivos de cada ente estatal y su formulación debe atender siempre al pasado, presente y los proyectos a corto, mediano y largo plazo que desean cumplirse. El apego a la realidad que éstas tengan será el pilar principal para hacer de una política exterior algo previsiblemente exitoso.

Las acciones, por otra parte, van a situarse en los lugares específicos en donde -a través del despliegue de las estrategias previamente estudiadas- los objetivos primordiales serán cumplidos o no. Todo lo anterior, establecerá el punto de partida para el análisis del siguiente apartado ya que por medio de un recuento y análisis de las decisiones de política exterior tomadas en los períodos presidenciales del ahora ex mandatario Luiz Inácio Lula da Silva, observaremos el grado de éxito o fracaso con el que fueron buscadas las metas propuestas por esta administración.

4.3.1. La personalidad del líder

El pasado de Lula da Silva como líder sindicalista, como precursor-fundador del Partido de los Trabajadores, como luchador social, sin olvidar su carismática personalidad fueron

algunos de los aspectos -desde su triunfo en 2003- que le valieron la confianza de la sociedad brasileña, de los movimientos sociales y de los partidos e intelectuales de izquierda en Latinoamérica; igualmente su actividad respecto a la política interna (sobre todo la económica) logró el reconocimiento mundial.

Este hecho fue capitalizado por sus colaboradores más cercanos para convertir a la personalidad del líder brasileño en una apreciada herramienta de política exterior durante los ocho años que se mantuvo al frente de la presidencia en el Brasil. La presencia de Lula era un símbolo de cambio positivo dirigido al estrechamiento de la colaboración, solidaridad, de estabilidad y confianza para todos los Estados, organizaciones e instituciones que forman parte del sistema internacional (incluyendo la región latinoamericana).

Lo anterior se expresa en sus participaciones y relaciones respecto a ciertos foros e instituciones internacionales²⁹⁵ a los cuales asistía con el propósito de encontrar convergencias que pudieran beneficiar al Brasil como Estado nacional pero, al mismo tiempo, exigir y poner en la palestra las necesidades y demandas de los países en desarrollo -como una especie de intermediario entre el Norte y el Sur- que reclamaban una participación efectiva en la toma de decisiones a nivel internacional.

La visibilidad que adquirió Lula como figura representativa y reivindicatoria de la izquierda latinoamericana representó un bono positivo para la consecución de intereses y objetivos aumentando con ello, no sólo, la credibilidad del país como democracia consolidada y un polo de fuerzas progresistas en la subregión, sino la del líder de la nación *carioca* que consagró su influencia en ciertos asuntos de importancia internacional.

Fue así como la imagen del país sudamericano se convirtió en la de un actor relevante y obligado no sólo para entender la nueva correlación de fuerzas políticas

²⁹⁵ Participó activamente en el Foro Social Mundial, en el Foro Económico de Davos, en conferencias del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, así como invitado en las principales discusiones sobre temas de coyuntura y relevancia internacional (en el G-8, por ejemplo). En el 2007, se logró que el Brasil se convirtiera en socio estratégico de la Unión Europea.

existentes en el Cono Sur, sino también para conservar el clima de estabilidad y paz que había logrado mantener con un discurso y accionar menos indiferente y más comprometido para con sus vecinos geográficos. Esta situación permitió considerar la posibilidad de que el Brasil se convirtiera a largo plazo en un tomador de decisiones importante en la esfera internacional.

4.3.2. La cooperación Sur-Sur y el acercamiento a los países africanos

La cooperación Sur- Sur²⁹⁶, fue una estrategia visible y abiertamente reconocida en los gobiernos *lulistas* y en su política exterior que representaba una forma renovada en la manera de relacionarse con los países subdesarrollados alrededor del mundo. Ésta tenía la meta de intentar:

[Desdibujar] los lineamientos de la cooperación tradicional entre el Norte y el Sur incorporando en el terreno a actores estatales y no estatales [...] Los países del Sur denotan la disposición para poner en marcha mecanismos de cooperación con los que hacer frente a los aspectos negativos de la globalización, a las reglas impuestas y a las que no contribuyen a su desarrollo. [Se ha convertido, fundamentalmente, en un] intercambio de experiencias entre países con niveles de desarrollo similares para que [desenvuelvan sus] capacidades a través de la cooperación²⁹⁷.

La idea fundamental de este tipo de nexos con el resto del mundo se basa en el entendimiento de que deben dejarse atrás, o en segundo término, las medidas asistencialistas -implementadas en su mayoría por las potencias económicas²⁹⁸- que atacaban las consecuencias pero no las causas (porque no las conocían de primera mano) para convertir, así, las experiencias de los países del Sur en hechos tangibles, con beneficios claros, evitando en lo posible -con el principio rector de la solidaridad- la reproducción de la cooperación asimétrica.

²⁹⁶ Los antecedentes inmediatos de este tipo de cooperación están en el Movimiento de los No Alineados, la formación del Grupo de los 77 y el discurso tercermundista.

²⁹⁷ Tahina Ojeda, “La cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante”, *Relaciones Internacionales*, núm. 15, Madrid, España, GERI-Universidad Autónoma de Madrid, octubre 2010, pp. 91 y 100.

²⁹⁸ En forma de mecanismos de ayuda para el desarrollo, fondos especiales, etc.

El factor de acercamiento y diversificación de lazos económicos, políticos, sociales, comerciales, etc. con los países en desarrollo permitió que se calificara a la política exterior brasileña -en los períodos *lulistas*- con el adjetivo de innovadora. Sin embargo, aunque con una nueva conceptualización -cooperación Sur-Sur- esta estrategia fue retomada de aquellos gobiernos que en aras de construir una capacidad de decisión autónoma respecto a los acontecimientos mundiales, se adhirieron e impulsaron un movimiento apartado de la lucha ideológica existente en tiempos de Guerra Fría. Evidentemente, las características de las relaciones internacionales contemporáneas cambiaron haciéndose más complejas provocando por eso un cambio tendiente a integrar de mejor manera la pluralidad de opiniones que existen en el sistema internacional (atendiendo, también, a la diversidad de actores que en él participan).

La cooperación Sur-Sur no aspira a “cambiar el orden mundial sino que acepta las reglas existentes y las aprovecha para promover una distribución de poder más justa y equitativa”²⁹⁹. El intercambio técnico y el compartir proyectos se han convertido en las herramientas más utilizadas para provocar el acercamiento de los países del Sur, aprovechando también la existencia de coyunturas como el retraimiento del poder hegemónico de los Estados Unidos, una ola de reforzamiento y creación de regímenes internacionales y la extensión del discurso y creencia que un mundo efectivamente multipolar es posible -además de necesario- para la disminución de ciertos desafíos.

La cooperación Sur-Sur se ha considerado la base para la promoción, no sólo del desarrollo, sino también de los valores más amplios consagrados en la Carta de la ONU. [Permite] afrontar las necesidades del desarrollo por medio de acuerdos colaborativos entre países, en un proceso vinculado al objetivo de que dos o más países consigan desarrollarse a través del intercambio de tecnología, experiencia, recursos, conocimiento [...] En el marco de una reorganización política y económica del planeta otra vez gana importancia la relación Sur-Sur como factor constitutivo de una nueva correlación internacional de fuerzas, incluso teniendo en cuenta que las circunstancias históricas se modificaron radicalmente [...] La idea de que la paz y el desarrollo en el mundo sólo pueden ser alcanzados con la eliminación de los bolsones de pobreza y desigualdad, en gran parte concentrados en África [provocaron que la mayoría de] las acciones

²⁹⁹ Susanne Gratius, *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora? Documento de trabajo*, núm. 35, Madrid, España, FRIDE, abril 2007, p. 13.

internacionales de Lula contra el hambre y la pobreza [fueran] destinadas esencialmente al continente africano³⁰⁰.

El acercamiento, aún mínimo si tenemos en cuenta la participación del gobierno chino y europeo, que ha tenido con los países del continente africano en el marco de la cooperación Sur-Sur, tiene como principal objetivo ser una de las bases de proyección del Brasil como un actor internacional comprometido con los planes de desarrollo, de paz y seguridad, dispuesto a compartir los costos y responsabilidades -así como los beneficios- adquiridos en este sentido para expresar su deseo creciente de convertirse en un efectivo *global player*.

Para este punto hay que destacar el activo papel que tuvieron algunas empresas multinacionales brasileñas, como *Embrapa* o *Petrobras* en los proyectos de cooperación Sur-Sur con la implementación de metas de desarrollo sustentable para regiones empobrecidas o con problemas puntuales. Lo anterior, además de expresar el compromiso brasileño sustentó el objetivo de internacionalización y reforzamiento de sus industrias nacionales (también de capital privado)³⁰¹.

La meta de diversificar las relaciones de Brasil con el resto del mundo; el estrechamiento de éstas con los países en desarrollo y la búsqueda de una democratización de las relaciones internacionales tuvieron en la cooperación Sur-Sur la estrategia fundamental para consolidar la inserción efectiva del país en el sistema internacional. Tuvo un efecto inmediato en la imagen del Estado brasileño que se mostraba capaz (aún con serios desafíos internos) de incidir en los procesos de cambio y mejora que se llevaban en regiones diferentes del mundo.

³⁰⁰ Marco Aurélio García, “El lugar de Brasil en el mundo: la política exterior en un momento de transición” en Emir Sader; Marco Aurélio García, *op. cit.*, pp. 185 y 187.

³⁰¹ “Brasil estimula en el vecino continente la seguridad alimentaria, como base del desarrollo de las relaciones. La ampliación de zonas desérticas y la reducción de las temporadas de lluvias producen que las tierras cultivables africanas sean cada vez más escasas, en un continente que tiene una de las tasas de crecimiento poblacional más altas [...] se priorizó el desarrollo agrícola y la lucha contra el hambre y se hizo hincapié en la estimulación de la agricultura doméstica y de subsistencia. Además, Brasil comenzó a transferir su experiencia en la producción de cultivos en zonas tropicales desde 2006 cuando abrió en Ghana una sede de Embrapa”, Maximiliano Sbarbi Osuna, “Brasil y África: dos mundos que se reencuentran” en Umoya, *revista de la Federación de Comités de Solidaridad con África Negra*, núm. 61 (IV), Barcelona, España, 2010, p.20.

Como pionero en este nuevo impulso el Brasil se esforzó por retomar un diálogo con los países en desarrollo para que, por medio de su organización, pudieran asegurar mejores condiciones de inserción en un mundo cada vez más complejo e incierto caracterizado por una profundización-extensión del proceso globalizador, la emergencia de diversos actores, el cuestionamiento de las hegemonías tradicionales, la pérdida de legitimidad de las organizaciones internacionales y la aparición de polos de poder con cierta relevancia en la toma de decisiones, así como nuevos puntos de vista tendientes a la transformación del *statu quo*.

4.3.3. El multilateralismo internacional y regional

El multilateralismo³⁰² denota, en primera instancia, el ideal de la institucionalización de cierto tipo de relaciones -lo que se conoce generalmente como regímenes³⁰³- para coordinar de una manera más acertada el actuar y la toma de decisiones no sólo a nivel regional sino también global.

Este tipo de estrategia se inserta en la búsqueda brasileña de exaltar su creencia en valores construidos y respetados por la actuación del país en el exterior como el que tiene que ver con el globalismo y universalismo³⁰⁴ que tienden a otorgar gran importancia a la

³⁰² Que puede entenderse como un conjunto de “relaciones coordinadas entre dos o más Estados de acuerdo a ciertos principios de conducta”, Thomas Legler; Arturo Santa Cruz, “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano” en “Los desafíos del multilateralismo en América Latina, Revista *Pensamiento Propio*, núm. 33, año 16, México, Editorial Cries; Universidad de Guadalajara; Universidad Latinoamericana, enero-junio, 2011, p. 13.

³⁰³ “Cuando John Ruggie introdujo el concepto de regímenes internacionales [...] en 1975, definió un régimen como ‘un conjunto de mutuas expectativas, normas y regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros que ha sido aceptado por un grupo de Estados’. [Después, Stephen Krasner los definió como] ‘un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales’, Robert Keohane, *op. cit.*, pp. 80-81. “Los regímenes son creados y los Estados obedecen a reglas impuestas por aquéllos en razón de los beneficios funcionales que obtienen [...] Otro elemento crucial es la legitimidad de las reglas, que deriva del sentido compartido de pertenecer a una comunidad legal que sirve como vínculo fundamental entre las reglas de procedimiento el comportamiento de los Estados y los principios estructurales que definen tanto el carácter del sistema como la identidad de los actores”, Andrew Hurrell, “Teoría de los regímenes internacionales: una perspectiva europea”, *Foro Internacional*, núm. 130, vol. XXXII, octubre-diciembre, 1992, pp. 651 y 654-655.

³⁰⁴ “El Brasil republicano con apoyo de Río Branco reivindicó, fundamentado en la igualdad jurídica de los Estados, un papel en la elaboración y aplicación de normas que deberían regir los grandes problemas internacionales cuestionando, así, la lógica de las grandes potencias”, Celso Lafer, *op. cit.*, p. 68. Traducción libre de la autora.

coordinación y las relaciones con todo el mundo, primero para evitar una posición aislacionista al considerar que una acción conjunta y equilibrada resultaría más efectiva. Y segundo, para reivindicar la meta brasileña de establecer relaciones con la mayoría de los actores estatales en el plano internacional, fortaleciendo la posición del país como *global trader*.

Con el establecimiento de instancias multilaterales, el Brasil tiende a forjar de manera continua una democratización de las relaciones internacionales y, sobre todo, de las decisiones que se toman en el ámbito mundial. Cuestión que expresa, al mismo tiempo, la fe en los regímenes internacionales que le permitieran, en un momento determinado, alcanzar objetivos importantes como la reforma de organizaciones como la ONU y así obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.

La política exterior brasileña encontró en los foros multilaterales mundiales un escenario en el cual no sólo pudo establecer demandas y diferencias mantenidas con las potencias tradicionales, sino que estas instancias permitieron extender la capacidad de liderazgo del país en la formación de bloques o grupos de intereses con otros Estados que veían constantemente vilipendiadas sus situaciones nacionales debido a la nula o poca participación que tenían en la toma de decisiones en temas estratégicos de la agenda internacional que evidentemente representaba más obstáculos que oportunidades. En este caso, el Brasil aumentó su participación activa en dos organismos internacionales en particular (ONU³⁰⁵ y OMC³⁰⁶) en los que encontró receptáculos positivos para sus propuestas mediante la formación de grupos de presión -utilizando el *soft power*- para lograr el surgimiento de una agenda mundial más incluyente.

El ascenso de diversos polos de poder, la existencia de bloques regionales que institucionalizan sus funciones para contrarrestar la hegemonía estadounidense y la conciencia de la obsolescencia y anacronismo de las instituciones internacionales existentes

³⁰⁵ En la Asamblea General, las Operaciones o Misiones para el Mantenimiento de la Paz, ECOSOC, PNUD, entre otras.

³⁰⁶ Negociaciones de la Ronda de Doha en Cancún, 2003, en donde se pronunció en contra del proteccionismo y los subsidios agrícolas presentes en Europa y Estados Unidos principalmente.

para resolver los desafíos del siglo XXI, obligó a repensar la función del multilateralismo internacional para los países en ascenso.

Igualmente, se constituyó como una forma de respuesta ante el unilateralismo de la política exterior estadounidense³⁰⁷ que a partir de 2001 (con la invasión a Afganistán y a Irak en 2003) demostró su rechazo a las soluciones coordinadas por parte de la sociedad internacional. Fungió como una forma de expresión ante el aislacionismo estadounidense en su guerra contra el terrorismo, aprovechando esa coyuntura para que los países en desarrollo y las economías emergentes pudieran hacer valer sus voces en los organismos multilaterales.

Con el apoyo a las instancias multilaterales³⁰⁸ y su constante participación en ellas - sobre todo en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz- se hace visible su compromiso con la paz y seguridad internacionales, así como por el cumplimiento a cabalidad de los principios enunciados en la carta de las Naciones Unidas. Aunque no es el país latinoamericano que aporte los mayores recursos para las misiones de paz es remarcable la activa presencia que ha tenido en ellas alrededor del mundo³⁰⁹. Del mismo modo, intentó reforzar sus herramientas de *soft power* con las que, al carecer de otros medios como el militar o el desarrollo de tecnología de punta, trata de persuadir y lograr sus metas evitando el recurso al uso de la fuerza, lo que además contradice sus posiciones tradicionales de pacifismo y solidaridad.

³⁰⁷ Al oponerse a la guerra contra Irak que emprendió el gobierno de George W. Bush, el presidente brasileño, Lula da Silva respondió que, para él, “la guerra sería contra el hambre y la pobreza [con lo que, automáticamente] se disociaba de los planes de Bush, [al tiempo] que también anunciaba una agenda distinta tanto en los aspectos internos como en los aspectos externos de su futuro gobierno [...] señal de que le hegemonía norteamericana en el mundo comenzaba a ser cuestionada. No fue casual que el tema del multilateralismo volviese a ocupar un lugar destacado en el debate internacional”, Marco Aurélio García, *op. cit.*, p. 172.

³⁰⁸ Actuación que se enmarca dentro del institucionalismo pragmático (línea de continuidad en la política exterior brasileña) que “se expresa en la búsqueda de metas políticas por medio de la concordancia con las reglas, principios y normas que se deriven del multilateralismo”, Rafael Duarte Villa; Manuela Trindade Viana, *op. cit.*, p. 95

³⁰⁹ Timor del Este, Croacia, Kosovo, Costa de Marfil, Mozambique, Sudán, Guatemala y recientemente Haití, misión que preside desde 2004 y “que cuenta con personal procedente de unos 60 países, entre ellos Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay, Colombia, El Salvador, Granada y Jamaica”, s/a, “Alertan a ONU sobre el deterioro de la situación en Haití”, [en línea], México, *La jornada on line*, 8 de marzo de 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2012/03/08/165636611-alertan-a-onu-sobre-deterioro-de-situacion-en-haiti> [consulta: 8 de marzo de 2012].

Algunos autores como Susanne Gratius califican el papel del Brasil en los organismos multilaterales como “pro-activo aunque con cierto *understatement* (ya que no ocupa puestos clave)”³¹⁰. El objetivo principal de esta actuación es el de reducir su vulnerabilidad, aumentar su poder y peso en el área internacional pero, al mismo tiempo, evitar confrontar directamente el orden internacional (y a algunos de los actores más poderosos lo que sin duda le hubiera traído serias dificultades y mermado su capacidad de influencia), así como el “asumir nuevas y mayores responsabilidades en términos de seguridad, asistencia humanitaria, cooperación al desarrollo dirigida a los países más pobres”³¹¹.

En lo que se refiere al multilateralismo regional debemos señalar que generalmente descansa sobre prácticas exclusivas de la región en donde ha sido construido. Es así, que la acción multilateral en Latinoamérica y, particularmente, en Sudamérica –en donde han proliferado estos mecanismos- atiende a las siguientes características: “1) un mercado presidencialismo [que se expresa en la diplomacia de cumbres³¹²]; 2) un énfasis en la construcción para el diálogo político y la concertación; 3) la construcción de instituciones débiles”³¹³.

La tradición latinoamericana de resolución pacífica de controversias y la continua referencia al Derecho internacional han permitido identificar esos dos elementos como los más característicos de la identidad de la región en lo que se refiere a la posición que toma respecto a los asuntos internacionales.

Existe un multilateralismo latinoamericano enraizado en la identidad y valores que han definido tradicionalmente las políticas de la región [...] combinan, por un lado, las aspiraciones unionistas y de integración regional, y por otro lado, su tradicional activismo en las organizaciones universales y en la conformación del derecho internacional. [Asimismo, los elementos unionistas y de integración son parte constitutiva de] la identidad, los valores y la cultura política de América Latina, en la medida que ésta es también narrativa compartida, imagen común de auto-representación de los

³¹⁰ Susanne Gratius, *op. cit.*, p. 23.

³¹¹ Paulo Roberto Almeida, “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º. 47, 2004, pp. 162-184. Traducción libre de la autora.

³¹² En donde “se establecen prioridades colectivas, se crean nuevos mandatos y resuelven conflictos regionales”, Thomas Legler; Arturo Santa Cruz, *op. cit.*, p. 21.

³¹³ *Ibidem*, p. 12.

latinoamericanos frente al mundo, guía de las prácticas sociales que dan forma a la política exterior. El nacionalismo y la defensa de la soberanía han obstaculizado la formación de organizaciones internacionales fuertes, con competencias propias y soberanía compartida [...] pero por otro lado siguen siendo rasgos constitutivos del regionalismo latinoamericano respecto a las aspiraciones de autonomía³¹⁴.

Para lograr la consolidación de instituciones multilaterales y que éstas proliferaran de la manera en que lo hicieron cumpliendo con diferentes objetivos (resolución de conflictos, proyectos de infraestructura, relaciones comerciales, proyectos sociales, etc.) tenemos que remitirnos a la transformación en la correlación de fuerzas políticas, sobre todo en el Cono Sur a partir de la llegada de gobiernos progresistas o con una inclinación hacia la izquierda como sucedió en el período que va desde 2003-2010.

La disposición al diálogo, la cooperación y concertación política, aunado a una revalorización y redinamización de los procesos de integración, así como al alejamiento o fragilización de la hegemonía estadounidense en esa región actuaron como catalizadores para el fortalecimiento del multilateralismo en Sudamérica de forma más prolífica que en Latinoamérica (atendiendo a que sólo hasta 2010 comenzaron a surgir esfuerzos desde México y, en menor medida, desde Centroamérica -en la órbita de influencia directa norteamericana- para crear un organismo más amplio en relación a los participantes y los objetivos perseguidos (por ejemplo, la Celalc).

4.3.4. La integración regional. El caso del Mercosur

Pese a que las negociaciones del Mercosur habían tenido cierta importancia durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la devaluación del real en 1999 (efecto *samba*), la crisis argentina del año 2000 y las continuas inestabilidades políticas -además de los desafíos de índole económica y social- en Paraguay y Uruguay habían estancado su desarrollo y profundización que hasta ese momento (y como consecuencia de la noción de

³¹⁴ José Antonio Sanahuja, “Multilateralismo y regionalismo en clave sudamericana: el caso de UNASUR”, en “Los desafíos del multilateralismo en América Latina, *op. cit.*, pp. 115-116.

regionalismo abierto³¹⁵), esos esfuerzos habían concentrado solamente en la apertura y liberalización del comercio.

En el inicio de la primera administración de Luiz Inácio Lula da Silva en 2003, se impuso como un objetivo estratégico y fundamental de la política exterior brasileña el retomar y dinamizar al Mercosur³¹⁶ como pilar de la integración sudamericana apuntalando las buenas relaciones y alianza estratégica que mantenía con Argentina desde la época de la redemocratización, así como por la llegada de gobiernos afines a estas ideas en cada uno de los Estados miembros (de pleno derecho y asociados³¹⁷).

De esta forma, el Mercosur comenzó a plantearse como un buen inicio para una integración con los demás países vecinos, ya no sólo en la esfera económica y comercial (zona de libre comercio y unión aduanera) sino extenderlo al ámbito político, social,

³¹⁵ En la década de los noventa se creía que la implementación de un regionalismo abierto debía considerar “que la industria debía seguir siendo el eje de la transformación productiva, así como la articulación con las exportaciones primarias y el área de servicios; la necesidad de una mayor apertura de la economía, gradual y selectiva, como medio para introducir el progreso técnico y favorecer el aumento de la productividad de las economías latinoamericanas [...] Se requería combinar el manejo económico con las políticas sectoriales [...] El objetivo era lograr que las políticas explícitas de integración fueran compatibles con las políticas tendientes a elevar a competitividad internacional [...] Además de la liberalización amplia de los mercados, cobran importancia los arreglos sectoriales flexibles al servicio de las empresas que desean aprovechar los beneficios potenciales de la integración, para lo cual es necesario crear instancias de cooperación entre los sectores público y privado [...] De manera que la noción de integración latinoamericana dejó de ser considerada, en el pensamiento cepalino, como un mecanismo fundamental para avanzar por el camino de la búsqueda de un desarrollo capitalista autónomo de la región y, desde los primeros años de la década de los noventa, se asumió como una vía para apuntalar la capacidad de los países latinoamericanos de competir en los mercados regionales e internacionales con la finalidad de garantizar la inserción de cada uno de ellos en la economía global”, María Gabriela Vázquez Olivera, “La idea de integración latinoamericana en el pensamiento de la CEPAL: del mercado común al regionalismo abierto en Rodrigo Páez Montalbán; Mario Vázquez Olivera (coord.), *op. cit.*, p. 149-151.

³¹⁶ Del que sus miembros originales son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En 2005 se firmó el Protocolo de Adhesión de Venezuela mismo que debe adherirse al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos. Los antecedentes inmediatos a este mecanismo de integración fueron: 1960, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; 1969, Tratado de la Cuenca del Plata; 1973, construcción de la hidroeléctrica Itaipú; 1978, Tratado de Cooperación de la Amazonia; 1979, Acuerdo Tripartita entre Argentina, Paraguay y Brasil; 1980, Asociación Latinoamericana de Desarrollo; 1988, Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil.

³¹⁷ Con el llamado Consenso de Buenos Aires en 2003 (en oposición al caduco Consenso de Washington) se buscaba la construcción de afinidades en los objetivos políticos y económicos de los principales socios del Mercosur. Se expresaba la creciente convergencia sobre temas fundamentales del ámbito regional e internacional, llamando a la construcción de una identidad y valores comunes, así como el otorgamiento de una importancia creciente a la construcción y respeto de las instituciones.

cultural, de salud, de infraestructura, entre otros³¹⁸. Fue así como se dio luz verde para la aplicación de ciertas medidas que coadyuvaran al logro de dichos objetivos. La primera de ellas fue el compromiso con la creación de instituciones³¹⁹ dentro del mecanismo para regular su proceso de crecimiento y consolidación. La segunda, tenía que ver con el fortalecimiento de programas bilaterales o en grupo que tomen en cuenta el ámbito sanitario, educativo, de infraestructura, etc. Finalmente, se atendieron las asimetrías de los miembros con la creación de los fondos especiales para atender las debilidades de los participantes más pequeños que en muchas ocasiones se veían afectados por las políticas de los miembros más grandes como el Brasil y Argentina.

Con la recuperación de los estándares macroeconómicos del Mercosur desde el 2003 y con el cambio político del gobierno del Brasil con el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva y el de Argentina, con el Presidente Néstor Kirchner, se recobró el interés por la integración, la cual se intentaría realizar ahora siguiendo un enfoque desarrollista³²⁰ muy similar al de la industrialización sustitutiva. [El] Mercosur [se erigiría] como espacio de integración autónomo que influye eficazmente en los foros internacionales [...] corresponde a un modelo de interdependencia asimétrica pero no hegemónica, de tal suerte que los elementos principales por medio de los cuales pretende conducir su proceso de integración son: la institucionalización de la cooperación, la negociación permanente entre gobiernos y la creación de una legislación secundaria; la aplicación de un ‘derecho blando’, flexible y poco vinculante para la solución de conflictos entre los Estados miembros [...] En 2004 se habilitó el Fondo de Convergencia Estructural

³¹⁸ La revigorización del Mercosur tenía como objetivo, según Paulo Roberto de Almeida, la transformación de éste en una “zona de convergencias políticas industriales, agrícolas, comerciales, tecnológicas, científicas, educacionales y constitucionales [para hacer frente] a los desafíos del mundo globalizado”, en Paulo Roberto de Almeida, “A política externa do novo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, retrospecto histórico e avaliação programática”, *Notas*, p. 235. Traducción libre de la autora.

³¹⁹ Una instancia de solución de controversias (Tribunal Permanente de Revisión) creada en 2002 con el Protocolo de Olivos; la creación de un Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur en 2004; creación del Parlamento del Mercosur en 2005. [En línea], Dirección URL: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=2 [consulta: 18 de marzo de 2012].

³²⁰ Recordemos que el desarrollismo considera al desarrollo y subdesarrollo “tan sólo como expresiones cuantitativamente diferenciadas del proceso histórico de acumulación de capital. Ello implicaba que, a partir de medidas correctivas aplicadas al comercio internacional y la implementación de una adecuada política económica [desarrollo autónomo], los países subdesarrollados verían abiertas las puertas de acceso al desarrollo capitalista pleno, poniendo fin a la situación de dependencia en la que se encontraban [...] La exigencia de una política económica centrada en la superación del subdesarrollo reposaba sobre otro elemento clave: la concepción del Estado como algo situado arriba de la sociedad y capaz de dotarse de una racionalidad propia [...] Si la política económica era el instrumento, el objetivo esencial a que ella debería aspirar para superar el subdesarrollo era, para la CEPAL, la industrialización”, Ruy Mauro Marini, “La crisis del desarrollismo”, en Ruy Mauro Marini; Mária Millán, *La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo y dependencia*, Tomo II, Ediciones El Caballito, México, 1994, pp. 143-144.

(FOCEM)³²¹, para garantizar a los socios menores [...] una inserción más equitativa en los procesos de integración³²².

Evidentemente, la actividad brasileña en este sentido pretende hacer del Cono Sur³²³ su ámbito de influencia directo abarcando todos los países vecinos, hacerlos socios estratégicos y que éstos, a su vez, le otorguen una menor importancia a sus vínculos con otros países (contrarrestar la influencia de Estados Unidos por ejemplo que ha hecho proliferar sus acuerdos de libre comercio bilaterales ante el fracaso del ALCA³²⁴) aunque no pretende establecer bloques regionales de confrontación ni el aislamiento de la subregión.

Para estos fines desea extender la integración hacia aquellos países que, tradicionalmente, se han mostrado más inclinados hacia la preservación de una activa influencia estadounidense en la zona, tratando que las negociaciones internacionales del Mercosur se orientaran al establecimiento de un área de libre comercio sudamericana que contemplara a Chile y los Estados miembro de la Comunidad Andina de Nacionales, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); la coordinación de posiciones de los países miembro con respecto al ALCA; y el establecimiento de un acuerdo birregional con la Unión Europea³²⁵.

³²¹ Debido a que sólo Argentina y Brasil concentran el 80% del comercio dentro del Mercosur.

³²² Xavier Demián Soto Zuppa, “El proceso de integración en el Mercado Común del Sur (Mercosur) en Rodrigo Páez Montalbán; Mario Vázquez Olivera (coord.), *op. cit.*, p. 225; 228-229 y 232.

³²³ Considerada por Río Branco como la “circunstancia de su yo diplomático [...] pasó a ser una fuerza profunda de la política externa brasileña [en la que] la condición de paz era indispensable para favorecer el desarrollo del espacio nacional”, Celso Lafer, *op. cit.*, p. 52. Traducción libre de la autora.

³²⁴ Lanzado en 1994 por el gobierno estadounidense que, según Samuel Pinheiro Guimarães, “representaba parte de la estrategia de mantenimiento de la hegemonía política y económica de los Estados Unidos sobre América del Sur, por cuanto, mucho más que una tradicional área de libre comercio ella, si se implantaba, envolvería compromisos internacionales en las áreas del comercio de bienes y servicios, de inversiones directas, de compras gubernamentales, de patentes industriales, de normas técnicas y, muy probablemente, de patrones laborales y ambientales. Su propósito central consistía en crear un conjunto de reglas, a fin de incorporar a los países de América del Sur, sobre todo al Brasil, al espacio económico (y al sistema político) de los Estados Unidos de forma asimétrica y subordinada, limitando su capacidad de formular y ejecutar una política económica propia, para atraer y disciplinar a las inversiones extranjeras, ampliar la capacidad industrial instalada, estimular la creación e integración de las cadenas productivas, promover la transferencia efectiva de tecnología y el fortalecimiento del capital nacional”, Luiz Alberto Moniz Bandeira, *La importancia geopolítica de América del Sur*, en la estrategia de los Estados Unidos, p. 5.

³²⁵ *Ibidem*, p. 23.

De esta forma, el Mercosur se plantea como una plataforma esencial de inserción y fortalecimiento del Brasil en la región y el mundo ya que trata de ser un mecanismo a través del cual se refuerce la capacidad del país para establecerse como un líder regional sin la existencia de desconfianzas (de otros Estados menos poderosos) enarbolando siempre un discurso de liderazgo positivo. El Mercosur es un instrumento más de la política exterior brasileña en el tenor de convertir al país en un *global trader* y un *global player* con capacidad de establecer relaciones estratégicas con otros países del mundo y lograr así la presencia suficiente para convertirse en un actor relevante de las relaciones internacionales contemporáneas.

4.3.5. Las alianzas estratégicas con países emergentes: el foro de diálogo IBSA, el G-20 y el BRIC

Las alianzas estratégicas con las potencias emergentes³²⁶ fueron resultado de un gran activismo brasileño para la formación de bloques -no sólo coyunturales sino que atendieran a los problemas prevalecientes en el ámbito internacional- desde una perspectiva diferente a aquella impuesta por los países que tradicionalmente toman las decisiones.

Lo anterior es un aspecto de la política exterior brasileña que debe remarcararse ya que nunca antes se había evidenciado de esa manera el activismo e insistencia para el cumplimiento de los objetivos planteados desde el inicio de las administraciones *lulistas* tales como la transformación, gradual, de las condiciones existentes en la esfera internacional y sus instituciones pugnando por su democratización y ampliación esperando hacerlas más incluyentes. El compromiso con estos objetivos se expresó en la tarea a la que se abocó el Brasil al liderar la construcción bloques que coadyuvarán al establecimiento de temas puntuales en la agenda internacional con el propósito de hacerla más integral, justa y

³²⁶ Se utilizará el concepto de potencias emergentes para incluir a aquellas que tienen cierto peso en sus respectivas regiones -que actúan como estabilizadores y líderes de opinión y toma de decisiones- así como un poder creciente en el ámbito internacional respecto a la fuerza a su participación activa en foros regionales, a iniciativas pro-reforma del sistema internacional, a su renovado dinamismo económico y a la existencia de grandes y graves desafíos internos -sobre todo sociales. Pueden englobarse a aquellas que utilizan el *hard-power* para hacer valer su voz (Rusia e India) y a aquellas que se valen del *soft-power* para incidir en la agenda internacional y toma de decisiones (Brasil, Sudáfrica, México, Canadá, Australia, Japón). China oscila entre la utilización de estas dos estrategias.

plural. La fortaleza de estas formaciones multipolares tenía que descansar en su flexibilidad y concentración en temas específicos para lograr resultados efectivos y la experiencia de estos países en la lucha contra desafíos compartidos como la pobreza, el hambre, la desigualdad social, un pasado anti-democrático, etc.

Así, la formación del G-20 en el seno de la OMC, el Foro de Diálogo IBSA y la pertenencia al BRIC representaron escenarios en los que el Brasil expresó su voz con más fuerza, a la par de otros países que aunque diferentes tienen el mismo estatus en el sistema internacional. Esto serviría de base para la consecución de otro tipo de metas, anheladas desde muchos años atrás y por las cuales ha luchado constantemente el país sudamericano.

La formación del G-20 en 2003 constituyó un paso importante dentro de las estrategias y acciones de política externa brasileña ya que a través de la conformación de ese bloque quedó evidenciada su autoconfianza y el renovado activismo a favor de la inclusión de más países en la toma de decisiones en un organismo tan importante como la OMC. Además abrió una brecha entre el comportamiento respecto a estos temas del gobierno anterior, en donde también se había propuesto una búsqueda del interés nacional brasileño pero que se había visto obstaculizada como consecuencia de la subordinación a ciertos cánones dictados por la lógica neoliberal impulsada por un grupo de países poderoso que justamente controlan el curso de las negociaciones en dicha institución.

El Grupo de los 20 (G20) en un principio era una instancia de carácter esencialmente técnico, integrada formalmente por los ministros de Economía y los presidentes de los bancos centrales, que en la práctica era frecuentado por funcionarios de segundo nivel. Fue transformado en el foro prioritario de resolución de los graves problemas que afectan desde hace algún tiempo a la economía internacional. [Entre sus propuestas está el] fin a la anarquía de los mercados financieros, el combate al proteccionismo y medidas capaces de irrigar la economía mundial, permitiendo el restablecimiento del crédito³²⁷.

Fue así que, surgido para abordar temas específicamente definidos, se transformó en una instancia en donde convergen intereses variados pero donde hay puntos de vista comunes en cuanto a los desafíos actuales, ya no sólo del sistema económico, financiero y comercial a nivel internacional, sino que extiende sus funciones para convertirse

³²⁷ Marco Aurélio García, *op. cit.*, p. 189.

paulatinamente en un foro en donde puedan discutirse tópicos de otra índole que también afecten el curso de los acontecimientos.

El logro fundamental del Brasil fue el haber conformado un bloque de opinión, propuestas y cooperación con una perspectiva en común. Esta estrategia de política exterior le permitió estimular la formación de otros mecanismos de concertación y diálogo que reforzaran su prestigio, su impacto e incidencia en la esfera internacional.

Por otro lado, el Foro de Diálogo IBSA de cierta forma tiene algunas similitudes con el G20 pero a diferencia de aquél, sólo se circunscribe a tres países que son consideradas potencias regionales emergentes y que -directa e indirectamente- participan enérgicamente en los principales foros multilaterales internacionales. La ventaja de dicha formación es que tiene objetivos delimitados, no es contrahegemónica, pugna por la democratización de las relaciones internacionales, reivindica valores comunes -como el respeto al Derecho Internacional, observancia de los derechos humanos y defensa de la democracia- y tiene a su vez la novedad de incluir proyectos de cooperación en materia de desarrollo económico, social y cultural con el afán de fortalecer a los Estados participantes por medio de relaciones solidarias y no de dominación³²⁸.

La meta que el Brasil se propuso al crear esta herramienta de diálogo fue la de “coordinar acciones en bloque para aumentar la capacidad de negociación frente a los países desarrollados en temas sensibles; y establecer alianzas y buscar apoyos congruentes con la aspiración brasileña de lograr un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU”³²⁹. Además de obtener beneficios para el fortalecimiento de las políticas públicas implementadas en Brasil ya que por medio de acuerdos estratégicos entre bloques regionales como el Mercosur y la Unión Aduanera Sudafricana³³⁰ o tratados bilaterales entre el Mercosur y la India, el país sudamericano aumenta sus cuotas de poder interno y enriquece su diversificación económica logrando el acceso a grandes mercados.

³²⁸ Sarah-Lea John de Sousa, “Brasil, India y Sudáfrica, potencias para un nuevo orden”, *op. cit.*, p. 169.

³²⁹ Rafael Duarte Villa; Manuela Trindade Viana, *op. cit.*, p. 91.

³³⁰ Con la que firmó en 2004 un Acuerdo de Comercio Preferencial.

En el caso del BRIC (Brasil, Rusia, India y China)³³¹ aunque fue sólo un acrónimo creado por *Goldman Sachs* -para señalar el crecimiento de esos cinco países como economías emergentes y el gran peso que, juntos, poseen debido a la extensión geográfica, número de población y crecimiento económico- y pese a no tener la capacidad de influir directamente en la toma de decisiones en el escenario internacional, sí se convirtió en un factor de cierta popularidad para cada uno de los Estados que lo conforman y aunque carecen de una carta constitutiva han establecido una serie de reuniones anuales en donde discuten temas predominantemente económicos y establecen vínculos bilaterales más cercanos para beneficiar el intercambio entre los participantes. Al mismo tiempo, se hace patente el deseo por comenzar a establecer relaciones más justas en el seno del sistema internacional.

El BRIC marcó el ascenso político internacional de Brasil, cuestión aceptada en todo el mundo [...] entre los factores que se tomaron en cuenta para su reconocimiento mundial fueron: las reformas económicas sociales; un modelo de desarrollo democrático; intensificación de las relaciones Sur-Sur (en el plano político y económico); incremento de los recursos energéticos; emergencia de un contexto geopolítico regional diferente; disminución del interés de Estados Unidos en la región³³².

La razón de ser (para el Brasil) de los tres mecanismos mencionados con anterioridad fue la de robustecer su posición ante los desafíos que se presentan no sólo para sus características internas y como actor en las relaciones internacionales, sino para su capacidad de influir en circunstancias que escapan a su control. La disposición de otros países y el renovado entusiasmo por la utilización de este tipo de instrumentos, así como las condiciones del mundo, en general, lograron construir un espacio positivo que facilitó, al menos parcialmente, el cumplimiento de sus metas.

³³¹ La reunión de 2011 en la provincia de Hainan, en China, marcó el ingreso de Sudáfrica al bloque cuestión que amplió “la representatividad geográfica del mecanismo en momentos en que se busca, en el plano internacional, la reforma del sistema financiero y, de modo general, mayor democratización de la gobernanza global”, “BRICs celebrarán reunión en China”, [en línea], México, *El Economista.com.mx*, 11 de abril 2011, Dirección URL: <http://www.eleconomista.com.mx/economia-global/2011/04/11/brics-celebraran-reunion-en-china> [consulta 6 de abril de 2012].

³³² Wolf Grabendorff, “Brasil: de coloso regional a potencia global, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 226, marzo-abril, 2010, p. 160.

4.3.6. La estrategia de defensa nacional

Para ser considerado como un *global player*, con liderazgo y capacidad de influencia en la toma de decisiones, el Brasil consideró de vital importancia el desarrollo de tecnología en ciertas áreas que lo catapultaran hacia los lugares que pretende ocupar a largo plazo. Para esos fines, en 2008, el Ministerio de Defensa -a petición del mandatario- lanzó una nueva estrategia de defensa nacional que replanteaba los objetivos en este rubro y los dotaba de una nueva perspectiva a la luz de las transformaciones nacionales, regionales e internacionales. Según el documento oficial, dicha estrategia debería ser dirigida a la:

Concretización de los intereses del Estado y de toda la sociedad. [Debía] enfocarse en acciones estratégicas de mediano y largo plazo con el objetivo de modernizar la estructura nacional de defensa, actuando en tres ejes estructurales: reorganización de las Fuerzas Armadas; reestructuración de la industria brasileña de material de defensa; y la política de composición de efectivos de las Fuerzas Armadas [...] El planeamiento a largo plazo para la defensa del país es un hecho inédito del Estado brasileño. Marca una nueva etapa en el tratamiento de un tema tan relevante, intrínsecamente asociado al desarrollo nacional. Reafirma el compromiso [...] con los valores mayores de la soberanía, de la integridad del patrimonio, del territorio y de la unidad nacional, dentro de un amplio contexto de plenitud democrática y de absoluto respeto a nuestros vecinos, con los cuales mantenemos y mantendremos una relación cada vez más sólida de amistad y de cooperación³³³.

Si bien, una de las razones de peso para la creación de una estrategia de defensa nacional tiene su base en intereses meramente internos como la protección de las fronteras nacionales³³⁴, de sus recursos naturales (petróleo y la Amazonia) y de la integridad del territorio, no debe soslayarse otro factor como la búsqueda de prestigio y la disuasión proyectados, ambos, a la esfera internacional.

³³³ Estrátégia Nacional da Defesa. Paz e segurança para o Brasil, [en línea], p. 10, Brasil, Ministério da Defesa, Dirección URL: <http://www.defesa.gov.br> Traducción libre de la autora.

³³⁴ Con el objetivo de evitar la porosidad de las mismas y combatir las amenazas a su seguridad que provienen del crimen organizado -como el narcotráfico y el tráfico de armas- y de problemas en las fronteras con otros países -como las guerrillas revolucionarias en Colombia, por ejemplo, que no sólo representan un desafío por la presencia de estas en territorio brasileño sino por la estancia de miembros de ejércitos extranjeros (estadounidense) en porciones estratégicas del territorio nacional como el Amazonas. Ha implementado un Programa Satelital para la defensa y vigilancia de la triple frontera (Argentina, Uruguay y Paraguay), así como el SIVAM que es el Sistema de Vigilancia de la Amazonía.

La naturaleza altamente estratégica del Atlántico Sur como paso para el comercio y como fuente de recursos naturales (atendiendo al descubrimiento hecho en 2008 de nuevos campos petrolíferos *pré-sal*, mismos que al explotarse no sólo duplicarán las reservas del país sino que lo catapultarán como un exportador importante en el subcontinente), tiene importancia para la nueva estrategia de defensa nacional brasileña que espera controlar, manejar y vigilar exitosamente las riquezas nacionales.

Contar con un sector militar altamente avanzado, entrenado y tecnológicamente eficiente, más allá de dirigirse a una militarización llana del Estado, se relaciona directamente con el nuevo papel del Brasil en el escenario internacional. Al ser una presencia constante y además contar con una situación interna estable, con amplios recursos naturales, y tener un compromiso activo por la estabilización de situaciones críticas y conflictivas, parece un tanto obvio el hecho de que considere vigorizar al sector construyendo una estrategia de defensa dirigida desarrollo nacional y a la consolidación del lugar que sea.

Para estos fines, se esforzó por entablar relaciones con socios que puedan representarle un beneficio en temas de transferencia de tecnología³³⁵ con el objetivo de desarrollar después ciertos conocimientos en la materia bajo pleno dominio nacional. Fue una forma también de incidir en la justa distribución de los conocimientos para asegurar la posibilidad de contar con avances tecnológicos propios que disminuyan los grandes gastos en la importación de los mismos.

Un tema que ha resultado espinoso dentro de este rubro es el que tiene que ver con el desenvolvimiento de la energía nuclear. El Brasil tiene la capacidad para desarrollarla, no obstante, como consecuencia de la firma del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), el activismo por hacer de América Latina una zona libre de armas de

³³⁵ En esta área se encuentra un acuerdo de transferencia de tecnología para la construcción de un submarino nuclear con Francia y una licitación para la compra de cazabombarderos en la que participan tres empresas extranjeras: *Dassault* (Francia, con los cazabombarderos *Rafale*), *Boeing* (EU, con aviones de guerra F-18) y *Saab* (Suecia, con la nave de combate *Gripen*). Así como una alianza estratégica militar con Estados Unidos de muchas menores proporciones que la suscrita con Colombia.

destrucción masiva y su compromiso con la paz y seguridad internacionales, el asunto había carecido de importancia en los debates al interior del Brasil.

La renovación de objetivos, el posicionamiento de Brasil en el mundo y una visión estratégica del sector de la defensa, fueron algunos factores que influenciaron directamente el cambio de opinión del país respecto al tema nuclear. El primer signo de esta situación fue la negativa del Estado brasileño a la firma de un protocolo adicional al TNP relativo a la inspección y control de un derecho estrictamente soberano por parte de terceros actores. Para calmar las inquietudes que pudieran surgir de esta nueva perspectiva brasileña, en 2005 el gobierno lanzó un “Programa Nacional de Actividades Nucleares (PNAN) para garantizar el uso pacífico y seguro de la energía nuclear, desarrollar la tecnología nuclear para su utilización en la medicina, la industria, en la agricultura, el medio ambiente y en la generación de energía”³³⁶. Además de siempre expresar su respeto por las instituciones internacionales como la ONU y la AIEA.

Para fortalecer su posición en el ámbito de sus relaciones externas, se dio a la tarea de apoyar el programa nuclear de Irán asegurando el derecho soberano de este país para desarrollar este tipo de energía con fines pacíficos y civiles. A lado de Turquía, en mayo de 2010, se propuso como una especie de eje mediador entre la República Islámica de Irán y las potencias (europeas y estadounidenses) que veían con recelo y desconfianza las actividades de la teocracia persa.

Por medio de acuerdos de transferencia de tecnología, inversión en las industrias estratégicas y la defensa de los intereses estratégicos para asegurar la independencia creciente del Estado, el Brasil del mismo modo expresó el deseo de convertirse en un pilar fundamental de la estabilidad internacional mediante la construcción de herramientas que lo ayuden a conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, por ejemplo.

³³⁶ *Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional*, 2005, p. 59. Traducción libre de la autora.

4.3.7. La noción de autonomía como eje articulador y fuerza profunda de la política exterior brasileña y las relaciones con la unión europea

Durante los períodos presidenciales *lulistas* el Brasil siguió estrategias marcadas que fueron definidas como: autonomía a través de la distancia; de la participación; de la integración; de la cooperación; de la diversificación; y de la inserción. Cada una respondía a las condiciones imperantes en la escena internacional, regional y, sobre todo nacional. En el caso de la autonomía por la distancia, la premisa principal era la de mantener cierta independencia en la forma de tomar las decisiones. Aunque esa estrategia fue construida durante el conflicto ideológico denominado Guerra Fría -y con ciertos bemoles mientras duró la dictadura militar- se mantuvo como una fuerza profunda a pesar de que el mundo ya no está dividido en dos bloques de poder.

Las estrategias de autonomía a través de la participación, integración, cooperación, diversificación e inserción, pertenecen ya a la era redemocratizadora donde al no cambiar, a su favor, las condiciones políticas y económicas en las que se encontraba el mundo, el Brasil se concentró en encontrar las mejores herramientas para proyectarse internacionalmente al mismo tiempo que trató de construir un papel cada vez más relevante en la región de la que formaba parte y en donde tenía (tiene y tendrá) ciertos intereses estratégicos que le servirían para apuntalar, también, su situación interna.

En el período que va de 2003 a 2010, el *Itamaraty* tomó las partes esenciales de éstas para complementar los objetivos de política exterior creados en ese tiempo, conservando siempre la premisa principal: la autonomía. Autonomía necesaria para dictar las pautas que el país precisa, tomando en cuenta sus carencias y capacidades, para establecer lo que quiere conseguir y cómo lo quiere hacer sin reparar en intereses superiores que minen los beneficios al interior del Brasil. Autonomía, también, para establecer la política exterior como una herramienta más del desarrollo nacional buscando para ello una inclusión más justa en el sistema internacional.

Una política externa independiente implica una lectura propia de la realidad internacional lo que, a veces provoca, que “un Estado y un gobierno que se proponga expandir su poder internacional, inevitablemente tendrá que cuestionar y luchar contra la distribución previa del poder, dentro del propio sistema”³³⁷. La concatenación de dichas prácticas tomó un activismo novedoso en el momento de lograr ciertos objetivos, característica que diferenció a la actuación externa del Brasil durante el *lulismo* respecto de períodos anteriores en donde, a pesar de existir, no lograron concretarse debido al poco impulso que obtuvieron en el momento de su búsqueda.

El contexto internacional y regional favoreció plenamente el dinamismo de la política externa brasileña observado durante los mandatos de Lula; no obstante, habrá que señalar la evidente claridad con las que fueron fijadas las metas de inserción global y regional, así como la construcción de objetivos específicos. De esta forma el Brasil se convirtió en el “único actor global latinoamericano que no sólo ha diversificado sus intercambios comerciales, sino que también cuenta con una política exterior universalista y con capacidad de influir en los foros internacionales”³³⁸.

Algunos elementos, además de los mencionados anteriormente como la formación de bloques entre países con economías emergentes o la revigorización de los procesos de integración, tales como establecer una relación estratégica con la Unión Europea –lograda en 2007 con la firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica- se convirtió, al mismo tiempo, en un objetivo y una estrategia de política exterior.

La UE le concedió el estatus de socio estratégico en 2007, se comprometieron a intensificar la cooperación para: reforzar y reformar las UN; luchar contra la pobreza y la desigualdad; proteger el medio ambiente; estabilizar América Latina; explorar un mayor uso de energías alternativas. [La Unión Europea] considera a Brasil como un líder natural en Sudamérica y un líder regional latinoamericano. [Sin embargo, en la relación bilateral] el comercio es el ámbito más conflictivo en la relación que impide la consolidación de acuerdo de libre comercio plus entre el Mercosur y la Unión Europea³³⁹.

³³⁷ José Luis Fiori, *Notas para uma reflexão sobre a inserção internacional do Brasil e da América do Sul, na segunda década do século XXI*, abril 2010, p. 3. Traducción libre de la autora.

³³⁸ Susanne Gratius, *op. cit.*, p 12.

³³⁹ “Brasil: un socio privilegiado de la UE”, Informe de la Conferencia *Área Paz, Seguridad y Derechos Humanos*, Madrid, España, FRIDE, julio 2007, p. 2 y 5.

La relación con la Unión Europea, de este modo, resulta importante en dos puntos: el económico, por la vastedad del mercado europeo, los acuerdos de transferencia de tecnología, proyectos conjuntos de cooperación para el desarrollo y la trascendencia que podría tener el establecimiento de relaciones comerciales plenas entre el Mercosur y la Unión Europea como bloques regionales. En el caso de las relaciones políticas, es fundamental la idea de convergencia de valores (democráticos y humanistas) y propósitos - como presentar una alternativa a la hegemonía absoluta de Estados Unidos en el mundo- además de pretender establecer a la UE como un pilar importante para apuntalar su presencia en escenarios estratégicos.

Una cooperación política más cercana con la Unión Europea tuvo un efecto directo como el reforzamiento de los mecanismos multilaterales, al mismo tiempo que intentó asegurar la vuelta de la legitimidad y fe hacia estas herramientas se inserción internacional. El apoyo que el Brasil pudo obtener de la Unión Europea como bloque regional y de parte de actores individuales en estas instancias respondió a los deseos del Brasil de consolidarse como *global trader*, atizar el camino para llegar a ser un *global player* y así convertirse, por fin, en un miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

4.3.8. En la construcción de un liderazgo regional

Cuando un actor busca abiertamente convertirse en un punto de referencia obligado en el concierto de las naciones y quiere participar activamente en la toma de decisiones (ser un *global player*) es necesario que en su área natural de influencia política y estratégica tenga cierta capacidad de acción que permita proyectar su imagen como colaborador eficiente en cuestiones de mayor responsabilidad en una esfera más complicada.

De esta forma, y de la mano con los proyectos integracionistas así como la nueva correlación de fuerzas en el continente sudamericano, el Brasil intentó liderar la formación de distintos organismos para fortalecer la capacidad de diálogo y cooperación entre los países vecinos mermando en cierta manera, la presencia hegemónica de Estados ajenos a la

toma de decisiones estratégica en la esfera sudamericana y latinoamericana en general, como Estados Unidos y Canadá.

Particularmente, los mecanismos impulsados por el Brasil más allá de debilitar otros proyectos político-ideológicos como el que representa el ALBA (aunque esta iniciativa promovida por el gobierno de Venezuela, Hugo Chávez y su socialismo del siglo XXI, sí es una alternativa al liderazgo brasileño en la región) quiso asegurar la autonomía de la región en cuanto a la toma de decisiones que la afectan directamente. El ejemplo de esta situación lo podemos ver en distintos organismos como la Unasur y su Consejo de Sudamericano de Defensa (CSD); la Iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional (IIRSA) y la Celalc.

Unasur -y el CSD que nace en su seno- y la Celalc (además del ALBA) surgen dentro de lo que se ha denominado regionalismo post liberal que se caracteriza por:

- A) La expresión de un retorno de la política a las relaciones exteriores y la política de desarrollo, con una menor atención a la agenda económica y comercial que ha dominado.
- B) El retorno a la agenda del desarrollo en el marco de las agendas económicas post Consenso de Washington, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias de regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
- C) El retorno del Estado a la política, en particular a lo referido al desarrollo económico y social y las relaciones exteriores.
- D) La búsqueda de autonomía -frente al mercado en lo concerniente a la política de desarrollo; frente a Estados Unidos y otros actores externos, en lo que atañe a la política exterior- constituye un objetivo expreso del regionalismo post-liberal.
- E) El énfasis mayor en la agenda positiva de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales [...] agenda renovada de paz y seguridad y mecanismos de cooperación sur-sur.
- F) Una mayor preocupación por cuestiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad en un contexto de justicia social.
- G) Una mayor preocupación por los cuellos de botella y las carencias de infraestructura regional [para] mejorar articulación de mercados y el acceso a los mismos.
- H) El énfasis en la seguridad energética.
- I) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación de entes no estatales y la legitimación social de los procesos de integración³⁴⁰.

Los esfuerzos hechos en la materia atendieron a la construcción de una Sudamérica (y parcialmente de Latinoamérica, tomando en cuenta a México, Centroamérica y los países

³⁴⁰ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, pp. 121-122.

del Caribe) no sólo una subregión económicamente unida e integrada, sino un espacio estratégico formal en el que converjan los esfuerzos de los países que la conforman para mejorar las condiciones en las que se encuentran. Estos ideales, sin duda, se han visto positivamente impulsados por la gradual transformación ideológica que está ocurriendo en la mayoría de los Estados sudamericanos que inclinándose por un discurso y práctica apegada a los cambios políticos, económicos y sociales que atiendan las causas y no sólo las consecuencias.

En este sentido, el Brasil buscó el liderazgo abierto -positivo, no hegemónico sino cooperativo- de esos mecanismos para colaborar en la mejora de Sudamérica y América Latina para obtener resultados efectivos a partir de una incesante búsqueda del reconocimiento internacional, prestigio y proyección de un compromiso mayor por compartir los costos y responsabilidades también a nivel internacional (en coordinación con la idea de *paymaster*).

La Unasur³⁴¹ tiene como antecedente la Comunidad Sudamericana de Naciones creada en 2004 por la declaración de Cuzco y que estaba basada en tres pilares: 1) la cooperación política, social y cultural; 2) la integración económica, comercial y financiera; 3) el desarrollo de la infraestructura física, de la energía y de las comunicaciones³⁴². En 2008 se firmó el tratado constitutivo de la nueva organización que pretende conjuntar esfuerzos cooperativos entre los países del sur de América.

³⁴¹ Según José Antonio Sanahuja, Unasur no responde sólo al interés de Brasil y no se origina durante la presidencia de Lula da Silva. Este proyecto aparece por primera vez con la propuesta de 1993 de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) [que] se fue concretando en una red de acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio en el marco de la ALADI [...] el Gobierno de Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso, a través de la I Cumbre Sudamericana (Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000). El nacimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones [...] se produce en la III Cumbre Sudamericana realizada en Cuzco (Perú) el 8 de diciembre de 2004; en esa Cumbre se establecen los tres componentes iniciales del proyecto sudamericano. El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo es la convergencia de la CAN, Mercosur, Chile, Guyana y Surinam en el ALCSA. El tercero es la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica mediante IIRSA [...] Esta agenda se amplió posteriormente a la integración en materia de energía, al tratamiento de las asimetrías regionales, y al ámbito financiero, con la propuesta de creación del Banco del Sur”, *ibidem*, pp. 124-125.

³⁴² Raquel Malghaes Neves Santos, *Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional*, Argentina, FLACSO; Universidad de San Andrés; Universidad de Barcelona, p. 124.

Según Gian Luca Gardiani, la Unasur “es el resultado de la visión brasileña para crear ‘Sudamérica’ como una comunidad políticamente activa y cohesionada [al mismo tiempo que] pone en cuestión el principio de no interferencia en los asuntos domésticos de los Estados miembros [...] Es un instrumento para la coordinación política y de seguridad para resolver cuestiones y diferencias regionales”³⁴³.

Unasur representa una contraparte a las décadas de nula eficiencia y efectividad de la OEA para la resolución de conflictos o crisis en el continente sudamericano, tomando en cuenta que los problemas -de índole política la mayoría de ellos- surgidos en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Honduras tuvieron soluciones coordinadas entre los países de la región y una actuación marginal de dicha organización continental por demás cuestionada y debilitada por la poca fe que los Estados latinoamericanos le profesan, la creciente construcción de mecanismos alternos y la disminución de ingresos económicos dirigidos a ella.

Además de ser un espacio para su liderazgo político regional -de ahí su creciente dimensión política y de seguridad- la CSN/UNASUR daría a Brasil mercados ampliados para sus manufacturas, acceso a fuentes de energía, y en particular, gas; mejor acceso a los puertos y mercados del Pacífico, y reforzar su proyección internacional [...] respondería a diversos intereses al interior de Brasil como, por ejemplo, los sectores agroexportadores y agroindustriales, los industriales paulistas y empresas con tecnología de punta como *Embraer*³⁴⁴.

Dentro de la Unasur y sus proyectos por profundizar la integración sudamericana han sido creadas diferentes instancias en las que se pretende formular una perspectiva homogénea que permita la resolución de problemas y la disminución de los desafíos que en el subcontinente perviven. Una de ellas, por la importancia que reviste, es el Consejo de Defensa Sudamericano³⁴⁵ que con el afán de unificar decisiones en la materia ha

³⁴³ Gian Luca Gardiani, “Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional en “Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur-Sur”, *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 15, Madrid, España, Universidad Autónoma de Madrid, octubre, 2010, pp. 22-23.

³⁴⁴ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, p. 125.

³⁴⁵ Fue una propuesta lanzada el 4 de marzo de 2008 por el presidente Lula da Silva [...] días después del ataque a los campamentos de las FARC en Ecuador. [Tiene como finalidad la] definición de doctrinas y políticas de seguridad de matriz democrática [...] el control efectivo de sus 17, 000 kilómetros de frontera, frente a guerrillas, narcotraficantes, y otras actividades ilícitas, que constituye un objetivo estratégico de larga data”, *ibidem*, p. 135.

implementado los esfuerzos necesarios para crear una doctrina de defensa que atienda a las necesidades sudamericanas por medio del intercambio de experiencias, tecnología, información, estrategias y estudios conjuntos para hacer frente a los obstáculos que puedan presentarse en dicha esfera.

Por otra parte, IIRSA fue creada en el 2000 con el fin de consolidar un foro de diálogo y cooperación entre los países sudamericanos para subsanar las deficiencias de la infraestructura existente en materia de transporte, energía y telecomunicaciones. “Ha concentrado sus esfuerzos en tres áreas de acción: 1) Construcción de una visión estratégica de la integración física sudamericana; 2) Ejes de integración y desarrollo; 3) Procesos sectoriales de integración. Todos desean promover las condiciones necesarias para que se desarrollen eficientes interconexiones energéticas regionales, bajo un marco regulador que promueva la competencia y el libre comercio”³⁴⁶.

Además de revestir un beneficio económico y de conexión por medio de las mejoras en los medios de transporte promueve el crecimiento de la comunicación entre los países vecinos para actuar en momentos de crisis, evitar conflictos interestatales debido al poco control que se tiene de las fronteras, y asegurar el intercambio- suministro de energía que para algunos integrantes resulta de gran importancia³⁴⁷.

IIRSA, actualmente, es financiado en gran parte por el Brasil, enlaza tres zonas geográficas: la Cuenca del Plata, la Amazonia y la Región de los Andes [que responden igualmente a un] proyecto de integración geopolítica de América del Sur en donde el Brasil pueda influir mayormente en los proyectos de integración física en su vecindad geográfica, contrarrestar la presencia creciente de Estados Unidos en países sudamericanos y evitar el surgimiento de iniciativas de esta naturaleza lideradas por algunos actores subregionales importantes como Argentina y Venezuela mediante su inserción en instancias colectivas³⁴⁸.

³⁴⁶ Raquel Malghaes Neves Santos, *op. cit.*, pp. 30-39.

³⁴⁷ Tendría beneficios para exportadores y consumidores. Tal es el caso de Chile, al que cada vez más se le dificulta obtener gas boliviano; o el de Bolivia que podría acceder a más mercados entre lo vecinos; o la reducción de costos para el Brasil.

³⁴⁸ Susanne Gratius, *op. cit.*, p. 24.

La Celalc³⁴⁹, consolidada en 2010, se desprende de los esfuerzos concretos de dos de los actores con mayor peso en la región: el Brasil y México. En la propuesta final convergieron los dos puntos de vista estableciéndose que mediante la:

Afirmación de los intereses nacionales [surgía] la necesidad de articular la acción colectiva de los países del sur con vistas a la transformación del orden por la vía de la transformación de las normas internacionales vigentes y de la búsqueda del equilibrio mundial mediante la construcción de polos regionales de poder. [Del mismo modo quedaba instituida la creencia mexicana de que el] Grupo de Río [debía servir] de base para la constitución de una nueva organización regional bajo los principios de solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones, participación voluntaria, desarrollo regional no excluyente y equitativo³⁵⁰.

Este mecanismo resultaba ser más incluyente al tomar en consideración a zonas geográficas que en las últimas décadas han formado parte fundamental de la zona de influencia estadounidense en Latinoamérica. Hay que señalar que en el fondo la Celalc no desea convertirse en una herramienta más para la integración efectiva en todo el continente, ni pretende crear instituciones fuertes para el cumplimiento de sus tareas. Mediante un proceso de institucionalización flexible y sin pretender constituir un bloque ideológico de confrontación con la potencia hegemónica, intenta constituirse como una instancia efectiva de diálogo y concertación política ante situaciones de riesgo sin la presencia de Estados como Canadá y EU.

4.3.9. La calidad de la diplomacia

La capacidad de generar acuerdos y relaciones benéficas fuera de la zona de pleno control de un Estado nacional, implica la construcción de medios complejos para la persuasión de otros actores más allá del recurso al uso de la fuerza. En este sentido, las tareas diplomáticas cumplen una tarea significativa, sobre todo para un país como el Brasil para el que el *soft power* se ha convertido en herramienta básica para la consecución de sus objetivos primordiales.

³⁴⁹ Responde a dos iniciativas que pretendían conseguir el liderazgo en la nueva organización surgida. Por un lado estaba la propuesta de México, Unión Latinoamericana y del Caribe (ULC), así como la propuesta Brasileña de la Cumbre América Latina y el Caribe (CALC).

³⁵⁰ Francisco Rojas Aravena, "Potencialidades y desafíos de la CELALC en el contexto de un nuevo regionalismo" en "Los desafíos del multilateralismo en América Latina", *op. cit.*, pp. 223 y 225.

El Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño y su cuerpo diplomático gozan de una aceptación internacional gracias a la profesionalización con la que, desde tiempos de Río Branco, ha venido ejerciendo su política externa. Durante el *lulismo* esta situación no fue la excepción. No obstante, existieron algunos factores de peso que actuaron como elementos decisivos para la renovación diplomática del *Itamaraty* en el período de tiempo estudiado.

El primero de ellos tuvo que ver con la transformación del puesto de Secretario General del Ministerio de Relaciones Internacionales (que estuvo a cargo de Samuel Pinheiro Guimarães³⁵¹) que después de realizar tareas secundarias logró obtener un papel preponderante en la formulación y ejecución de la política externa. El segundo elemento, tiene relación directa con la relevancia adquirida por la figura de Asesor Especial en Política Exterior ligado y dependiente de la Presidencia de la República y no del *Itamaraty* -lugar que fue ocupado, durante los dos períodos, por Marco Aurélio García³⁵² que más allá de simples tareas de asesoramiento estuvo cerca del presidente y el Ministerio en la construcción de las principales líneas de acción de la política exterior³⁵³. Es así que la visión del presidente pudo ser ampliada y pensada estratégicamente explotando las potencialidades que representaba la llegada de un partido de izquierda a la presidencia brasileña.

La participación activa del presidente no sólo como figura representativa sino como presencia fundamental para el cumplimiento de la política exterior -en conjunto con sus tres

³⁵¹ Diplomático de carrera desde 1963 nacido en Río de Janeiro, tiene una licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad de Brasil y una maestría en Economía por la Universidad de Boston. Es miembro del Centro de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra; miembro del Consejo Consultivo de la Sociedad Brasileña de Estudios de Empresas Transnacionales y de la Globalización Económica; miembro del Consejo Editorial de la Revista Brasileña de Comercio Exterior de la FUNCEX; miembro del Consejo Consultivo de la Revista Contexto Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la PUC-RJ. Actualmente, desempeña el cargo de Alto Representante- General del Mercosur, [en línea], Dirección URL: <http://www.ube.org.br/biografias-detalhe.asp?ID=874> [consulta: 20 de marzo de 2012].

³⁵² Importante intelectual, nacido en Río Grande do Sul, que ha ocupado el cargo de Secretario de Relaciones Internacionales, así como el de miembro de la Dirección Nacional del Partido de los Trabajadores. Se licenció en Filosofía por el Departamento de Historia de la Universidad Estadual de Campinas.

³⁵³ Paulo Roberto de Almeida, “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, núm. 49, Brasil, 2005, pp. 95-116. Traducción libre de la autora.

hombres esenciales del *Itamaraty*- le dieron un vuelco positivo a la profesionalización e importancia de la política exterior como política pública necesaria para el cumplimiento de los intereses nacionales, el proyecto de nación y los objetivos estratégicos del Estado brasileño.

La visión de que el Brasil tenía “un papel un papel adecuado a su tamaño [y no podía] querer ser más de los que es porque tiene una serie de limitaciones [como su] déficit social”³⁵⁴ fue superada por la perspectiva de que el país -atendiendo a sus fortalezas y esfuerzos por mejorar su situación- debía trabajar para construir y aplicar una política exterior “activa y altiva”³⁵⁵.

El entendimiento de la política exterior y el uso de la diplomacia como puntos estratégicos para el desarrollo nacional se establecieron en una constante mezcla entre lo interno y externo tratando, en la medida de lo posible, que éstas no se separaran en la búsqueda y cumplimiento de los fines definidos. La solidaridad, el humanismo, el diálogo y la cooperación entre iguales³⁵⁶ fueron las características principales de la actuación diplomática brasileña en la región y el mundo atendiendo a su actuación coherente apegada al respeto del Derecho Internacional, el pacifismo, la democratización de las relaciones internacionales, la disminución de las desigualdades sociales y la edificación de un sistema internacional más justo e incluyente. Elementos propios de la identidad internacional del Brasil.

En general, se observó el surgimiento de un “nuevo paradigma diplomático [en donde existió un] rescate histórico de las tradicionales posiciones nacionales abandonadas

³⁵⁴ Marco Aurélio García, *op. cit.*, p. 177. En referencia al punto de vista del ex ministro de relaciones exteriores, Luiz Felipe Lampreia, durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso.

³⁵⁵ Tal y como la calificó el Ministro de Exteriores Celso Amorim

³⁵⁶ En la que se insertó la idea de tener una relación madura con Estados Unidos basada en el respeto mutuo y los intereses recíprocos, en A. P. Souto Maior, “Desafios de uma política externa assertiva”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, núm. 46, abril, 2003, pp. 12-34.

durante la era neoliberal”³⁵⁷ mezclado con los preceptos de la plataforma internacional del Partido de los Trabajadores³⁵⁸.

4.3.10. Un país mediador entre el Norte y el Sur

Para presentarse como un mediador legítimo entre los países del Norte y del Sur, así como un actor comprometido con la seguridad, paz y estabilidad de su región y del mundo en general, el Brasil recurrió a cierto tipo de acciones. Las más sencillas correspondieron a la participación activa en foros internacionales tales como el Foro Económico de Davos o el G-8. Pero por otro lado, están las que revistieron mayores responsabilidades y esfuerzos por parte de los hacedores de política exterior como la participación como miembro no permanente del Consejo de Seguridad³⁵⁹ y las crecientes contribuciones a las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz³⁶⁰.

La demanda brasileña de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad³⁶¹ se sustenta en la idea de que si el país cada vez se compromete más –por medio de la creación de organismos regionales de estabilización, una actividad de liderazgo cada vez más activa y las crecientes aportaciones hacia instituciones como la ONU- con la seguridad del sistema internacional, no puede continuar siendo un espectador subordinado a las decisiones tomadas por cinco poderes países. Esta aspiración se enmarca en el objetivo de democratización de las relaciones internacionales contribuyendo a que sean incluyentes, justas y menos desiguales.

³⁵⁷ Paulo Roberto Almeida, *op. cit.*, 95-116.

³⁵⁸ Que en muchos aspectos conservaba cierto anclaje con preceptos como el de la solidaridad con los pueblos oprimidos; respeto mutuo entre las nacionales; cooperación para alcanzar la paz mundial, Paulo Roberto Almeida, “A política externa do novo governo do presidente Luíz Inácio Lula da Silva. Retrospecto histórico e avaliação programática”, *op. cit.*, p.

³⁵⁹ Durante el bienio 2004-2005. En el 2009 fue elegido nuevamente para el bienio 2010-2011.

³⁶⁰ Entre 1988 y 1997 participó en misiones para el mantenimiento de la paz en Angola a donde envió un aproximado de 1,200 efectivos entre miembros militares y civiles; en Mozambique asumió el liderazgo de la misión; desempeño un papel importante en Timor del Este y su independencia en conjunto con Portugal e Indonesia. Misión en Haití la más importante en 30 años de participación. En Sarah-Lea John de Sousa, *Entre o Norte e o Sul: o papel do Brasil no sistema internacional de segurança*, *Revista Nueva Sociedad*, outubro 2008. Traducción libre de la autora

³⁶¹ Con el propósito de conseguir este objetivo profundizó y diversificó sus relaciones exteriores pero también intentó formar un grupo de presión (G-4) conformado por India, Japón y Alemania, tres países que comparten con el Brasil la aspiración de tener un lugar permanente en el Consejo de Seguridad.

De la misma forma se basa en el prestigio brasileño en materia de política exterior, su tradición democrática, el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional, así como a la capacidad de cooperación y diálogo que ha mostrado en las relaciones que establece no sólo con los países vecinos, sino con el mundo en general.

En el caso de la participación en las Misiones para el Mantenimiento de la Paz desplegadas por las Naciones Unidas en diversas partes del mundo como consecuencia de distintas crisis y conflictos políticos, étnicos, religiosos o desastres naturales a causa del cambio climático, el Brasil mostró una actitud de más responsabilidad, compromiso y disposición para lograr estabilizar situaciones que representen un desequilibrio en un sistema internacional ya de por sí complejo e incierto.

Aunque en su momento, se criticó el hecho de que el Brasil había ignorado los principios de no intervención y respeto a la soberanía de otros Estados -consagrados en la Constitución de 1988 como pilares de su actuación externa- al final se aceptó la actuación del país en este tipo de mecanismos porque se arguyó la necesidad de solidaridad evitando la indiferencia y el bajo perfil en las acciones que en otros tiempos tuvo el Estado brasileño en la resolución de conflictos mundiales y/o regionales³⁶².

Igualmente, el Brasil trató de establecer un concepto amplio de seguridad que no sólo contemplara el ámbito militar, sino que tomara en cuenta la seguridad económica, social, humana y política. Tomó en consideración que para subsanar escenarios de crisis había que atacar las causas de los problemas y no sólo las consecuencias (intentando, en lo posible, evitar las medidas asistencialistas tradicionalmente utilizadas por los países desarrollados, coadyuvando al reforzamiento de los Estado en dificultades para que por medio de proyectos conjuntos superaran los desafíos). Lo anterior, se ve directamente reflejado en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)³⁶³ en donde se pretende:

³⁶² Esta actitud fue denominada por el Ministro Celso Amorim como intervención relativa de no indiferencia.

³⁶³ Establecida “el 1 de junio de 2004 [...] fue sucesora de una Fuerza Multinacional Provisional (FMP) autorizada por el Consejo de Seguridad en febrero de 2004, después de que el presidente Jean Bertrand Aristide partiera de Haití para el exilio, en el período posterior al conflicto armado que se extendió a varias

Ayudar al Gobierno de transición a establecer un entorno seguro y estable; ayudar en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití; prestar asistencia mediante programas integrales y a largo plazo de desarme, desmovilización y reinserción; prestar asistencia para el restablecimiento y mantenimiento del estado de derecho, la seguridad pública y el orden público; proteger al personal de las Naciones Unidas, los servicios, las instalaciones y el equipo y proteger a los civiles que se encuentren en riesgo inminente de violencia física; apoyar el proceso político y constitucional; ayudar en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias; apoyar al Gobierno de transición y a las instituciones y organizaciones haitianas en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos; e informar sobre la situación de los derechos humanos en el país³⁶⁴.

Las acciones del Brasil a través de la MINUSTAH denotaban un abierto interés por cambiar las condiciones de alejamiento que presentaban las relaciones con el Caribe y Centroamérica. A partir de ese momento, quedó establecido el hecho de que para tener una región completamente pacífica y libre de conflictos se debía tener una presencia activa en esas zonas geográficas pese a que éstas se encuentran bajo la influencia directa de Estados Unidos, que aunque no aceptó, bajo ninguna circunstancia, una hegemonía brasileña sí llevó adelante una estrategia de respaldo y cooperación con la potencia regional por medio de relaciones cordiales atendiendo a la posición de contrapeso que tiene el Brasil en la región.

A esta percepción del Brasil como un contrapeso, se añadieron las opiniones de bloques regionales como la Unión Europea que ubicaban al país como un actor importante para colaborar con el desarrollo y estabilidad en la región³⁶⁵. Para citar un ejemplo, Alemania catalogó al Estado brasileño como un “*pivotal state* debido a la capacidad de éste para la mediación de conflictos y el mantenimiento de la paz en Estados frágiles en sus respectivas regiones [actuando como un] ‘apaga fuegos’ políticos en América Latina”³⁶⁶.

ciudades de todo el país”. [En línea], Dirección URL: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/> [consulta: 8 de abril de 2012].

³⁶⁴ [En línea], Dirección URL: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minutah/background.shtml> [consulta: 8 de abril de 2012].

³⁶⁵ A la vez que se presenta como un socio importante para establecer proyectos triangulares de cooperación para el desarrollo, Sarah-Lea John de Sousa, *Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA*, Madrid, España, FRIDE, julio, 2008, p. 1.

³⁶⁶ Susanne Gratius, *op. cit.*, p. 35.

Fue así como el gobierno brasileño intentó impulsar un papel más activo dentro del escenario regional para llegar a consolidarse como una potencia media³⁶⁷ y regional con responsabilidades, aceptación de costos políticos y económicos y el compromiso para convertirse, a largo plazo, en un *global player* y un *paymaster* con incidencia –afirmativa y real- en la toma de decisiones a nivel internacional.

4.4. La evaluación. Los alcances de la política exterior brasileña durante el *lulismo*

Como en todos los casos, algunos de los objetivos esenciales no fueron cumplidos. Lo anterior, no quiere decir que las estrategias necesariamente fueron las incorrectas ya que para el éxito absoluto de una política exterior interfieren diversos elementos que están fuera del alcance de las personas que la formulan.

En el caso de estudio, puede afirmarse que a pesar de que existían condiciones favorables a la actuación externa brasileña tales como el retraimiento de la hegemonía estadounidense a nivel regional y mundial; la aparición de países con economías emergentes que apoyaron, en un momento dado, las reivindicaciones brasileñas (como la reforma gradual del sistema internacional -político y económico-, la inclusión de más actores estatales en la toma de decisiones, el reforzamiento de las instituciones multilaterales, etc.); la formación de bloques regionales y extrarregionales como herramientas de presión en organismos multilaterales; el auge del discurso y práctica de la multipolaridad; el renacimiento de las iniciativas de integración regional, entre otras; no se asistió a la construcción de un sistema internacional más justo y equitativo como se

³⁶⁷ “Según Carsten Holbrad, una potencia media puede ocupar una posición intermedia en la jerarquía de Estados creando cierto equilibrio sistémico; convertirse en el centro de una región y servir como puente mediador entre países desarrollados y en desarrollo [...] Una potencia media puede asumir diferentes funciones: 1) Contribuir a la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz; incluyendo la participación en misiones de la ONU. 2) Asumir un papel activo y fuerte compromiso con el multilateralismo regional e internacional. 3) Respetar las normas y reglas internacionales y participar activamente en su formulación. 4) Ejercer un papel de mediador y pacificador en situaciones de conflicto dentro y fuera de la región. 5) Disponer de una notable influencia en asuntos notables (paz, comercio, medio ambiente, pobreza) de la agenda internacional y tener la capacidad de definir los temas en los foros multilaterales (*agenda setting*) [...] Una potencia media puede actuar en el medio regional e internacional al mismo tiempo a diferencia de una potencia regional”, *ibidem*, p. 13.

buscaba, debido a la diversidad de intereses que difícilmente convergen para lograr un beneficio común.

No obstante, se alcanzaron metas interesantes que vale la pena señalar. En primera instancia, se logró el objetivo estratégico de revigorización del Mercosur y la profundización de las relaciones con el socio más importante del mecanismo para el Brasil: Argentina. A pesar del reforzamiento que ocurrió en los mecanismos de integración y de la existencia de un fuerte discurso que apelaba por el estrechamiento de los lazos entre los países sudamericanos, la realidad fue que existieron políticas brasileñas que defendieron el empoderamiento y protección de las industrias nacionales en detrimento de intercambios favorables entre los países participantes debilitando la existencia de relaciones justas y equitativas dentro de estos organismos.

Cabe destacar también, que los tres principales socios comerciales del Brasil son extrarregionales (aún considerando las fuertes relaciones que tiene con Argentina dentro del Mercosur) –como China, Estados Unidos, la Unión Europea y no se presenta una situación similar en Sudamérica, lo que evidencia que los intereses nacionales y objetivos estratégicos brasileños rebasan por mucho el discurso regional al que tanto se hizo alusión durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Por otro lado, acrecentó positivamente su participación en foros multilaterales de gran envergadura en donde por primera vez, sus acciones tuvieron efectos inmediatos, por ejemplo, en la conformación de grupos de presión, organismos de diálogo político, cooperación e intercambio, construyendo gradualmente un discurso que apelaba a la consolidación de un nuevo patrón de relaciones solidarias, no hegemónicas y entre iguales. Aunque los intereses fundamentales de cada uno de los Estados -aún dispuestos a cooperar- siempre fueron antepuestos.

Igualmente, pudo aumentar su prestigio y proyección como un país clave para la estabilidad de Latinoamérica y, sobre todo, de Sudamérica. Su activo papel y liderazgo en la formación de organismos multilaterales de amplio espectro -esto es, la consideración de

temas políticos, económicos, sociales, financieros, comerciales, de infraestructura, energía, defensa, culturales- le permitió impulsar su escalada en la jerarquía de Estados a nivel internacional, logrando posicionarse ya no sólo como un mediador de conflictos inter e intra estatales, así como entre los países del Norte y el Sur, sino también como un potencial *global player* y *paymaster* capaz de compartir costos, beneficios y responsabilidades con las grandes potencias.

Esta proyección permitió, por otra parte, que el país fuera tomado en cuenta para ser la sede de importantes eventos deportivos tales como el Mundial de fútbol de 2014 y los Juegos olímpicos de 2016. Estos dos hechos, por sí solos, revelan que la implementación de la estrategias de política exterior tienen repercusiones en ciertas áreas que posiblemente se piensen desligadas a la política exterior pero que también ostentan ventajas internacionales de las cuales pueden obtenerse elevados resultados positivos, pero al mismo tiempo representan retos para la -internacionalmente aceptada-fortaleza del Brasil.

No obstante los avances, puede cuestionarse la forma como actuó el país sudamericano para conseguir el anhelado puesto de jugador global comprometido con la gobernanza mundial. En este caso, a lo largo del tiempo se observó en la diplomacia y gobierno brasileño un cierto desprecio por compartir -realmente- costos y responsabilidades, que más que deberse al poco interés descansa, también, en el hecho de la existencia de mayores desafíos al interior del Estado (sobrevaloración de la moneda nacional, el estancamiento de la economía y la profundización de la crisis financiera internacional) y el destinamiento de recursos hacia otros rubros.

Otro punto criticable es el rechazo tácito a la implementación de normas vinculantes dentro de los mecanismos multilaterales en los que el Brasil participa (regionales o no regionales), flexibilizando enormemente el cumplimiento de los compromisos dejando la toma de decisiones a la voluntad de los gobiernos participantes y no al seguimiento de normas que conlleven una determinada sanción o amonestación.

El fracaso en la obtención de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas -reformando con ello a la misma ONU- reviste la mezcla de ciertos obstáculos y desafíos. En primer lugar, aunque el Brasil cuenta con una desarrollada capacidad de disuasión y persuasión a través de la utilización del *soft power*, el desarrollo menor de otros recursos -militares y tecnológicos, principalmente- provoca que el país sea relegado al grupo de las potencias emergentes que aunque cuentan con ciertos elementos - como el factor geográfico, poblacional, crecimiento económico y recursos naturales estratégicos- no pueden considerarse en el corto y mediano plazo como potencias medias y/o regionales.

En segundo lugar, se encuentran las fragilidades internas que tienen que ver con la todavía abundante desigualdad social y económica, la pobreza, el hambre, el analfabetismo y la precariedad de los sistemas de salud e impartición de justicia que imposibilitaron la transferencia de crecientes recursos monetarios para reforzar la actividad de la diplomacia brasileña así como el fortalecimiento de las industrias nacionales para el desarrollo de tecnologías de punta.

En tercer lugar, debemos ubicar a los desafíos externos que se concentraron en el mismo seno de las Naciones Unidas y, particularmente, del Consejo de Seguridad en donde la defensa de intereses unilaterales imposibilitaron la tarea del Brasil en ese mecanismo decisorio, lo que sin duda fue uno de los principales contratiempos para el logro de las estrategias de la política exterior brasileña en este tema.

Estados Unidos, asimismo, aunque apoyó parcialmente el liderazgo del Brasil en Sudamérica intentó contrarrestar este efecto al reforzar su presencia e influencia en países como México, regiones completas como Centroamérica y la mayoría de las islas del Caribe. Sin olvidar, su papel en Colombia, Chile y Perú que aún se mantienen como bastiones fundamentales de la figura del gobierno estadounidense como actor activo en el Cono Sur.

A pesar de su mayor activismo diplomático, el Brasil todavía no tiene la capacidad de proyectar su poder afirmativo o de veto, en la región centroamericana, ni tiene ninguna disposición de competir o cuestionar el poder americano en su 'mar interior caribeño' [relación con los países desarrollados con el objetivo de obtener el] derecho de acceso

una parte de su tecnología de punta [...] Pero si el Brasil quiere mudar de posición y de estrategia, dentro de las 'reglas' del sistema mundial, tendrá que desarrollar un trabajo extremadamente complejo de administración continua de las relaciones de complementariedad y competencia con los Estados Unidos, y con otras grandes potencias, a partir de sus propios intereses económicos y geopolíticos³⁶⁸.

Finalmente, está la desconfianza y cierta competencia de los países vecinos del Estado brasileño. De un lado, se encuentra Argentina que al ser también un país poderoso en la región desea compartir el liderazgo y aspira a obtener, igualmente, un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU porque se siente depositario de una tradición diplomática en el seno de la cooperación multilateral de larga data al igual que en el caso brasileño.

Venezuela, con un proyecto de integración y un proyecto político e ideológico de cuño social más que económico representa otro punto de competencia y en cierta medida de reto para el liderazgo pleno del Brasil en Sudamérica. Por otra parte, se encuentran Estados más pequeños como Bolivia, Uruguay, Paraguay o Ecuador que al notar un crecimiento de la presencia brasileña en sus países surge la desconfianza encarnada en viejas tesis como la del subimperialismo brasileño³⁶⁹ que ha provocado conflictos de intereses entre éstos y el Brasil, y ha obstaculizado su transformación en un actor con liderazgo pleno y aceptado. Generalmente, "las diferencias estructurales [tendieron] a prevalecer por sobre las afinidades culturales, políticas e ideológicas [...] La llegada al poder de gobiernos de izquierda no provocaron alineamientos automáticos"³⁷⁰.

³⁶⁸ José Luis Fiori, *op. cit.*, p. 7.

³⁶⁹ "La teoría del subimperialismo se apoya en el fundamento de que las relaciones entre el capitalismo dominante y la economía dependiente implican una transferencia de valor de la segunda hacia la primera, llevando a las burguesías de subcentros como Brasil a echar mano de la superexplotación del trabajo y la conquista de una esfera de influencia propia, donde tengan una hegemonía regional como mecanismo de compensación del producto excedente que se les escapa de las manos [...] La internacionalización de empresas brasileñas corresponde a una retomada del subimperialismo, bajo nuevas formas, a partir de la expansión del capitalismo brasileño bajo comando de sus grandes empresas que, apoyadas en el Estado, se apropian de la plusvalía producida en las naciones sudamericanas, haciendo del continente esfera de influencia privilegiada para la inserción del capitalismo de la potencia regional sudamericana en la mundialización del capital" en Mathias Luce, *La expansión del subimperialismo brasileño*, p. 2.

³⁷⁰ Tullo Vigevani; Haroldo Ramanzini Jr., "Brasil en el centro de la integración" en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 219, enero-febrero, 2009, pp. 91-92.

La asimetría existente entre el discurso y la práctica son evidentes a la luz de los resultados obtenidos por las estrategias implementadas por la política exterior brasileña. La existencia de una identidad híbrida -entre el Norte y el Sur- dificultó la mayoría de las ocasiones el que el Brasil mantuviera ciertos puntos de vista y persiguiera ciertos objetivos con el mismo activismo. Pero, al mismo tiempo, la posibilidad de moverse entre los dos mundos le trajo beneficios visibles (como la diversificación de relaciones comerciales, políticas y económicas con una mayor cantidad de países alrededor del mundo) por lo que quizá cambiar de estrategia en el corto plazo no resulte loable.

La incongruencia de la política exterior brasileña que abogaba una efectiva democratización de las instituciones internacionales, al tiempo que demandaba su inclusión en el grupo de países tomadores de decisiones a nivel mundial, reflejó la persecución de una política de poder que esperaba perpetuar privilegios sin representar a nadie más (teniendo en cuenta que sólo el Brasil no es Latinoamérica, Sudamérica o representa a la totalidad de las países en desarrollo) y sin transformar a las relaciones internacionales en interacciones verdaderamente justas, incluyentes e igualitarias.

Sin embargo, el activismo, la claridad de los objetivos, la persecución férrea de los intereses nacionales y la continua participación en los foros multilaterales -que se constituyeron como su principal escenario- son de hecho algunos de los elementos más innovadores que hicieron de la política exterior brasileña (y del país mismo) un factor altamente visible en las relaciones internacionales contemporáneas, a pesar que ésta mantuvo siempre claras líneas de continuidad observadas en períodos anteriores.

Por lo tanto, no puede afirmarse abiertamente que la actuación externa del país sudamericano durante los períodos presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva fue radicalmente rupturista debido a que se enmarcó dentro del tradicional proceso de formulación de la política exterior que respeta la estabilidad de los principios, la coherencia y continuidad del imaginario diplomático construido (y mantenido) desde el establecimiento del Brasil republicano a finales del siglo XIX y, particularmente, durante el

manejo del Ministerio de Relaciones Exteriores en los albores del siglo XX, de la mano del Barón de Río Branco.

El éxito de la política fue realmente relativo, lo mismo que el fracaso ya que si bien no se lograron algunos objetivos estratégicos que fueron perseguidos (un asiento permanente en el Consejo de Seguridad o la reforma de la ONU), gracias al cumplimiento de otros (reforzamiento de los mecanismos de integración y la participación activa en los mecanismos multilaterales regionales e internacionales), el Brasil alcanzó una creciente visibilización y presencia efectiva en una mayor cantidad de países que le dieron al Estado brasileño una marcada -aunque aún insípida- posición como país emergente con fuertes posibilidades de obtener cuotas de poder más elevadas que lo lleven a ser un polo de decisión con credibilidad e influencia internacional.

Asimismo, la política exterior complementó el fortalecimiento de la política interna brasileña al fungir como una herramienta más para el desarrollo nacional aunque, debemos señalar que a causa de adversidades internacionales (tales como la crisis financiera mundial), se retardaron los efectos positivos al interior del Brasil. Si bien gran parte de los avances que existieron se debieron a una vigilancia constante de la situación macroeconómica, de la inflación, de las tasas de interés y de la creación de un mercado nacional numeroso y poderoso, no se ignora la importancia de las inversiones extranjeras, de los acuerdos comerciales (como el que firmó en 2004 con la Unión Aduanera Sudafricana o el que signó en 2007 con la Unión Europea convirtiéndose en socio estratégico del bloque) y/o de transferencia de tecnología estos últimos que impactaron en áreas como la defensa nacional, por ejemplo, que cumple con la idea de mantener la integridad territorial –otro de los intereses primigenios del Brasil. Elemento que colaboró directamente en un objetivo que beneficia a las industrias brasileñas pero que tiene influencia en la manera en como el país se relaciona en el mundo a través de estrategias de disuasión, prestigio y una política de poder.

Dichos acuerdos que permitieron el acceso a grandes mercados para posicionar los productos brasileños a nivel internacional (lo que sin duda trajo beneficios monetarios al

interior del Estado expresado, entre otras cosas, en el aumento de sus reservas internacionales) también se tradujeron en desafíos para el Brasil al tener que sortear trabas comerciales, enfrentarse a sectores fuertemente subsidiados que ponían en desventaja a los productores brasileños y a la especialización de sus exportaciones en el ámbito de las materias primas en detrimento de un enriquecimiento tecnológico a mediano y largo plazo.

El impulso que recibieron ciertas empresas nacionales como *Embrapa* o *Petrobras*³⁷¹ -que tienen presencia en numerosos países alrededor del mundo prestando servicios y colaborando de cerca con otras empresas y dependencias en los Estados en donde tienen filiales- permitió no sólo la obtención de recursos adicionales para el financiamiento de programas sociales, proyectos de infraestructura, la política de crecimiento acelerado o la política industrial sino que a la par que esto sucedía, el Brasil acrecentaba su desempeño y relevancia a nivel internacional. Cuestión que permitía el aumento de la confianza y credibilidad hacia el país por parte de acreedores, inversores e instituciones financieras internacionales.

Finalmente, aunque se estableció como interés nacional el desarrollo y buscó obtenerse también a través de la política exterior, en última instancia ésta fue utilizada para consolidar el papel del Brasil en el sistema internacional como un potencial jugador global capaz de asumir responsabilidades por medio de una efectiva participación en la toma de decisiones en la esfera mundial ubicando al desarrollo, en la lista de prioridades inmediatas en el campo de la política exterior, en un segundo sitio.

³⁷¹ Está presente en 27 países- Angola, Argentina, Australia, Benin, Bolivia, Chile, China, Colombia, Cuba, EU, Ecuador, Gabón, Holanda, Japón, Libia, México, Namibia, Nigeria, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido, Singapur, Tanzania, Turquía, Uruguay y Venezuela- alrededor del mundo en donde desempeña actividades de exploración, producción, refinamiento, comercialización, transporte de crudo y gas natural, petroquímica, distribución de derivados, energía eléctrica y biocombustibles, [en línea]. Dirección URL: <http://www.petrobras.com/es/quiene-somos/presencia-global/> [consulta: 4 abril de 2010].

Conclusiones

El Brasil es un país complejo debido a su pasado colonial y a las peculiaridades de los procesos históricos que le han tocado vivir. Todo ello ha acumulado una serie de momentos clave que han provocado que el país se desenvuelva por caminos un tanto diferenciados con respecto a los de sus vecinos sudamericanos. Su política exterior, en términos amplios, ha sido constante y concreta aunque eso haya tenido que esperar al establecimiento de un Estado independiente, dueño de su destino y futuro.

La consolidación de la República Federativa del Brasil en 1889 (separándose definitivamente de la corona portuguesa) y el fortalecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, *Itamaraty*, con la presencia del Barón de Río Branco, marcaron el inicio fundamental de la diplomacia brasileña que a partir de ese momento fue crecientemente reconocida por su alto grado de profesionalismo y activismo.

La paz, la solidaridad, la negociación constante y una actitud cooperativa en todo momento pero fuerte, pragmática, inteligente y decidida -cuando el momento lo amerite- son ya las líneas generales que pueden observarse en las relaciones que el Brasil mantiene con los actores del escenario internacional en general. Los intereses nacionales prácticamente se mantuvieron inamovibles a través de todos estos años. Los ideales concernientes a mantener la integridad, seguridad y unidad del territorio, así como el alcanzar un desarrollo integral del país han permeado gobiernos, dictaduras, ideologías y personalidades. No obstante, las formas para conseguirlos han cambiado, evolucionado o transformado según las coyunturas que se presenten.

En este orden de ideas, consideramos que el Brasil actualmente ha logrado, combinando principios, valores y pragmatismo, una actuación (interna y externa) efectiva que lo ha llevado en varios momentos de su historia, pero sobre todo en los períodos presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva, a obtener un lugar importante en el escenario regional e internacional gracias a los alcances que ha presentado la aplicación de su política exterior.

Fueron retomados temas como el desarrollo económico efectivo e igualitario; la búsqueda del progreso y modernización; la solidaridad entre los países pobres y en desarrollo; el avance de la defensa y promoción de los derechos humanos; las intenciones de consolidar su papel como potencia media y regional, así como llegar a convertirse en un actor global plenamente reconocido, iniciar una lucha contra la pobreza, el hambre y la desigualdad mundial, el obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por medio de la demanda de la democratización y reforma de las principales instancias internacionales y el reforzamiento del multilateralismo.

Las potencialidades geográficas, de recursos naturales y la inmensa vastedad territorial pueden convertir al Brasil en una pujante y dinámica economía emergente con un lugar privilegiado a nivel internacional. La gran diversidad biológica que posee, gracias a la variedad de climas que confluyen en su territorio, lo convierten en un sujeto relevante para las relaciones internacionales.

Los mecanismos puestos en marcha al interior del Estado para hacer frente a las desigualdades y rezagos sociales existentes entre inmensas capas de la población son algunos de los factores más importantes que refuerzan el papel de este país sudamericano en la región y el mundo. El Brasil y su cúpula gubernamental han establecido grandes alianzas entre los sectores más importantes en el ámbito económico y político al entender que la construcción de bases fuertes en su interior debe ser uno de los pilares nodales en su proyección al exterior.

De este modo resulta indispensable señalar la gran apuesta hecha a través de novedosas políticas públicas dirigidas al ámbito social como Hambre Cero (*Fome Zero*) que, a pesar de los magros resultados, se consolidó como una importante herramienta de lucha contra el hambre, misma que fue reconocida por la Organización de las Naciones Unidas para ser puesto en práctica a nivel internacional.

Si bien, en términos reales alcanzó una tasa de crecimiento menor que la de sus países vecinos y muy inferior a los demás BRICs, se observó una efectiva recuperación del

Producto Interno Bruto, una reducción del número de familias por debajo de la línea de pobreza (20 millones), aumentó el número de brasileños que se incorporaron a las filas de la clase media (alrededor de 31 millones de personas) y creció la inversión en sectores industriales estratégicos.

El Brasil gozó de una estabilidad económica gracias a que la mayoría de las medidas económicas anti-cíclicas aplicadas rindieron los frutos suficientes para encarar los efectos nocivos de la crisis económica internacional. Esa estabilidad y su papel de líder en la región aunado a sus decisiones en política exterior, lo proyectaron como un actor relevante de las relaciones internacionales, ámbito en el que gozó de un amplio margen de maniobra debido a las condiciones, contradictorias pero dinámicas, que se vivían al interior del país. Es así que puede afirmarse que el Estado brasileño ha podido aprovechar crecientemente de las potencialidades que se derivan de las riquezas que existen en su territorio y los esfuerzos implementados en cuanto a política interna para apuntalar crecientemente la activa posición que ha venido construyendo en la esfera internacional.

La situación mundial durante el período de ocho años estudiado, por otro lado, sufrió vertiginosos cambios que provocaron el reacomodo de algunas situaciones y el surgimiento de actores poderosos. El cambio del paradigma de la seguridad internacional implementado por el unilateralismo estadounidense en sus actividades bélicas en Irak y Afganistán, su lucha contra el terrorismo y su evidente alejamiento de las zonas en donde había mantenido una presencia significativa, dieron como resultado el reforzamiento del estatus que algunos Estados del sistema mundial ya venían construyendo tiempo atrás.

Países como China, India, Rusia, Sudáfrica y el Brasil se distinguieron no sólo por la formación de bloques o espacios de diálogo y cooperación, sino por su capacidad de influenciar la toma de decisiones -aunque quizá no de manera determinante- por medio de mecanismos multilaterales renovando, asimismo, el tema de las relaciones Sur-Sur, la solidaridad entre los países y la necesidad de una efectiva redemocratización (y reforma) de las principales instancias de poder en el mundo.

En forma general puede afirmarse que en la esfera internacional se observaron pocos conflictos que pudieran poner en peligro la estabilidad, la paz y la seguridad en el mundo ya que cada Estado, desde su posición y sus capacidades, se esforzó por la construcción de un entorno alejado de problemas graves. Por lo tanto, más que representar un desafío para los designios e intereses brasileños resultó en un escenario viable para la consecución de objetivos estratégicos aprovechando los vientos de cambio y las transformación en la correlación de fuerzas políticas avizoradas en el mundo entero.

Las estrategias utilizadas por los hacedores de política exterior brasileños y las acciones observadas atendieron a la consecución efectiva de los intereses nacionales y objetivos estratégicos buscados por la diplomacia brasileña en representación del gobierno estatal. Sin embargo, como sucede en la mayoría de los casos, la permanencia de desafíos, la incongruencia de algunas metas con la realidad misma y otras causas ajenas al control de los responsables de elaborar y aplicar una política exterior, no permitieron un éxito rotundo del país sudamericano en la materia.

Sin embargo, debe destacarse el renovado activismo que caracterizó a las estrategias y acciones llevadas a cabo por los hacedores de la política exterior que tomaron en cuenta en todo momento los principios, fuerzas profundas y factores de continuidad para hacer de esta política de Estado -con la previa adaptación a las condiciones del mundo actual- una herramienta más del desarrollo nacional.

A pesar de no presentarse rupturas radicales y de la existencia de ciertos aspectos negativos de las administraciones petistas, el Brasil gracias a su fortaleza interna logró proyectarse -ante actores externos- como un aspirante a liderar la región, a lograr su estabilización y ser portavoz de las necesidades y desafíos que comparte con sus países vecinos. La confianza y reconocimiento foráneos concedieron al país la oportunidad de cumplir con algunos de sus objetivos fundamentales como el que se refiere a su papel como presencia subregional fuerte. Las metas claras y la expresión abierta de los intereses brasileños, así como su activa presencia en diferentes foros que pretendían tomarse como

plataforma de despegue, se constituyeron como las principales características del manejo de la política externa dentro del *Itamaraty*.

Se mantuvo la participación activa del presidente en esta área aunque se intensificó la utilización de dicha figura debido al capital político que representaba la personalidad carismática de Luiz Inácio Lula da Silva como consecuencia de su pasado social y de militancia política. Este aspecto fue acompañado de una renovación y refuerzo de las tareas y atribuciones de tres individuos fundamentales en la construcción y asesoramiento en temas de política exterior, es decir, Marco Aurélio García, Samuel Pinheiro Guimarães y Celso Amorim. Estas personalidades actuaron con dinamismo para retomar postulados históricos y cambiar paulatinamente, el impulso que se le daba a los intereses nacionales y objetivos estratégicos, expresándolos siempre con fuerza, claridad y activismo.

De esta forma, en la actualidad el país tiene presencia en los cinco continentes, ha reforzado los lazos que tiene con países emergentes y ha diversificado sus relaciones de manera efectiva. A pesar que estos factores posibilitaron una actuación prolífica y más autónoma en lo que concierne a las estrategias y acciones de política exterior, existieron elementos que evidenciaron la gran distancia que existe todavía, en un país como el Brasil, entre la realidad, las posibilidades y el discurso de una política externa que aspira a obtener grandes cosas en un sistema internacional con ciertos vicios y deficiencias.

No obstante haber logrado una efectiva visibilización del país que provocó que se le tomara en cuenta de manera creciente en la sociedad internacional (que veía en el Brasil un fuerte pilar para la estabilidad regional en un subcontinente inmerso en continuos conflictos de diversa índole), y que cumpliera –aunque no consiguió consolidarla debido a desconfianzas y contradicciones- con la meta de convertirse en un actor regional fortalecido, con capacidad de influenciar la toma de decisiones y de liderar la construcción de mecanismos que abarcaron a varios países de la subregión y el continente, falló en la consecución de objetivos notablemente estratégicos como el asiento permanente en el Consejo de Seguridad, transformarse en un *global player* y democratizar efectivamente las instituciones internacionales. Aunque se esforzó no pudo evitar la incongruencia de ciertas

acciones oponiendo visiblemente la realidad imperante, sus intereses específicos y el discurso enarbolado que quedó, en estos casos, sólo en retórica.

Sus intenciones de participar -compartiendo costos y responsabilidades- en la construcción de un nuevo tipo de gobernanza global mediante la construcción de mecanismos multilaterales regionales, el fortalecimiento de los globales y del establecimiento de relaciones democráticas, justas, incluyentes, equitativas y solidarias, se encontraron frente a demandas que más que democratizar buscaron nuevos privilegios y dejar inamovibles otros (como la cuestión del Consejo de Seguridad o el interés de ser un *global player*).

Su preferencia por los organismos multilaterales que no incluyan en su seno un cuerpo normativo -flexibilizando la toma de decisiones- se considera un elemento negativo que denota la falta de compromiso por parte de la diplomacia y el gobierno brasileño para con el sistema internacional. No obstante, representa también un mayor ejercicio de voluntad política para el cumplimiento de ciertas metas sin la necesidad de tener un aparato burocrático fastuoso y poco eficiente. Aún con la abundancia de cumbres o reuniones presidenciales y la centralización de la toma de decisiones en el seno de los gobiernos estatales, el diálogo constante y el compromiso no han demeritado el cumplimiento de fines conjuntos ante la inexistencia de un cuerpo normativo que obligue y merme ciertas capacidades o funciones estatales.

Sin ignorar el hecho de que fue reconocido como un país con relevancia en la región y con creciente participación en la toma de decisiones a nivel mundial, el Brasil no pudo evitar las diferencias y confrontaciones con algunos países. Con la Unión Europea, prevalecieron los problemas de índole comercial ante las infructuosas negociaciones de un acuerdo comercial de amplio espectro. En el caso de China (y pese a que el gigante asiático se convirtió en su principal socio comercial) surgieron desavenencias por la especialización -*commodities*- de las exportaciones brasileñas hacia la potencia continental y la inundación de manufacturas provenientes de ésta en detrimento de las industrias nacionales del país sudamericano.

Con Estados Unidos, las cosas no transcurrieron sin la presencia de inconvenientes, mismos que imposibilitaron el establecimiento de relaciones bilaterales de plena cooperación y no confrontación. Algunos de los síntomas de dicha situación fueron: la inconformidad del gobierno brasileño -compartido con otros países de América Latina- por el acuerdo firmado entre el gobierno estadounidense y Colombia para la instalación de siete nuevas bases militares en territorio colombiano (en la frontera que lo separa del Brasil y en donde se encuentra una parte de la Amazonia).

El caso del golpe militar para derrocar al gobierno de Manuel Zelaya en Honduras fue otro aspecto que evidenció el grado de desacuerdo y la nula organización para atajar el problema conjuntamente. La cuestión relativa al estatus de Cuba en el siglo XXI frente a Estados Unidos se presentó como un elemento más entre los ya existentes desacuerdos, ya que si bien la mayoría de los Estados latinoamericanos mantuvieron relaciones normales con los gobiernos castristas y criticaron la continuación del embargo hacia la isla, las administraciones de Bush hijo y Barack Obama –pese a que éste en el inicio de su mandato se mostró, en cierto grado, más flexible- no transformaron su accionar confrontando opiniones constantemente.

Finalmente, se presentaron otros dos asuntos que enfrentaron a las actividades y opiniones de ambos gobiernos. El primero de ellos es que se refiere al contencioso nuclear iraní que desde 2010 ha ocupado un lugar fundamental en la agenda externa de los países que conforman el Consejo de Seguridad, más Alemania e Israel. La renuencia de la teocracia persa a aceptar las inspecciones por parte de miembros de la AIEA y de un plan de enriquecimiento de uranio planteado por las cinco potencias, provocó que surgiera una propuesta diplomática alterna desde Turquía y el Brasil que fue aceptada por Irán. Esta decisión ocasionó la molestia del Consejo de Seguridad y, sobre todo, de EU hacia el país sudamericano ya que consideró que éste último entorpecía y obstaculizaba la consecución efectiva de las resoluciones tomadas en el seno del órgano de la ONU.

El segundo asunto, tiene que ver con la cuestión de los impuestos y subsidios a los productos agrícolas mismos que hicieron surgir tensiones que mermaron el cabal

cumplimiento de acuerdos estratégicos como el de los biocombustibles firmado por George W. Bush y Lula da Silva en 2007, sólo por poner un ejemplo. Igualmente, se llegó a un estado de políticas exteriores enfrentadas y de relaciones bilaterales enrarecidas como consecuencia directa de las fricciones que existieron en esta esfera.

Es así, que a la luz de la información analizada en el presente trabajo de investigación, la hipótesis principal que se manejó fue cumplida aunque matizada a lo largo de la elaboración de esta tesis, ya que si bien puede afirmarse existió un renovado dinamismo en la persecución de los fines (expresado, sobre todo, en el marcado activismo y defensa de sus intereses estratégicos como el aumentar su presencia en el escenario internacional, el crecimiento y desarrollo económico, etc.), los gobiernos de Lula siempre se decantaron en mayor medida por la tradición en lugar de la ruptura radical en la forma en como se llevó a cabo la política exterior en el país. A diferencia de épocas anteriores en la que la política exterior brasileña había tenido un bajo perfil debido al poco dinamismo y activismo con el que fueron buscados los objetivos estratégicos, en el período comprendido entre el 2003 y 2010 fueron construidas metas claras que fueron perseguidas con fuerza en un escenario insoslayablemente más benéfico para que el Brasil contara con el margen de maniobra necesario para proyectar efectivamente la imagen de un país renovado y con oportunidades de despuntar como un actor destacado en un sistema internacional cada vez más complejo y desafiante.

Los objetivos, por otro lado, se alcanzaron ya que pudimos saber cuáles fueron los intereses nacionales básicos del país sudamericano y determinamos el grado de éxito y fracaso presente en su cumplimiento. También, conocimos y analizamos los medios de los cuales se valió el Brasil en el momento de aplicar su política exterior y como éstos ayudaron en la búsqueda y satisfacción de metas estratégicas.

Igualmente, llegamos a la conclusión de que si bien la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia brasileña marcó un importante reforzamiento de la política exterior no necesariamente ocurrió una ruptura ya que, como vimos en el primer y cuarto capítulo, se sostuvieron ciertos principios y fuerzas profundas que se retomaron (adaptándolas

siempre a las nuevas tendencias y coyunturas) en el *lulismo* y no fueron creaciones propias de esas administraciones. Finalmente, pudimos señalar los alcances y limitaciones de la política externa atendiendo siempre a las dificultades y oportunidades que presentó el medio nacional, internacional y regional.

De este modo y tomando en cuenta los cambios que se están sucediendo no sólo en el Brasil sino en el mundo después de la salida de Lula de la presidencia, así como de los otros tres personajes importantes del Ministerio de Exteriores, las perspectivas que tiene un tema como el análisis de la política exterior brasileña son aún amplias y complejas no sólo por la personalidad de la presidente Dilma Rousseff (que a diferencia de su predecesor carece de carisma, tiene un pasado político y social ciertamente diferente, y su comportamiento hacia el exterior es discreto, al ser mínimas sus visitas a otros países del mundo) , por el desenvolvimiento de ciertos asuntos a nivel mundial, sino también por las nuevas prioridades y problemas a los que tiene que enfrentarse un país en desarrollo. El legado que dejó el *Itamaraty* después de ocho años de administraciones *lulistas*, profundizó las metas e iniciativas que habían sido lanzadas en gobiernos anteriores. Lo que se logró aunque grande, no resultó suficiente ante la creciente importancia que obtuvo el Brasil a nivel internacional.

El país sin duda -y aún con sus desafíos- seguirá presentándose como un referente obligado cuando se haga alusión a la subregión y al continente en general, una presencia fuerte y un puente de comunicación entre los países desarrollados y en desarrollo. Podrá conservar el lugar conquistado de Estado pacificador, estabilizador y será un actor con creciente participación en la toma de decisiones a nivel internacional enalteciendo un discurso de liderazgo compartido y de solidaridad entre los pueblos del mundo, aunque no se prevé que consiga un asiento permanente en el Consejo de Seguridad ni que se logre la reforma de las instituciones internacionales.

Es así que la actual mandataria brasileña tendrá que construir relaciones con socios tradicionales -Estados Unidos- con un menor nivel de confrontación no sólo porque el mercado norteamericano es uno de los principales destinos comerciales para el Brasil, sino

porque un buen entendimiento con el gobierno estadounidense impulsará (o se presentará como un desafío menor) el papel de actor subregional fortalecido que el Estado brasileño logró en ocho años de administraciones *lulistas*. Las acciones puntuales que denotan el esfuerzo de la política exterior respecto a este asunto se evidencian en el nombramiento de Antonio Patriota -antiguo embajador ante Washington- como Ministro de las Relaciones Exteriores; el acercamiento con el gobierno estadounidense para estrechar los lazos bilaterales; y el distanciamiento frente al contencioso nuclear iraní.

Igualmente, mantendrá lo hasta ahora logrado en lo que respecta a la redinamización de la integración sudamericana objetivo que no ha desaparecido del horizonte de la política exterior brasileña. Por lo que se espera que se continúe con dinámicas de acercamiento, diálogo, reforzamiento de las instancias de discusión y, posiblemente, un mayor compromiso con la institucionalización de órganos en el seno de ciertos mecanismos como el Mercosur o la Unasur.

Aunque el futuro de la economía brasileña es algo incierto debido al agravamiento de la crisis internacional en lugares como la Unión Europea, una baja en el crecimiento económico de países como China o India; al aumento de la inflación; una creciente sobrevaluación del real, al estancamiento de la economía nacional y a los magros avances en los programas sociales de combate al hambre y a la pobreza, se espera que al menos en lo que se refiere a los asuntos externos se verifique el seguimiento de objetivos estratégicos anteriormente estudiados, como consecuencia de las pautas tradicionales características de su política exterior. No obstante, a causa de la personalidad de la mandataria, una disminución de sus visitas hacia el exterior y la concentración en temas puntuales, probablemente llegue a pensarse que la política exterior brasileña desde 2011 resulte menos activa aunque en realidad (y al menos en estos dos años de administración Rousseff) se busque la consolidación de las metas alcanzadas en los períodos anteriores y el mejoramiento de los acuerdos, alianzas y la participación brasileña en el sistema internacional.

Bibliografía, hemerografía y otros recursos electrónicos

- Adorno, Theodor; Horkheimer, Max, “La industria cultural” en *Dialéctica de la Ilustración*, Madrid, España, Trotta, 2006, 303 pp.
- Arraes, Miguel, *Brasil: pueblo y poder*, México, Ediciones Era, 1971, 180 pp.
- Aron, Raymond, *Paz y Guerra entre las Naciones*, Madrid, España, Alianza editorial, 1985, 918 pp.
- Atkins, G. Pope, *América Latina en el sistema político internacional*, España, Gernika, 1992, 515 pp.
- Bauman, Zygmunt, *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Madrid, España, Siglo XXI editores, 2006, 185 pp.
- Bosi, Alfredo, *Cultura brasileña. Una dialéctica de la colonización*, España, Ed. Universidad de Salamanca, 2005, 351 pp.
- Cardoso, Fernando Henrique; Soares, Mário, *El mundo em português: um diálogo*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, 2000, 298 pp.
- Cusimano, Maryann K., *Beyond Sovereignty, the rise of transsovereign problems*, New York, USA, Palgrave Mcmillan, 2000, 384 pp.
- Del Arenal, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, España, Tecnos, 2007, 477 pp.
- De Barros, Jayme, *Ocho años de política exterior del Brasil*, Río de Janeiro, Brasil, D. N. P., 1938, 137 pp.
- De Meira Mattos, Carlos, *Geopolítica e modernidade. Geopolítica brasileira*, Rio de Janeiro, Brasil, Biblioteca do Exército, Coleção General Benício, 2002, 156 pp.
- Freyre, Gilberto, *Interpretación del Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, 197 pp.
- Fukuyama, Francis, *América en la Encrucijada. Democracia, poder y herencia neconservadora*, Barcelona, España, Ediciones B, 2007, 238 pp.
- Godínez, Víctor; Máttar, Jorge, *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*, Chile, CEPAL, 2009, 576 pp.
- González Pazos, Jesús, *Bolivia. La construcción de un país indígena*, Barcelona, España, Icana, 2007, 199 pp.

-
-
- Hernández- Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, México, Porrúa, 2002, 1295 pp.
 - Herrero de Castro, Rubén, *La realidad inventada. Percepciones y proceso de toma de decisiones en política exterior*, Madrid, España, Plaza y Valdés, 2006, 303 pp.
 - Horowitz, Irving, *Revolución en el Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1970, 254 pp.
 - Iglésias, Francisco, *Breve historia contemporánea del Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 309 pp.
 - Jalife- Rahme, Alfredo, *Hacia la desglobalización*, México, Jorale Editores; Grupo Editorial Orfilia Valentini, 2007, 98 pp.
 - Kamath, P. M., *Foreign Policy-Making and International Politics*, New York, USA, Radian Publishers, 1990, 282 pp.
 - Keohane, Robert, *Después de la hegemonía*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, 1988, 334 pp.
 - Keohane, Robert, *Power and Interdependence*, New York, USA, Longman, 2001, 334 pp.
 - Konetzke, Richard, *Historia universal siglo XXI. América Latina, la época colonial*, México, Siglo XXI editores, 2000.
 - Klare, Michael, *Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto mundial*, Barcelona, España, 2003, Ediciones Urano, 345 pp.
 - Lafer, Celso, *A identidade internacional do Brasil. A política externa brasileira. Passado, presente e futuro*, São Paulo, Brasil, Perspectiva, 2001, 126 pp.
 - Lafer, Celso; Peña, Félix, *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Nueva Visión, 1973, 117 pp.
 - Lins, Álvaro, *O Barão do Rio Branco, Biografia pessoal e historia política*, São Paulo, Brasil, Companhia Editorial Nacional, 1965, 450 pp.
 - Marini, Ruy Mauro, “La crisis del desarrollismo” en Marini, Ruy Mauro; Millán, Mária, *La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo y dependencia*, México, Ediciones El Caballito, 1995, 318 pp.

-
-
- Martínez, Jorge Mario; Máttar, Jorge; Rivera, Pedro (coord.), *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, México, CEPAL, 2005, pp. 341.
 - Menéndez, Cristina; Kerz, Mercedes, *Autocracia y Democracia. Brasil, un camino al Mercosur*, Ed. Belgrano, 1993, 220 pp.
 - Merle, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid, España, Alianza Editorial, 1976, 461 pp.
 - Ministério das Relações Exteriores, *A política externa do governo Itamar Franco*, Brasília, Brasil, Ministério das Relações Exteriores; Fundação Alexandre de Gusmão, 1994, 86 pp.
 - Ministerio de Relaciones Exteriores, *Brasil*, Brasilia, Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1972, 1107 pp.
 - Morgenthau, Hans, *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 718 pp.
 - Neiva Santos, Raquel Magalhães, *Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional*, Buenos Aires, Argentina, FLACSO; Universidad de San Andrés; Universidad de Barcelona, 2009, 241 pp.
 - Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, 220 pp.
 - Oswald Spring, Úrsula; Günter Brauch Hans (editores), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, 2009, UNAM, 887 pp.
 - Ovejero Bernal, Anastasio, *Técnicas de negociación: cómo negociar eficaz y exitosamente*, Madrid, España, McGraw-Hill Interamericana, 2004, 160 pp.
 - Páez Montalbán, Rodrigo; Vázquez Olivera, Mario (coord.), *Integración latinoamericana. Raíces y perspectivas*, México, Ediciones y Gráficos Eón; UNAM, 2008, 299 pp.
 - Pereyra, Carlos *et al.*, *Historia ¿para qué?*, México, Siglo XXI editores, 2010, 245 pp.
 - R. Parker, Phyllis, *Brasil y la intervención silenciosa, 1964*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 216 pp.

-
-
- Rohter, Larry, *Brazil on the rise. The story of a country transformed*, New York, USA, Palgrave Macmillan, 2010, 304 pp.
 - Sader, Emir; García, Marco Aurélio, *Brasil entre el pasado y el futuro*, Buenos Aires, Argentina, Capital Intelectual, 2010, 251 pp.
 - Sader, Emir, *La venganza de la historia. Hegemonía y contrahegemonía en la construcción de un nuevo mundo posible*, México, Ediciones Era, 2003, 215 pp.
 - Schilling, Paulo, *El expansionismo brasileño*, México, El Cid Editor, 1978, 314 pp.
 - Silva Michelena, José, *Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial*, México, Siglo XXI, 2007, 291 pp.
 - Smith Steve; Haldfield Amelia; Durne Tim, *Foreign Policy: theories, actors, cases*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 442 pp.
 - Tavares Soares, Laura; Sader, Emir, *Governo Lula: decifrando o enigma*, São Paulo, Brasil, Viramundo, 2004, 190 pp.
 - Touraine, Alain, *¿Podemos vivir juntos? Iguales y diferentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 335 pp.
 - Tomlinson, John, *Globalización y Cultura*, México, Oxford University Press, 2001, 264 pp.
 - Truyol y Serra, Antonio; Barbé, Esther, *Escritos sobre política internacional. Hans Morgenthau*, Madrid, España, Tecnos, 1990, 166 pp.
 - Velázquez, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior en México*, México, Plaza y Valdés; Universidad del Mar, 2007, 402 pp.
 - Vilas, Carlos, “La revalorización del Estado después del Consenso de Washington ¿Hacia atrás o hacia delante? en Chaparro, Adolfo, *Estado, democracia y populismo en América Latina*, Colombia, CLACSO, 2008, 144-172 pp.
 - Weckmann, Luis, *La herencia medieval del Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 397 pp.

HEMEROGRAFÍA

- Acosta Puertas, Jaime, “El ALCA en presente. Una mirada desde países no desarrollados”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 186, 2002, 101-113 pp.
- “Brasil en 2011”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, núm. 1, vol. 11, México, ITAM, enero-marzo, 2011, 164 pp.
- “Brasil: un socio privilegiado de la UE”, *Informe de conferencia: Área, Paz, Seguridad y Derechos Humanos*, FRIDE, julio 2007, 6 pp.
- Carneiro, Ricardo, “O Brasil frente à crise global”, *Interesse Nacional*, Brasil, abril-junho, 2009, 20-30 pp.
- Costa Vaz, Alcides, “El gobierno Lula ¿una nueva política externa?”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 187, 2003, 139-152 pp.
- De Almeida, Paulo Roberto, “A política externa do novo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, retrospecto histórico e avaliação programática”, *Notas*, 229-239 pp.
- De Almeida, Paulo Roberto, “Uma política externa engajada; a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, núm. 47, Brasil, 2004, 162-184 pp.
- De Almeida, Paulo Roberto, “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasil, núm. 49, Brasil, 2005.
- Duarte Villa, Rafael; Trindade Viana, Manuela, “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales en la práctica del multilateralismo y en la política exterior para el Sur”, *Revista de Ciencia Política*, núm. 2, vol. 28, São Paulo, Brasil, Universidad de São Paulo, 2008, 77- 106 pp.
- Gámez, Alba E., “Fuentes de cambio en política exterior”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 69, Barcelona, España, CIDOB, mayo, 2005, 127- 151 pp.
- Giaccaglia, Clarisa, “Condicionantes sociales en el proceso de formación de potencias mundiales: un análisis de los países IBSA a partir de un recorrido histórico”, *Relaciones Internacionales*, núm. 15, Madrid, España, Universidad Autónoma de Madrid, octubre, 2010.

-
-
- Gomes Saraiva, Miriam, “La visión de la diplomacia brasileña sobre Europa: de las tentativas de aproximación hasta las complejidades de la asociación estratégica”, *Policy Brief*, núm. 35, Madrid, España, FRIDE, marzo, 2010, 5 pp.
 - Grabendorff, Wolf, “Brasil: de coloso regional a potencia global”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 226, marzo-abril, 2010, 158-171 pp.
 - Grabendorff, Wolf, “La política exterior del Brasil, entre el primer y el tercer mundo”, *Revista Nueva Sociedad*, número 41, marzo-abril, 1979, 18 pp.
 - Gratius, Susanne, “Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?”, *Documento de trabajo*, núm. 35, Madrid, España, FRIDE, abril, 2007, 40 pp.
 - Gratius, Susanne, “Brasil y Europa hacia 2015”, *Policy Brief*, núm. 49, Madrid, España, FRIDE, febrero, 2011, 5 pp.
 - Hirst, Mónica, “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 205, 2005, 131-140 pp.
 - “Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur-Sur”, *Relaciones Internacionales*, núm. 15, Madrid, España, Universidad Autónoma de Madrid, octubre, 2010, 187 pp.
 - John de Sousa, Sarah-Leah, “Brasil, India y Sudamérica, potencias para un nuevo orden” en *Política Exterior*, núm. 121, enero-febrero, 2008, 165- 178 pp.
 - John de Sousa, Sarah-Leah, “Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA”, *Informe de Programa de Paz, Seguridad y Derechos Humanos*, Madrid, España, FRIDE, julio, 2008, 5 pp.
 - John de Sousa, Sarah-Leah, “Brazil as an emerging security actor and its relations with the European Union”, *European Security Review*, núm. 43, marzo, 2009, 5 pp.
 - John de Sousa, Sarah-Leah, “Entre o Norte e o Sul: o papel do Brasil no sistema internacional de segurança”, *Revista Nueva Sociedad especial em português*, outubro, 2008, 123-132 pp.
 - John de Sousa, Sarah-Leah, “India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?”, *Comentario*, FRIDE, abril, 2007, 15 pp.
 - Knoop, Joachim, “El Brasil con Lula ¿más de lo mismo?”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 187, septiembre-octubre, 2003.

-
-
- Lechini, Gladys; Giaccaglia, Clarisa, “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿líder regional o jugador global?”, *Revista Problemas del Desarrollo*, núm. 163, octubre-diciembre, 2010, 53-74 pp.
 - Machado, Eliel, “El gobierno de Lula, el neoliberalismo y las luchas sociales, *Metapolítica*, núm. 65, México, julio-agosto, 2009.
 - Marqués, Beno, “El lugar también importa. Las diferentes relaciones entre Lula y el MST”, *Revista Nera*, núm. 9, año 9, julio-diciembre, 2006.
 - Mayorbe, Eduardo, “El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 204, 2006, 159-175 pp.
 - “Multilateralismo en Latinoamérica”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, núm. 3, vol. 10, México, ITAM, julio-septiembre, 2010, 167 pp.
 - *Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 3, año 1, Caracas, Venezuela, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, enero-junio, 2010, 158 pp.
 - Ojeda Gómez, Mario, “México y el conjunto de países llamado BRIC (Brasil, Rusia, India y China) en *Foro Internacional*, núm. 200, abril-junio, 2010, 350- 384 pp.
 - Ojeda, Tahina, “La cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante”, *Relaciones Internacionales*, núm. 15, Madrid, España, GERI-Universidad Autónoma de Madrid, octubre, 2010, 91-166 pp.
 - Perrotta, Daniel; Fulquet, Gastón; Incháuspe, Eugenia, “Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica”, *Revista Nueva Sociedad*, enero, 2011, 26 pp.
 - *República Federativa del Brasil. Monografía*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, España, julio, 2009.
 - *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 92, México, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Internacionales, junio, 2011, 220 pp.
 - *Revista Pensamiento Propio*, núm. 33, año 16, México, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales; Universidad de Guadalajara; Universidad Iberoamericana, enero-junio, 2011, 276 pp.

-
-
- Rodriguez, Tania Julieta, “El rol de Brasil en América del Sur: de la indiferencia al liderazgo regional. Las incidencias de la política exterior brasileña en el subcontinente”, *Jornadas de Relaciones Internacionales. Poderes emergentes ¿hacia nuevas formas de concertación internacional?*, FLACSO, septiembre, 2010, 19 pp.
 - Sader, Emir, “El desafío teórico de la izquierda latinoamericana”, *Memoria, Revista mensual de política y cultura*, núm. 239, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, A.C., diciembre 2009, febrero 2010, 17-22 pp.
 - Sader, Emir, “El enigma Lula: la difícil caracterización de su gobierno” en *Metapolítica*, núm. 65, México, julio-agosto de 2009.
 - Sallum Jr., Brasilio, “La especificidad del gobierno de Lula. Hegemonía liberal, desarrollismo y populismo”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 217, Caracas, septiembre-octubre, 2008, 155- 171 pp.
 - Serbin, Andrés, “Desafíos y obstáculos políticos del ALCA”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 186, 2003, 86-100 pp.
 - Sotero, Paulo, “Brazil’s Rising Ambition in a Shifting Global Balance of Power”, *Politics*, vol. 30, 2010, 71-81 pp.
 - Souto Maior, Luiz A. P., “Desafios de uma política externa assertiva”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, núm. 46, Brasil, abril, 2003, 2-34 pp.
 - Umoya, *Revista de la Federación de Comités de Solidaridad con África Negra*, núm. 61, IV trimestre, Barcelona, España, 2010, 35 pp.
 - Vigevani, Tuilo; Ramanzini, Haroldo Jr., “Brasil en el centro de la integración”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 219, enero-febrero, 2009.
 - Villalba, César, “Aspectos básicos para estudiar la política exterior” en *Boletín de Política Exterior de México*, No.2, UNAM/FCPyS, México, mayo-junio, 1998, 10 pp.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

- *Dossier: De Lula a Dilma: dos líderes para un Brasil en transformación*, [en línea], Barcelona, España, CIDOB, Dirección URL: http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers_cidob/brasil_2011/de_lula_a_dilma_dos_lideres_para_un_brasil_en_transformacion
- Gratius, Susanne, “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”, [en línea], Madrid, España, FRIDE, Dirección URL: <http://www.fride.org/publicacion/401/hacia-una-otan-sudamericana-brasil-y-un-consejo-de-defensa-sudamericano>
- Herrera Santana, David, “La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal” en *Revista Electrónica Escenarios XXI*, Año II, No. 10, México, julio-agosto de 2011, p. 33, Dirección URL: <http://www.escenarios21.com/textos/2011/Julio-Agosto/3148PolExtPensamientoHerrera.pdf>
- Gudynas, Eduardo, *Crecimiento económico y desarrollo: una persistente confusión*, [en línea], Dirección URL: http://old.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=3024
- Gudynas, Eduardo, *La mirada latinoamericana sobre el Brasil de Lula*, [en línea], Dirección URL: <http://www.democraciasur.com/nacional/brasil/GudynasMiradaSobreLula.htm>
- Mathias, Luce, *El subimperialismo brasileño en Bolivia y América Latina*, [en línea], Dirección URL: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2010110905>
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto, *O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior*, [en línea], Dirección URL: <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Bandeira0902.htm>
- Petras, James, *El modelo de democracia de Lula*, [en línea], Dirección URL: <http://www.voltairenet.org/El-modelo-de-democracia-de-Lula>

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- Sitio oficial, Asociación Latinoamericana de Integración, Dirección URL: <http://www.aladi.org>
- Sitio oficial, Banco Nacional de Desarrollos Económico y Social, Dirección URL: <http://www.bndes.gov.br>
- Sitio oficial del Gobierno del Brasil, Dirección URL: <http://www.brasil.gov>
- Sitio oficial de la Caja Económica Federal, Dirección URL: <http://www.caixa.gov.br>
- Sitio oficial de la Agencia Central de Inteligencia, Dirección URL: <http://www.cia.gov>
- Sitio oficial del Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, Dirección URL: <http://www.cidob.org>
- Sitio oficial de la Comunidad Andina, Dirección URL: <http://www.comuniadandina.org>
- Sitio oficial de la Revista *Confines*, Dirección URL: <http://www.confines.mty.itesm.mx>
- Sitio oficial *Deutsche Welle*, Dirección URL: <http://www.dw-world.de>
- Sitio oficial del diario español *El país*, Dirección URL: <http://www.elpais.com>
- Sitio oficial del diario mexicano *El universal*, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx>
- Sitio oficial Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria, Dirección URL: <http://www.embrapa.br>
- Sitio oficial de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Dirección URL: <http://www.fao.org>
- Sitio oficial del Grupo de los ocho, Dirección URL: <http://www.g8mexico.itam.mx>
- Sitio oficial del Grupo de los veinte, Dirección URL: <http://www.g20mexico.org>
- Sitio oficial de la Asociación estratégica entre India, Brasil y Sudáfrica, Dirección URL: <http://www.ibsa-trilateral.org>
- Sitio oficial del Instituto Rio Branco, Dirección URL: <http://www.institutoriobranco.mre.gov.br>

-
-
- Sitio oficial del diario mexicano *La jornada*, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx>
 - Sitio oficial del diario francés *Le monde*, Dirección URL: <http://www.lemonde.fr>
 - Sitio oficial del Mercado Común del Sur, Dirección URL: <http://www.mercosur.int>
 - Sitio oficial de la Organización de los Estados Americanos, Dirección URL: <http://www.oas.org>
 - Sitio oficial de la Organización de Países Productores de Petróleo, Dirección URL: <http://www.opec.org>
 - Sitio oficial Petrocaribe, Dirección URL: <http://www.petrocaribe.org>
 - Sitio oficial del Partido Justicialista argentino, Dirección URL: <http://www.pj.org.ar>
 - <http://www.portal.mda.gov.br>
 - Sitio oficial de la Presidencia brasileña, Dirección URL: <http://www.presidencia.gov.br>
 - Sitio oficial del Partido de los Trabajadores brasileño, Dirección URL: <http://www.pt.org.br>
 - Sitio oficial del Real Instituto El Cano, Dirección URL: <http://www.realinstitutoelcano.org>
 - Sitio oficial del Sistema de Integración Centromericano, Dirección URL: <http://www.sica.int/>
 - Sitio oficial de la Secretaría de Relación Exteriores de la República mexicana, Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx>
 - Sitio oficial del Comando Sur, Dirección URL: <http://www.southcom.mil>
 - Sitio oficial de la Organización de las Naciones Unidas, Dirección URL: <http://www.un.org>
 - Sitio oficial del Programa Especial de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, Dirección URL: <http://www.unaids.org>
 - Sitio oficial de la Revista electrónica *Una mirada a la ciencia*, Dirección URL: <http://www.unamiradaalaciencia.unam.mx>