



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA “AUTONOMÍA A TRAVÉS DE LA DIVERSIFICACIÓN”  
COMO ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL  
DURANTE LOS GOBIERNOS LULISTAS (2003-2010)**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN  
RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA

**CYNTHIA YAZMÍN TORRES BRAMBILA**

DIRECTORA DE TESIS:

Dra. MARÍA DE LOURDES SÁNCHEZ MENDÓZA



CIUDAD UNIVERSITARIA

2014



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**

Quiero agradecer a todos aquellos que estuvieron presentes en este proceso de investigación académica y que hoy concluye en la elaboración de esta presente Tesis;

A mis padres Hortensia y Manuel, que sin su apoyo incondicional no sería la persona que soy y que sin duda, no hubiera podido alcanzar éste y otros más objetivos. Nunca será suficiente agradecerles por todo lo que me han enseñado, por lo que me han corregido y por lo que me han amado. Gracias por confiar en mí e impulsarme a ser mejor; los amo.

A mi hermana Vianey, una persona que igualmente me ha enseñado a ser una persona mejor, a valorar y a encontrarle un sentido diferente a la vida; quien con su apoyo, motivación y cariño no solo es una excelente hermana sino mi mejor amiga.

A ti, Josafath, te agradezco por cada consejo, apoyo, amor y confianza, sabes que eres una persona fundamental en mi vida y que mucho de lo que soy y he logrado ha sido gracias a ti. Eres y seguirás siendo mi compañero, amigo y sobre todo parte de mi familia.

A mi asesora, la Dra. Lourdes Sánchez Mendoza, quien a través de su apoyo, tiempo, paciencia, conocimiento y confianza fue una guía fundamental para la conclusión de esta investigación y de mi etapa universitaria. Así mismo, a los profesores, Leopoldo González Aguayo, Irene Zea Prado, Adelina Quintero Sánchez y César Villalba Hidalgo, por su tiempo y observaciones.

A la UNAM, que ha sido mi gran casa de estudios, en donde me formé intelectual, profesional y personalmente; es un gran orgullo haber sido parte de esta gran institución. A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, que me brindó la oportunidad de ampliar mis horizontes, de adquirir vastos conocimientos y de conocer a grandes personas como profesores, compañeros y amigas; con quienes sin duda, no solo crecí sino también aprendí y compartí importantes e inigualables momentos.

*Por mi raza hablará el espíritu*





## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

<b>1. LA <i>ESTRATEGIA</i> EN EL PROCESO DE POLÍTICA EXTERIOR .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. La caracterización conceptual de la Política Exterior .....</b>	<b>2</b>
<b>1.2. La planeación de la Estrategia en el proceso de formulación de la Política Exterior .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3. La ejecución y evaluación .....</b>	<b>22</b>
<b>2. LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA PREVIA A LA ETAPA LULISTA .....</b>	<b>27</b>
<b>2.1. La naciente política exterior brasileña .....</b>	<b>27</b>
<b>2.2. Las <i>estrategias</i> de política exterior brasileñas de 1964 a 2002 .....</b>	<b>40</b>
<b>2.3. Los fundamentos de la política exterior .....</b>	<b>50</b>
<b>3. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL DURANTE LOS PERIODOS LULISTAS (2003-2010) A TRAVÉS DE LA <i>ESTRATEGIA</i></b>	
<b>“AUTONOMÍA A TRAVÉS DE LA DIVERSIFICACIÓN” .....</b>	<b>57</b>
<b>3.1. El Brasil pre-Lula .....</b>	<b>61</b>
<b>3.2. La construcción de la estrategia: Interés Nacional, objetivos y actores .....</b>	<b>72</b>
<b>3.3. La estrategia “Autonomía a través de la diversificación” .....</b>	<b>83</b>
<b>3.4. La evaluación de la estrategia Autonomía a través de la diversificación .....</b>	<b>122</b>

### CONCLUSIONES

### FUENTES





## INTRODUCCIÓN

Brasil se ha caracterizado por externar impetuosas aspiraciones de poder e injerencia, señalando desde muy temprano en su historia la necesidad de ocupar un lugar destacado en la política internacional obedeciendo a su posición estratégica en el mundo. Este país ha desempeñado un rol relevante en Sudamérica a través de una política exterior basada en valores y principios que le han otorgado cierta credibilidad y prestigio internacional; entre estos se ubican el respeto a la dignidad humana, el combate a la pobreza, la igualdad, la paz, la autonomía, el desarrollo, la solución pacífica de los conflictos y la cooperación; todos ellos consagrados constitucionalmente desde 1988.

Estos principios y los factores nacionales e internacionales de cada momento histórico, han determinado el actuar de Brasil en el escenario mundial, mediante el establecimiento de objetivos específicos que puedan servir de ejes rectores para la creación de estrategias adecuadas a la realidad internacional existente y que vayan dirigidas a la consecución del interés nacional. Este último, en el caso de la política exterior brasileña, se ha enfocado en el desarrollo económico, ya que éste se ha presentado como la principal vulnerabilidad para la nación en general y promete que su consecución permitirá un eminente desarrollo social.

Por lo tanto, la continuidad del desarrollo económico se ha advertido en las agendas de los distintos gobiernos en Brasil, los cuales han establecido determinados objetivos de largo y corto plazo que vean por la consecución de dicho interés. La continuidad, la calidad y prioridad asignada a los objetivos ha dependido de la visión ideológica del grupo en el poder, el cual—basado en un análisis de la situación nacional, internacional, de las capacidades, las oportunidades y las limitantes del país—ha emprendido estrategias que vean por el logro de dichos objetivos y por consecuencia del interés de la nación.

La elaboración de la *estrategia* ha devenido de un proceso constante en la formulación de la política exterior, que ha buscado insertar a Brasil al contexto internacional de una manera benéfica para sus intereses, haciendo uso de diversos medios y tácticas que buscan





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

responder a las exigencias del medio internacional. A lo largo de la actuación internacional del Estado se han podido distinguir tres estrategias que éste ha seguido para la consecución de sus intereses, en las que se observan líneas más concretas de acción y una planeación más consensuada de los objetivos; estas estrategias son: *Autonomía por la distancia*, *Autonomía por la participación* y *Autonomía a través de la diversificación*.

Cada una de estas estrategias respondió a un contexto internacional distinto y mantuvieron una lectura diferente de las relaciones internacionales, sin embargo, mantuvieron ciertas peculiaridades respecto a la continuidad en determinados objetivos. Así, *la búsqueda por una mayor autonomía* en el sistema internacional y *la consolidación de un liderazgo regional y global*, se adoptaron como objetivos de largo plazo en la política exterior brasileña, ello siempre en relación al pretendido desarrollo económico y social.

La primacía otorgada a *la búsqueda de autonomía* ha respondido al interés por lograr mayores márgenes de la actuación de Brasil y disminuir su dependencia respecto a los polos de poder dominantes que limitan el cumplimiento cabal de los objetivos nacionales brasileños. En este sentido, un creciente grado de *autonomía* permitiría que Brasil articulara una política exterior con mayor capacidad de decisión y proyección propia para actuar activamente en relevantes instituciones y mesas de negociación internacionales, con la pretensión de aprovechar estos espacios para lograr sus propios fines.

En relación al *liderazgo regional*, éste es un objetivo que responde a las aspiraciones globales brasileñas, ya que a través de la aceptación y el sustento de sus vecinos sudamericanos logró entablar relaciones más equilibradas con las grandes potencias y escalar en el esquema de poder mundial. De esta forma, América Latina, pero en especial Sudamérica, ha sido el espacio inmediato de influencia brasileña, pretendida—principalmente—a través de diversos mecanismos de integración y compromiso regional con base en necesidades e identidad común.

Teniendo en cuenta que las acciones de Brasil al exterior son el resultado de una previa planificación de decisiones (entendiendo a tal planificación como una *estrategia*); la



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

presente Tesis pretende un análisis de la política exterior de Brasil, en donde se identificarán los elementos que han permanecido constantes y aquellos que han representado significantes rupturas en su actuar externo.

La elección del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) como foco de análisis, responde a la creciente participación que el país mostró en el escenario internacional desde comienzos del siglo XXI, lo que posibilita ubicar con mayor facilidad los intereses, factores y objetivos que estructuraron la estrategia de inserción internacional propia de este periodo; así como la identificación de los actores partícipes en la elaboración y ejecución de la misma. Estos elementos nos permitirán ubicar los alcances de las acciones emanadas de la estrategia, al comparar los resultados obtenidos respecto a los objetivos previamente planteados por el gobierno y cómo ello determinó el posicionamiento de Brasil en el mundo.

Cabe resaltar que la política exterior de este periodo no implicó la adopción de elementos novedosos, ya que mantuvo una estrecha continuidad con los objetivos planteados en periodos anteriores; sin embargo, el optar por una estrategia diferente que revalorizara la posición estratégica del país en el mundo, que recuperara objetivos descuidados por las anteriores administraciones y priorizara otros, fue lo que distinguió al país en el exterior.

Bajo esta última se buscó una adhesión a las normas y principios del derecho internacional mediante el impulso a la creación de importantes plataformas de cooperación sur-sur, el abandono de una posición automática hacia Estados Unidos, una mayor participación en la Organización de Naciones Unidas (ONU), el impulso a la integración entre los países de América Latina y la profundización y el establecimiento de relaciones con otras regiones del mundo como África, Asia, Europa e incluso Medio Oriente.

La llegada a la presidencia brasileña de Lula da Silva se gestó en un orden internacional multipolar en el que se expandía el fenómeno de la globalización y consecuentemente permitía el auge de la regionalización y el regionalismo. En este contexto, la potencia dominante, Estados Unidos, impulsaba sus relaciones con áreas claves para sus intereses,



tales como Europa y Medio Oriente, mientras que pretendía seguir dominando la economía internacional. Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre no solo modificaron la agenda de seguridad estadounidense, sino también la internacional; estas modificaciones implicaron la expansión de la presencia estadounidense en otras partes del mundo y colocaron a ‘la seguridad’ como tema prioritario en la agenda internacional.

De esta manera, la política de Estados Unidos centró su preocupación en la guerra contra el terrorismo, lo que significó un ligero descuido en sus relaciones con América Latina, cuyo espacio fue aprovechado por países como Brasil, quienes vieron en esta coyuntura la posibilidad de expandir su poder y lograr mayor autonomía en sus decisiones políticas. Este mismo contexto permitió la llegada de diversos gobiernos de izquierda al poder en Sudamérica como fue el caso de Lula da Silva, quien no sólo encontró un escenario nacional favorable a sus intereses, sino también regional e internacionalmente.

Bajo este escenario se formuló el pensamiento teórico de la política exterior de Lula da Silva, el cual, con base a una nueva visión del mundo y con la intención de hacer frente a los nuevos desafíos nacionales e internacionales formuló una estrategia de inserción internacional adecuada al contexto, denominada *Autonomía a través de la diversificación*. Ésta comprendió una planeación de acciones más dinámicas al exterior; como la búsqueda por participar en la toma de decisiones dentro de importantes foros internacionales, influir de manera determinante en éstos con la intención de poner en la mesa de negociación los intereses propios de Brasil, aunados a la intención de lograr un mayor equilibrio de poder a nivel internacional impulsando las relaciones multilaterales para ganar mayor margen de acción.

De las anteriores puntualizaciones es que se desprende el interés por estudiar la política exterior de Brasil, haciendo énfasis en el periodo de Luiz Inácio Lula da Silva, con base a lo cual gira la hipótesis central de la presente Tesis, la cual señala que la estrategia “*Autonomía a través de la diversificación*” permitió la consecución del interés nacional brasileño y la modificación de la presencia de éste en el escenario internacional, mediante una participación más activa en foros y organismos internacionales, la creación de



importantes plataformas de cooperación, un fuerte impulso al establecimiento de relaciones multilaterales y al regionalismo, la construcción de alianzas con socios estratégicos y el impulso a la integración económica en América Latina.

Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar la búsqueda por el liderazgo económico y político dentro de la región latinoamericana mediante la profundización de diversos proyectos de integración como el Mercado del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Mientras que más allá de América Latina, se encuentra la activa participación de Brasil en la Ronda de Doha y en la Organización de Naciones Unidas (ONU) —en la cual buscó participar de manera permanente en el Consejo de Seguridad—. Aunado a ello está el acercamiento con países como Rusia, India y China— quienes constituyen lo que hoy se conoce como los BRIC—así también mediante el impulso que da a la Cooperación Sur-Sur con países africanos como Mozambique, Kenia y Ghana a través de la promoción del Foro trilateral IBSA—constituido por India, Brasil y Sudáfrica.

Con la finalidad de responder a la hipótesis planteada se plantean tres objetivos generales que serán la guía de los capítulos siguientes: 1) conocer la importancia de las estrategias de inserción internacional como parte de la formulación de política exterior de un Estado e identificar los elementos característicos de la política exterior brasileña en su proceso histórico de construcción que influenciarán más tarde en la formulación de estrategias internacionales de Brasil; 2) identificar los factores, objetivos y acciones que dieron lugar a las estrategias de inserción internacional de Brasil previas a los periodos presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva; e 3) identificar los factores y actores del medio nacional e internacional que influenciaron en la elaboración y ejecución de la estrategia *Autonomía a través de la diversificación* y evaluar los resultados de la misma con base en la consecución o no del Interés Nacional brasileño y el impacto de Brasil al exterior.

De esta manera, el primer capítulo comprende un acercamiento conceptual a la Política Exterior, el cual señala su relevancia en el ámbito de las relaciones internacionales y la importancia de su estudio, cuestión que permitirá analizar el proceso de formulación de la



política exterior, en donde se expondrá el papel del interés nacional, los factores, actores, medio nacional e internacional y principalmente, el papel de una estrategia de inserción internacional. Respecto a esta última se enfatizará su proceso de construcción, de ejecución y finalmente de evaluación; para lo cual, ésta se abordará desde distintas perspectivas con la finalidad de ubicar con mayor detenimiento cada uno de los elementos que en ella convergen y que le asignan un alto grado de importancia para cualquier hacedor y ejecutor de la política exterior.

Posteriormente, en el segundo capítulo se analizan los elementos constitutivos de la política exterior brasileña, pasando por relevantes momentos en la historia del país que han determinado en definitiva su actuar internacional y le han permitido articular la estrategia *Autonomía por el distanciamiento* entre 1964 y 1985, la cual pretendió la búsqueda de autonomía y la concreción de un liderazgo regional para el país a través del distanciamiento de los esquemas de poder internacionales, manteniendo una actitud pausada y tímida en la participación de Brasil en los asuntos mundiales. Mientras que entre 1994 y 2002, la estrategia brasileña optó por ganar y ampliar la participación del país en las relaciones internacionales a través de un fuerte activismo en el acercamiento con las grandes potencias, como Estados Unidos, pero manteniendo la búsqueda de autonomía y el liderazgo regional como objetivos fundamentales de la política exterior.

Finalmente, el tercer capítulo presenta la política exterior de Brasil durante el periodo presidencial de Lula da Silva, quien a través del impulso de una estrategia en búsqueda de la *Autonomía a través de la diversificación*, centró sus esfuerzos en modificar los esquemas de poder mundial para que los países desarrollados tuvieran mayor participación y decisión en las problemáticas mundiales. Así mismo, se analiza cómo es que la diversificación de socios comerciales le permitió lograr mayor autonomía en las decisiones políticas y en qué áreas el gobierno lulista buscó expandir su poder al configurarse en el escenario internacional como potencia emergente.

Del mismo modo se presentan los principales actores involucrados en el proceso de formulación en la política exterior de Brasil y los responsables de ejecutarla; así como la



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

creciente participación de los distintos actores en este proceso, quienes le han otorgado a ésta una calidad más estratégica tanto en el posicionamiento mundial del país como en sus intereses nacionales. Estas puntualizaciones permitirán evaluar la estrategia *Autonomía a través de la diversificación* de acuerdo a los objetivos planteados en este periodo, con base a lo cual se podrá señalar cuáles fueron las limitantes y oportunidades del gobierno de Lula da Silva en materia de política exterior.

Atendiendo a las puntualizaciones anteriores, podemos entender la importancia que para las Ciencias Sociales involucra un trabajo de investigación que identifique las circunstancias que obligan a un Estado a actuar de determinada forma y los elementos que requiere para lograr sus fines, ya que ello permitiría explicar e interpretar los hechos, fenómenos y procesos sociales. En este sentido, para un estudioso de las Relaciones Internacionales, el análisis de cómo Brasil acciona su estrategia de inserción internacional como parte de su política exterior da cuenta de la conveniencia que existe hoy en día de que los gobiernos de cada país implementen diferentes estrategias que les permitan insertarse en la actual dinámica del escenario internacional, la cual, entre muchas otras cuestiones exige incrementar las relaciones entre los diversos actores en diferentes áreas y temáticas.





## CAPÍTULO I

### 1. LA *ESTRATEGIA* EN EL PROCESO DE POLÍTICA EXTERIOR

“...el objetivo de la estrategia no es la victoria,  
que es lo ostensible,  
sino la paz, que es lo oculto.”  
*Carl von Clausewitz*

La elaboración de estrategias de inserción internacional como parte de un proyecto de política exterior es fundamental para cualquier Estado que pretenda relacionarse con otros actores del sistema internacional con el fin de solventar sus intereses y objetivos nacionales. La existencia de principios y factores internos y externos propios a cada momento histórico determinan el actuar de un Estado en el escenario mundial, lo cual hace necesario el establecimiento de objetivos específicos que sirvan como ejes rectores para la creación de estrategias adecuadas a la realidad internacional imperante.

La formulación de una estrategia no es una cuestión fortuita, sino por el contrario, obedece a una planeación de acciones y decisiones, que considera todos aquellos elementos internos, externos, directos e indirectos que determinan las capacidades y limitantes de un Estado en su accionar internacional. Por ello, una adecuada lectura de estos factores y el apego a las pautas y principios arraigados históricamente por la nación, no solo aportan mayor credibilidad y sustento a la política exterior del Estado, sino que amplían las posibilidades de éxito en la búsqueda de los objetivos e intereses nacionales.

A partir de lo expuesto, puede hacerse mención de Brasil, quien mostró a partir de 2003 una creciente participación en el escenario internacional, mediante la implementación de una estrategia de política exterior denominada *Autonomía a través de la diversificación*, la cual se desarrolló durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva y fue caracterizada por insertar al país en el escenario internacional mediante el fortalecimiento y diversificación de las relaciones del país en los ámbitos bilateral y multilateral con otros actores internacionales.

Con la estrategia *Autonomía a través de la diversificación*, Brasil pareció insertarse en el exterior de una manera más dinámica y acertada respecto a las coyunturas externas y a sus





## CAPÍTULO I

### 1. LA *ESTRATEGIA* EN EL PROCESO DE POLÍTICA EXTERIOR

“...el objetivo de la estrategia no es la victoria,  
que es lo ostensible,  
sino la paz, que es lo oculto.”  
**Carl von Clausewitz**

La elaboración de estrategias de inserción internacional como parte de un proyecto de política exterior es fundamental para cualquier Estado que pretenda relacionarse con otros actores del sistema internacional con el fin de solventar sus intereses y objetivos nacionales. La existencia de principios y factores internos y externos propios a cada momento histórico determinan el actuar de un Estado en el escenario mundial, lo cual hace necesario el establecimiento de objetivos específicos que sirvan como ejes rectores para la creación de estrategias adecuadas a la realidad internacional imperante.

La formulación de una estrategia no es una cuestión fortuita, sino por el contrario, obedece a una planeación de acciones y decisiones, que considera todos aquellos elementos internos, externos, directos e indirectos que determinan las capacidades y limitantes de un Estado en su accionar internacional. Por ello, una adecuada lectura de estos factores y el apego a las pautas y principios arraigados históricamente por la nación, no solo aportan mayor credibilidad y sustento a la política exterior del Estado, sino que amplían las posibilidades de éxito en la búsqueda de los objetivos e intereses nacionales.

A partir de lo expuesto, puede hacerse mención de Brasil, quien mostró a partir de 2003 una creciente participación en el escenario internacional, mediante la implementación de una estrategia de política exterior denominada *Autonomía a través de la diversificación*, la cual se desarrolló durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva y fue caracterizada por insertar al país en el escenario internacional mediante el fortalecimiento y diversificación de las relaciones del país en los ámbitos bilateral y multilateral con otros actores internacionales.

Con la estrategia *Autonomía a través de la diversificación*, Brasil pareció insertarse en el exterior de una manera más dinámica y acertada respecto a las coyunturas externas y a sus capacidades como Estado; ello le permitió lograr mayor grado de injerencia en los asuntos internacionales, aprovechar



su acercamiento con otras partes del mundo y la imagen de potencia emergente para beneficiar sus intereses propios.

Sin embargo, para el estudio de dicha estrategia brasileña es pertinente identificar aquellos elementos que influyen en la construcción de una *estrategia* de inserción internacional de cualquier Estado; por lo que es necesario definir y analizar los componentes básicos que intervienen en cualquier proceso de política exterior, el cual nos permitirá entender más tarde la construcción histórica de la política exterior brasileña, sus *estrategias* y finalmente los logros y limitantes de las mismas.

### 1.1. La caracterización conceptual de la Política Exterior

Al hacer alusión a la política exterior, entendemos que ésta: “[...] sólo puede predicarse de los Estados ya que éstos son los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollarla plenamente: *capacidad jurídica* reconocida internacionalmente y *capacidad política* plena, autónoma y eficaz.”<sup>1</sup>

Teniendo en cuenta esta aclaración y de acuerdo con Marcelo Lasagna, la política exterior tiende a estimar una serie de acciones que desarrolla el aparato gubernamental de un país respecto a sus relaciones con el exterior; lo cual dependerá de la visión propia que éste tenga respecto al mundo y sus interacciones. Con base a ello, éste argumenta que la política exterior es el conjunto de:

*“...las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados (pero no exclusivamente), en el sistema internacional... [por lo que] La política exterior se distingue de otras áreas de la actividad gubernamental, puesto que, como política interna, es precisamente formulada dentro del Estado, pero a diferencia de las otras, es dirigida y debe ser implementada en el contexto internacional.”*<sup>2</sup>

La anterior aportación reconoce la existencia de otros actores determinantes en las relaciones internacionales y que evidentemente son considerados por los Estados en la toma de decisiones y en

---

<sup>1</sup> Rafael Calduch Cervera. “La política exterior de los Estados” en *Dinámica de la sociedad internacional*, Centro de Estudios Ramon Areces: Madrid, España, 1993, p.4.

<sup>2</sup> Marcelo Lasagna, *Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior*, [en línea] Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Vol. 28, N°111, 1995, p.390. Disponible en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewArticle/15322/19627>, consultado el 27 de abril de 2013.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

sus acciones de política exterior; cuestión que abandona la idea del papel exclusivo del Estado en el sistema internacional. Al respecto, Rafael Calduch, ha identificado más allá de los Estados, a otros actores partícipes en el sistema internacional, como las organizaciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), empresas multinacionales, grupos sociales con capacidad de actuación internacional y la opinión pública, entre otros, cuya actuación externa es trascendental en la política internacional.

Para el Estado resulta relevante el papel de otras políticas exteriores, pues al confluir en un mismo espacio, es evidente la confrontación de necesidades e intereses de cada uno de los Estados; de esta manera, el conjunto de la interacción de las políticas exteriores consolida la Política Internacional, la cual, de acuerdo con P.M. Kamath:

*“...se refiere a los patrones de interacciones entre los Estados, [los cuales] son el 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 en el que la Política Exterior de un Estado se lleva a cabo.”<sup>3</sup>*

De esta manera, la Política Internacional se torna cada vez más compleja al aumentarse y modificarse los intereses de cada uno de los actores, ello pudiendo darse en las diferentes áreas, ya sea la económica, política, social, cultural o militar, por lo que tal complejidad tendrá que ser considerada por los Estados en la elaboración de su política exterior.

Existe un relación intrínseca entre la política interna y la política externa, al emanar ambas del sistema gubernamental, lo que implica que “la política exterior no es autónoma o ajena al resto de instrumentos políticos o administrativos de los que echa mano el Estado para cumplir con las exigencias de la nación, de hecho sólo se hace uso de la política exterior cuando los objetivos nacionales no pueden ser alcanzados con la sola recurrencia de los esfuerzos propios de la nación”.<sup>4</sup>

La relación entre la política interna y la externa permitirá la satisfacción de determinadas necesidades internas de carácter político, económico y social mediante la búsqueda en el exterior de

---

<sup>3</sup> P. M. Kamath, *Foreign Policy-Making and International politics*, Nueva York, Estados Unidos, Radian Publishers, 1990, pp.6-7. (Traducción libre de la autora).

<sup>4</sup> César Villalba Hidalgo, *¿Qué es la política exterior? (Reflexiones al concepto)*, Escenarios XXI, Número 10, Año II, México, julio-agosto 2011. Disponible en: <http://escenarios21.net/que-es-politica-exterior-reflexiones-en-torno-al-concepto/#sthash.ANMWwd5Z.dpbs>, consultado el 22 de noviembre de 2013.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

elementos útiles para que el Estado logre sus fines. En este sentido, David Herrera explica que la política exterior se conforma:

*“...por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y en objetivos concretos. Dicha política se sustenta en un proyecto de nación específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los factores de situación tanto internos como externos.”<sup>5</sup>*

Cualquier estudio que pretenda comprender la realización de la política exterior de un Estado, no solo debe enfocarse en el simple análisis de las relaciones entre los Estados y otros actores internacionales, puesto que ello, solo representaría una sola parcela de la política exterior. Así, la acción exterior del Estado—considerada como la parte nuclear de la política exterior— no es una cuestión tomada al azar, sino que va acompañada de un ‘proceso’ previo de planeación y de toma de decisiones que se desarrolla al interior del Estado. En dicho proceso se establecen necesidades, motivaciones, propósitos, factores y situaciones que permiten la planificación de pautas de comportamiento que se pretenden concretar en la práctica en el plano internacional.

Con base a los anteriores argumentos, Herrera considera a la política exterior como:

*“[...] un proceso altamente complejo, derivado de intereses materiales e inmateriales, influenciado por determinantes internas y externas, caracterizado por su aplicación dentro de un ambiente altamente cambiante, conflictivo e inestable, dirigido por objetivos y metas, compuesto por una planeación estratégica que responde a una situación determinada que requiere de la voluntad y acción política y que no puede detenerse en la práctica.”<sup>6</sup>*

Un factor que no había sido mencionado y que encontramos en la aseveración anterior, es el relativo a la planeación estratégica en la que debe basarse la política exterior; la cual respondería a una planeación a largo plazo, que considere como *un todo* a aquellos elementos esenciales y de importancia decisiva para el Estado. Por lo que, la política exterior basada en una planificación

---

<sup>5</sup> David Herrera Santana, *La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias de la concepción procesal*, Escenarios XXI, Número 10, Año II, México, julio-agosto 2011. Disponible en: <http://escenarios21.net/la-politica-exterior-como-pensamiento-estrategico-y-la-funcionalidad-de-las-estrategias-dentro-de-una-concepcion-procesal/#sthash.yDyKN8T0.8tG0G1qn.dpbs>, consultado el 4 de enero de 2013.

<sup>6</sup> Idem.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

estratégica influirá en la reconfiguración de la realidad internacional, permitiendo establecer pautas y valores que pueden ser determinantes para el logro de los objetivos de un Estado.

Bajo esta perspectiva, George Modelsky asiente que:

*“La política exterior [es] el sistema de actividades desarrolladas por las comunidades para cambiar el comportamiento de otros Estados [por lo que influye de manera decisiva en] el ajuste de sus propias actividades [respecto] al contexto internacional [imperante]. 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 Estado.”<sup>7</sup>*

Por lo tanto, mediante su política exterior, el Estado pretenderá modificar o incidir sustancialmente, indirecta o directamente, en el contexto internacional con la intención de ubicarse en una condición que favorezca la consecución de sus objetivos y de su interés nacional. Sin embargo, hay que considerar que la planeación de la política exterior se verá determinada por las preferencias del gobierno en turno, por los condicionantes provenientes del exterior que impacten en las estructuras internas estatales y por aquellos fundamentos que históricamente han moldeado la política exterior de determinado país.

Ante estas percepciones, puede agregarse que la política exterior—hasta cierto punto—se encuentra altamente condicionada por el régimen político del Estado, al estipular una serie de reglas, normas y valores que de éste emanen; por lo que los cambios de régimen pueden desembocar en la modificación de los mecanismos político-institucionales encargados de dirigir la política exterior.<sup>8</sup>

Manfred Wilhelm von Wolff, al respecto, sostiene que la influencia de un cambio de régimen político al interior de un país es determinante y que a pesar de que los cambios puedan ser parciales, totales, directos o indirectos son suficientes como para que la política exterior se convierta en un producto o consecuencia de los cambios dados en la toma de decisiones del sistema político. De lo anterior puede desprenderse que la política exterior surge y se desarrolla en torno a la perspectiva que un Estado tiene respecto al mundo y su funcionamiento, por lo que ésta es entendida y expresada de manera diversa por cada uno de los Estados.

---

<sup>7</sup> P. M. Kamath, Op. Cit., pp.6 -7.

<sup>8</sup> Cfr. Marcelo Lasagna, *Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo*, Fundación CIDOB, Afers International, número 32, pp.47-50.



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

A pesar de que las capacidades y los recursos determinan el carácter de la política exterior, éstos pueden considerarse como relativos, pues no existe la certeza de que permanezcan de la misma manera y que puedan responder igualmente en otro momento o lugar; cuestión que involucra cambios o ajustes no solo en la elaboración de la política exterior sino también en su ejecución en el plano internacional.

De esta manera, puede entenderse que la política exterior enmarca una serie de motivaciones, planeaciones, decisiones y acciones que son formuladas al interior del Estado y la cual se materializa en el plano internacional. Ésta implica una planificación estratégica fundamentada en el interés nacional, es decir en aquello que obliga al Estado a actuar de determinada manera y que sin duda lo caracterizara de otras políticas exteriores.

### **1.2. La planeación de la Estrategia en el proceso de formulación de la Política Exterior**

Con la intención de conocer la función de una *estrategia* de inserción internacional como parte de cualquier proceso de política exterior, es necesario identificar los elementos que son fundamentales para su elaboración. En este sentido se tratarán las tres fases del proceso de política exterior propuestas por el Doctor José Cabra Ybarra, quien las identifica como: la elaboración, la ejecución y la evaluación.

En la etapa correspondiente a la elaboración, se expondrá un estudio sobre el interés nacional, el proyecto nacional, los principios fundamentales de política exterior, los factores internos y externos, el medio internacional, los objetivos y finalmente la formulación de la estrategia así como la toma de decisiones que determinará qué acciones de la estrategia planteada se llevarán a la práctica en el escenario internacional.

Consecuentemente, en la etapa de ejecución se identificarán las acciones que el Estado desarrollará frente a otros actores internacionales; cuestión que nos situará ante la etapa de evaluación, la cual nos permitirá conocer los alcances o limitantes de la estrategia implementada.

#### **Interés nacional**

Dentro de la planeación, se sitúa en primer momento al interés nacional, el cual está en función de todas aquellas posiciones, decisiones y acciones que de manera previa el Estado ha experimentado. Es decir, éste constituye el principio y el fin de la política exterior, por lo que su consideración en la



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

formulación de la estrategia es trascendental para el éxito o fracaso de la misma, pues éste expresa los intereses de toda la Nación.

Sin embargo, para poder identificar al interés nacional es necesario “conocer el hecho o circunstancia que obliga al Estado a reaccionar ‘pues de esa manera se sabrá qué ámbito de la nación está siendo afectado y se podrá conocer a su vez, en qué consiste el interés nacional que debe ser protegido o incrementado’.”<sup>9</sup>

Al respecto, Vanesa Rebollar expone que éste es:

*“...el conjunto de intereses compartidos por una sociedad en sus interacciones con el mundo, tiene una importante función en la racionalización y justificación de las políticas tanto a nivel interno como exterior. Dichos intereses contienen los valores fundamentales que sirven de guía de aquello a lo que se aspira como colectividad, que sintetizan las experiencias históricas y los factores que determinan a la nación.”*<sup>10</sup>

En este sentido, se infiere que el interés nacional no solo procura la supervivencia del Estado sino que también implica garantizar la seguridad y la defensa de su población; cuestiones que posteriormente le permitirán al Estado adoptar—como parte de este interés—temas como la búsqueda de poder, la riqueza y el crecimiento económico que impliquen la satisfacción de las necesidades básicas de carácter común.

Esta condición puede ser reforzada por las contribuciones del doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, Rubén Herrero de Castro, al asentar que el interés nacional encarna la defensa y promoción de aquellos objetivos de carácter natural y esencial para el Estado respecto a lo político, económico, social y cultural. Entonces se entiende, que el interés nacional se constituye como la meta fundamental de un Estado en tanto se sustenta en elementos vitales y funcionales para su población, pero también por basarse en todos aquellos valores, normas, preferencias y creencias que devienen del carácter nacional y la construcción histórica del Estado.

---

<sup>9</sup> Arturo López Vargas, “Las aportaciones del método analítico de la política exterior: lugar e importancia de la capacidad del Estado” en Escenarios XXI, año II, número 10, México, julio-agosto, 2011, p.21.

<sup>10</sup> Vanesa Eloisa Rebollar Viana. “Discurso geopolítico en el marco de la creación de la Unión de Naciones suramericanas (UNASUR)” (tesis para obtener el grado de Maestría en Ciencias Sociales), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica México, México, D.F. agosto de 2010, p.34.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Respecto al dinamismo de las interacciones sociales y al carácter cambiante del contexto interno y externo, llega a considerarse al interés nacional como un elemento perceptible de modificación al tener que responder a las necesidades e intereses imperantes de la nación; ya que:

*“Si bien el interés nacional es permanente en el sentido de que es una idea presente en todo momento, es susceptible de ser redefinido de acuerdo a las condiciones imperantes en un periodo específico de la historia, es decir, permanece como idea general que guía la política pero cambia su contenido. Este es, cuando surge algún factor, interno o externo, que afecta la condición del Estado, la política exterior se pone en marcha para revertir, mantener o intensificar la nueva situación en beneficio de lo que en ese momento se considere como interés de la nación.”<sup>11</sup>*

A pesar de que el interés nacional es el sustento general de cualquier política exterior y por lo tanto de cualquier *estrategia*, su tratamiento es altamente complejo, pues suele confundirse con el interés del grupo o clase dominante. Respecto a ello, el académico y diplomático Mario Ojeda afirma que:

*“el interés nacional está sujeto a la interpretación del partido o grupo en el poder. [Por lo que] Lo deseable es que el gobierno tome en cuenta la opinión de los diversos sectores sociales para tener una política exterior...incluyente.”<sup>12</sup>*

Es así que el interés nacional debe pretender la satisfacción de la sociedad en su conjunto partiendo de la conciencia nacional y pretendiendo siempre hacer frente a las condiciones cambiantes sin responder únicamente a los intereses de los grupos en el poder. Por lo tanto, el interés nacional es un elemento motivador de las acciones de política exterior de un Estado al mismo tiempo que funge también como un justificante de la misma y a pesar de que éste guía todo proceso de formulación, aplicación y evaluación de política exterior, debe tenerse en cuenta que es guía también de cualquier tipo de política pública del Estado.

### **Proyecto nacional y Principios básicos de política exterior**

---

<sup>11</sup> Carlos Gustavo García Rangel, *El interés nacional en el estudio de la política exterior*, Escenarios XXI, año II, Núm. 10, julio-agosto de 2011. Disponible en: <http://escenarios21.com/2011/0078.html>, consultado el 12 de abril de 2013.

<sup>12</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, Colmex, 1984, p.79.





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Al hablar sobre el proyecto nacional es prudente tener en cuenta aquellos referentes históricos de una Nación, los cuales han influido en la formación del país mediante la narrativa colectiva, el discurso político, determinada ideología, valores e incluso modelos a seguir. Tales elementos permitirán la proyección de una idea a futuro como Nación, la cual recurrirá a la política exterior como uno de los medios para concretarse.

Al respecto, puede entenderse al proyecto nacional, según el doctor en Estudios internacionales Rafael Velázquez:

*“...como el conjunto de aspiraciones que una comunidad nacional quiere alcanzar de manera colectiva [por lo que] 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 política.”<sup>13</sup>*

Para que el proyecto de nación sea aceptado por la población necesita representar los elementos históricos que realmente la distinguen, que sean considerados como propios y con los cuales se identifique. A pesar de ello, es importante tener en cuenta que el proyecto de nación, al igual que el interés nacional, no es construido directamente por la población, sino que es relegado a ciertas elites o grupos de poder, lo que puede significar que tal proyecto no refleje como tal a la nación.

Los principios de política exterior se fundamentan en los valores que históricamente se construyen y se adoptan dentro de una nación, éstos logran exteriorizarse mediante el comportamiento del Estado en la escena internacional al determinar su postura respecto a otros Estados y actores internacionales.

Por lo tanto, los principios básicos de política exterior forman parte de las líneas generales que dan origen y sentido al proyecto de nación<sup>14</sup>, pues éstos sintetizan lo que se aspira como colectividad así

---

<sup>13</sup> *Ibidem.*, pp.27-28.

<sup>14</sup> Para algunos países como México y Brasil los principios de política exterior son parte del ordenamiento constitucional. En el caso de México los encontramos en el artículo 89 constitucional fracción X; los cuales son: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación internacional y la promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

como las experiencias históricas y los elementos que determinan a la nación. Siendo éstos el marco de conducta de un Estado, delimitan el marco de referencia para la formulación de objetivos y estrategias de política exterior.

### **Factores Internos y Externos**

Después de identificar el interés nacional y el proyecto de nación apoyado en los principios básicos de política exterior, el paso siguiente es el análisis de los factores internos y externos que inciden en el logro de ese interés.

Respecto a los factores internos, éstos pueden ser de carácter tangible como la cuestión política, social, económica e incluso militar; o intangible como el nivel educativo y tecnológico o moral del Estado. Respecto al factor político, Rafael Velázquez menciona que éste:

*“...afecta directamente el proceso de formulación y ejecución de la política exterior [al considerar] el tipo de gobierno, la estabilidad política, la relación entre los poderes y [la] cohesión social. [Respecto a] La estabilidad política [ésta] ayuda en mucho a alcanzar los objetivos de política exterior. Un país inestable es más vulnerable ante las presiones y amenazas externas. La cohesión social es importante para dar legitimidad a las decisiones [que tome el Estado].”<sup>15</sup>*

El examen de los factores internos permite mostrar la realidad imperante en el interior del Estado, lo que posibilitará el reconocimiento de las necesidades comunes de la nación y las áreas estratégicas que pueden ser aprovechadas. Un ejemplo de ello son los recursos naturales, los cuales suelen considerarse como un factor sumamente estratégico para el Estado, ya que “un país de grandes proporciones territoriales, con ríos y lagos, y con comunicaciones eficientes, tendrá más margen de maniobra hacia el exterior.”<sup>16</sup>

Dentro de los factores externos debe de considerarse a los actores de gran incidencia a nivel internacional y los intereses y objetivos que cada uno de ellos expresan. Así mismo, el reconocimiento de la distribución de poder en el sistema internacional y el grado de

---

Siendo Brasil nuestro caso en particular de estudio, sus principios de política exterior serán tratados de manera posterior, sin embargo cabe mencionar que ellos se encuentran en el artículo 4 de su Constitución.

<sup>15</sup> *Ibidem.*, p.27.

<sup>16</sup> *Idem.*



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

interdependencia entre los actores son factores fundamentales para la elaboración de estrategias y para las acciones que un Estado decida emprender.

Por lo cual, el análisis de los factores externos deja a la vista las facilidades o dificultades que tiene el Estado al relacionarse con otros actores más allá de sus fronteras, por lo que el análisis de éstos, es una cuestión fundamental al considerar que cualquier política exterior va dirigida al ambiente externo.

### **Medio Internacional**

Ya identificados los factores internos y externos, es prudente que éstos se contrasten con las pautas derivadas del interés nacional, pues solo así es posible precisar lo que realmente se desea y lo que es posible alcanzar con base a las circunstancias dadas en el escenario nacional pero principalmente en el internacional. Cuestiones que dan paso a la evaluación del medio internacional, lo que permite:

*“...identificar e interpretar las grandes tendencias, los macró-procesos, las configuraciones geopolíticas, las corrientes político-económicas y militares y todo aquello que configura una realidad determinada, que le imprime un carácter único e irreplicable al contexto histórico específico en el cual se desarrollan las relaciones internacionales de cada época.”<sup>17</sup>*

La evaluación del medio internacional permite vislumbrar las vicisitudes a los que el Estado deberá enfrentarse y las tendencias internacionales que determinarán el carácter de la estrategia de inserción internacional que éste deberá emprender.

### **Objetivos**

De los pasos anteriores dependerá la fijación de objetivos concretos que vayan acorde al interés nacional y a las capacidades que presente el Estado. Los objetivos de política exterior son elaborados por el gobierno y expresan los propósitos que buscan ser alcanzados a corto o mediano plazo mediante las acciones al exterior. Es decir, los objetivos pretenderán encontrar en el exterior todos aquellos componentes que permitirán satisfacer las necesidades internas del Estado.

---

<sup>17</sup> David Herrera Santana. Op. cit., p.36.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

El carácter de los objetivos no es fijo, ya que éstos deben responder a las condiciones cambiantes del medio internacional y de aquellas posturas e ideologías provenientes de los líderes o dirigentes del poder. En ese sentido, Rafael Calduch afirma que:

*“Aunque la consecución de los objetivos se considera necesaria para alcanzar los fines políticos, su concreción varía en función de las distintas ideologías políticas y de los intereses y percepciones de los dirigentes estatales. En la medida en que un mismo fin puede alcanzarse de acuerdo con objetivos distintos, estos pueden variarse como resultado de simples cambios gubernamentales.”<sup>18</sup>*

Las anteriores puntualizaciones suponen que los tipos de objetivos y la jerarquía que se les otorgue a los mismos, dependerá de cada Estado, diferenciándose de los objetivos de otros Estados. Aunado a ello, se debe considerar, que a pesar de que el medio internacional propicie cierto tipo de objetivos y dificulte otros, el objetivo deberá adecuarse al medio internacional con la intención de formular una estrategia que permita su consecución.

### **La estrategia**

Ya definidos los objetivos, el paso siguiente en el proceso de política exterior es la formulación de la estrategia, la cual, al ser uno de los ejes de estudio de la presente Tesis, su precisión fuera del campo que nos atañe (Política Exterior) es trascendental para la comprensión más a detalle del papel que juega la estrategia en el accionar de un Estado a nivel internacional, así como su necesaria utilización para el logro de objetivos y la consecución del interés nacional.

Considerando lo anteriormente mencionado, primeramente se expondrán de manera general distintas apreciaciones de estrategia, para que posteriormente pueda concretarse la apreciación de la misma dentro de nuestro campo de estudio que es la política exterior.

### **La estrategia a partir de distintas apreciaciones**

El concepto *estrategia* deviene del campo militar, en donde, con el paso del tiempo y como resultado de las experiencias acumuladas de hombres de Estado y militares, se han estudiado y codificado conceptos estratégicos que han permitido la estructuración de una serie de principios coherentes en la implementación de la misma en cualquier ámbito.

---

<sup>18</sup> Rafael Calduch Cervera. Op.cit., p.35.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

El origen del término *estrategia* deviene del griego *strategos* “que significa ‘un general’. A su vez, esta palabra proviene de raíces que significan ‘ejército’ y ‘acaudillar’. El verbo griego, *stratego* significa ‘planificar la destrucción de los enemigos en razón del eficaz uso de los recursos’.”<sup>19</sup> A pesar de que este término se deriva del griego, ello no implica que antes no existieran *estrategias*, pues “toda reflexión y planificación hacia un objetivo y ejecutada de manera enfática es una planificación estratégica.”<sup>20</sup>

Lo anterior supone que la *estrategia* no ha sido propia del campo militar, sino que se ha desarrollado en otros ámbitos de las relaciones sociales, al tener en cuenta que las consideraciones estratégicas siempre han sido necesarias en la búsqueda de objetivos determinados. Respecto al ámbito militar, encontramos el trabajo del militar prusiano Carl Von Clausewitz, quien no solo brindó relevantes aportaciones en el campo de batalla, sino que se convirtió en uno de los historiadores y teóricos de la ciencia militar más influyentes de la época moderna; siendo altamente reconocido por su tratado “*De la Guerra*” (*Vom Kriege*) en el que explica la naturaleza, el arte, la metodología y la *estrategia* del combate.

Las aportaciones de Clausewitz sobre *estrategia*, tuvieron gran eco en la enseñanza de la ciencia militar en importantes academias y en instituciones dedicadas a ese ámbito. Éste ha definido a la *estrategia* como el uso del encuentro para alcanzar el objetivo de la lucha, por lo que ésta debe mantener un propósito sumamente claro y muy bien definido, pues:

*“[...] la estrategia traza el plan de la guerra y, para el propósito aludido, añade la serie de actos que conducirán a ese propósito; es decir, traza los planes para las campañas por separado y prepara los encuentros que serán librados en cada una de ellas. Como todas estas (sic) son cuestiones que en gran medida sólo pueden ser determinadas sobre la base de suposiciones, algunas de las cuales no se materializan, mientras que cierto número de decisiones referentes a detalles no pueden ser tomadas de antemano en forma alguna, es evidente que la estrategia debe estar presente en el campo de batalla, para concretar esos detalles sobre el terreno y hacer las modificaciones al plan general, cosa que es en todo momento necesaria. En*

---

<sup>19</sup> Jeffrey Bracker, “The Historical Development of the Strategic Management Concept” en *Academy of Management Review*, Georgia State University, 1980, Vol. 5, N° 2, p.219. (Traducción propia).

<sup>20</sup> Peter Schröder, *Estrategias políticas*, Fundación Friedrich Naumann/OEA, 1º edición, México, 2004, p.14.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*consecuencia, la estrategia no puede ni por un instante dejar de ejercer su tarea.*"<sup>21</sup>

A pesar de que Clausewitz considera esencial la existencia de una *estrategia* capaz de mostrar el plan o planes a seguir con la intención de lograr los propósitos fijados, cree que el ingenio que muestra la acertada elaboración de la misma no se concreta con tal formulación, sino con el cumplimiento exacto de las suposiciones que ésta enmarca, pues “la armonía sosegada de toda acción...únicamente se hace patente en el resultado total”<sup>22</sup> del cumplimiento de los objetivos.

Otro personaje que ha realizado aportaciones sustanciales al campo de la *estrategia* ha sido el estratega militar Sun Tzu; quien también se desarrolló dentro del área de la filosofía con su tratado de táctica y estrategia militar: “*El arte de la guerra*”. En esta obra, aunque Sun Tzu no plantea su propia interpretación de *estrategia*, hace referencia a una serie de factores necesarios para delinear una correcta *estrategia* que permita atacar y salir victorioso frente al enemigo. Entre dichos factores se encuentra la doctrina, el tiempo, el terreno, el mando y la disciplina. Respecto a la primera de ellas, Sun Tzu sopesa la trascendencia de un líder que sea capaz de dirigir al pueblo apoyando una causa común, consiguiendo que lo sigan a donde sea. En el contexto de batalla, el tiempo, significa la variabilidad de las estaciones del año, es decir que éstas—como cualquier condición social—son constantemente cambiantes.

El mando, vuelve a referirse al papel del líder, quién debe de contar con cualidades como la sabiduría, la sinceridad, la benevolencia, el coraje y la disciplina. Esta última es considerada por Sun Tzu vital dentro de la formulación de una *estrategia*, pues representa la organización del ejército, las graduaciones y rangos entre los oficiales, la regulación de los suministros y la provisión de material militar al ejército.

Si el general al mando es capaz de conocer y dominar los elementos anteriores obtendrá la victoria en el campo de batalla, al mismo tiempo que determinará el logro de la victoria, al proveer o no, ventajas determinantes para el adversario. Acorde con Sun Tzu, este hecho “encierra dos elementos:

---

<sup>21</sup>Cfr. Carl von Clausewitz. De la guerra, Barcelona, Idea Books, depósito legal 1999, Díez A. (Traducción), p.99.

<sup>22</sup> Ibídem., p.100.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

la necesidad de crear ventajas especiales, como la ocupación de los puntos clave, y la necesidad de seleccionar campos de batalla descuidados por el enemigo.”<sup>23</sup>

Por ello, una adecuada *estrategia* debe aprovechar las coyunturas externas o aquellos momentos en los que otros actores descuidan sus posiciones, ya que ello permitirá usufructuar elementos o condiciones para fines propios y crear nuevos vínculos considerados clave por el adversario y en los que ahora se tiene injerencia directa o indirectamente, construyendo ventajas decisivas en la consecución de los objetivos.

Aunado a las percepciones anteriores, la *estrategia* no solo se ha limitado al campo militar como tradicionalmente se consideraba, puesto que ésta “deja de ser apenas el arte de los generales, [al ser también una] *estrategia* económica, *estrategia* política [y] *estrategia* psicosocial”.<sup>24</sup>

Respecto al ámbito comercial y en específico al *marketing*, el uso de la *estrategia* ha sido muy recurrente, pues a pesar de que el *marketing* se desarrolló durante la última mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, la trascendencia de la *estrategia* ha estado presente en el proceso de evolución del desarrollo económico de la humanidad pasando por la etapa primitiva, esclavista, feudal y capitalista<sup>25</sup>, permitiendo articular una serie de principios fundamentales en su construcción en el área de los negocios, la cual es capaz de influir de manera determinante en cualquier otro ámbito.

En este sentido, Henry Mintzberg, ha afirmado que la *estrategia* puede percibirse como el patrón de una serie de acciones que ocurren en el tiempo. De acuerdo con él, ésta se lograría “aún cuando no [se] hiciera planes. Asimismo, [se] tendría una *estrategia*, incluso aunque nadie...dedique tiempo a establecer objetivos formales”.<sup>26</sup>

Este último punto ha sido muy cuestionado, pues algunos expertos en temas estratégicos le han brindado un rango de importancia mayor al establecimiento de objetivos. Tal es el caso de Clausewitz, quien difiere de Mintzberg al afirmar que es necesario formular “*objetivos*

---

<sup>23</sup> Peter Schröder, Op. cit., p.14.

<sup>24</sup> General Golbery Do Couto E Silva, Geopolítica del Brasil, Traducción y notas de Paulo R. Schilling, El CID Editor, México, 1978, p.145.

<sup>25</sup> Cfr. Hoyos Ballesteros, Ricardo, “Marketing: más de 100 años de historia. Génesis y evolución de un concepto” en la revista Asomercadeo, Lecturas Seleccionadas de Mercadeo, Medellín, Colombia, diciembre 2007, p.2.

<sup>26</sup> Henry Mintzberg; James Brian Quinn y John Voyer. El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos. Pearson Education, 1ª ed., México, 1997, p.4.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*fundamentales claros...y desarrollar estrategias...que fueran también componentes de los objetivos generales...con horizontes temporales*<sup>27</sup>, ya que son éstos los que permiten crear, guiar y mantener el dominio sobre una cuestión determinada. Aunque ello, no significa la rigidez total de la *estrategia*, sino más bien la capacidad de otorgar un grado de *flexibilidad bien planeada* a la misma.

Dicho carácter de flexibilidad permite que la *estrategia* pueda responder a cambios externos con base a herramientas propias y a las transformaciones que puedan surgir en el ámbito interno. Por lo tanto y de acuerdo a Mintzberg, entendemos que:

*“Una estrategia es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar—con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas—los recursos...con el fin de lograr una situación viable y original, así como [también el poder] anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de los oponentes inteligentes”.*<sup>28</sup>

La percepción de Mintzberg se amplía al afirmar que la *estrategia* significa congruencia en el comportamiento, pretendido o no, y contempla que ésta es una *perspectiva*, cuyo contenido no solo consiste en una posición elegida, sino en un modo peculiar de percibir al mundo; esta cuestión resalta el rol del líder o tomador de decisiones, ya que éste imprime su toque personal y determinar en cierto grado el rumbo de la estrategia.

Como resultado de la complejidad de las relaciones sociales y de la constante conectividad entre diversos elementos, otro ámbito en el que la *estrategia* ha trascendido, ha sido en el político. Dentro de este ámbito:

*La “Estrategia, por lo tanto, no es meramente un concepto de tiempo de guerra, sino que es un elemento inherente al arte de gobernar de todos los tiempos...En el mundo de hoy, entonces, estrategia es el arte de controlar y utilizar los recursos...hacia el fin de que... [los] intereses vitales sean efectivamente promovidos y asegurados contra enemigos reales, potenciales o simplemente presumibles.”*<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Carl von Clausewitz. Op. cit., p.78.

<sup>28</sup> Henry Mintzberg; James Brian Quinn y John Voyer. Op. cit., p.4.

<sup>29</sup> *Definiciones de lo que entiende EE.UU por Seguridad Nacional*, Anexo 1 al NSSR, pp.3- 4.





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

La formulación de la *estrategia* en el ámbito político implica el obligado análisis de las relaciones de poder existentes, el establecimiento de un objetivo claro y coherente y la centralización de todos los esfuerzos para lograr el objetivo político. Ya que “la política, comanda a la *estrategia*, fiándole los objetivos propios, en función de los objetivos nacionales permanentes.”<sup>30</sup>

Las estructuras y las fuerzas relativas a las relaciones de poder, engloban a determinados actores de gran injerencia en las decisiones políticas; por ejemplo: las élites políticas (tanto del gobierno en turno como de sus adversarios), las sectas religiosas (en algunos casos), aquellos que ostentan el poder económico, los militares, los sindicatos, ejecutivos, etc., que tienen que ver con el control y el manejo de recursos vitales, por lo que una *estrategia* a este nivel, debe ser capaz de comprender a todos estos sectores, pues en caso contrario tiende a no ser lo suficientemente eficaz para el logro de los resultados esperados; ya que ésta:

*“...implica un proceso en el que deben de desarrollarse acciones sociales para conseguir los objetivos que [se desean], se convierte en un método que...permite dirigir el conjunto de acciones que [se van a] llevar a cabo para alcanzar el poder. Toda estrategia política debe conjugar los diferentes medios y recursos que se [poseen] para ponerlos al servicio de los resultados que [se han] preestablecido como meta. La lucha que debe librarse en el proceso de desarrollo de una estrategia política se debe a que ésta debe enfrentar voluntades opuestas y muchos obstáculos en el camino que debe recorrer para coronar su gran objetivo: la obtención del poder político del Estado.”<sup>31</sup>*

Así es que la *estrategia* política implica las relaciones de fuerza mediante la interacción de grupos opuestos que sustentan ideologías y políticas propias con la finalidad del logro de sus intereses. Por lo que la implementación de una *estrategia indirecta* puede darse en este ámbito, al representar la “persecución del objetivo político sin encaminarse incondicionalmente hacia enfrentamientos... [con grupos opuestos], abarcando los medios de esta *estrategia* no solamente los militares y diplomáticos sino las fuerzas económicas, tecnológicas y psicológicas del Estado.”<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> General Golbery Do Couto E Silva, Op. cit., p.155.

<sup>31</sup> Evelio Arroyo, *Dimensión social del concepto estrategia política*, [en línea], El nuevo diario, Santo Domingo, República Dominicana, 8 de mayo de 2010. Disponible en: <http://elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=198223>, consultado el 8 de abril de 2013.

<sup>32</sup> Aníbal Villalba Fernández, “La evolución del pensamiento estratégico” en *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, Monografías del CEDESEN, Ministerio de Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, España, diciembre 2003, p.111.



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

La esencia de la *estrategia*—tanto en el ámbito militar, de negocios o político—es construir una postura lo suficientemente sólida y lo debidamente flexible, que permita alcanzar los objetivos fijados a pesar de la variabilidad de los factores externos. En este sentido, puede considerarse que una *estrategia* no solo debe contar con flexibilidad, sino también con cohesión, sentido de ubicación e impulso, y ser evaluada en función de criterios adecuados y coherentes, teniendo en cuenta el estudio a fondo de experiencias anteriores, es decir, considerar los resultados de la *estrategia* o *estrategias* que ya hayan sido utilizadas, con la finalidad de estructurar una futura *estrategia* eficaz.

De tal manera, Henry Mintzberg argumenta que:

*“...el análisis siempre deber ir antes que la acción. La definición de metas, el análisis de la situación y la planificación siempre se deben dar antes de cualquier acción que [se] emprenda... [lo que] se suele conocer[se] como formulación de la estrategia.”<sup>33</sup>*

Una cuestión que para fines de la presente Tesis es menester puntualizar, es la diferenciación entre *estrategia* y *táctica*, la cual casi siempre radica en la escala de acción, es decir, mientras que la *estrategia* plantea la planificación, organización y orientación de las acciones para conseguir el objetivo fijado, la *táctica* hace referencia a las operaciones que se ejecutan concretamente para llevar a cabo los combates de acuerdo al plan estratégico general. Es decir, que mientras que la *estrategia* combina diversos eventos unos con otros para alcanzar el objetivo general, la *táctica* se inclina únicamente a la preparación y conducción de eventos aislados, por lo que una o más tácticas pueden formar parte de una *estrategia*.

### **La estrategia en política exterior**

A pesar de que la construcción de una *estrategia* representa un elemento más en el proceso de formulación de la política exterior, su papel es sin duda relevante, pues “establece la base para la toma de decisiones en espacio y tiempo determinados”<sup>34</sup>, expresa el procedimiento para alcanzar los objetivos, es decir, representa la planificación de las acciones que buscan alcanzar los resultados deseables, considerando:

---

<sup>33</sup> Henry Mintzberg; James Brian Quinn y John Voyer. Op. cit., p.3.

<sup>34</sup> Arturo López Vargas, “Las aportaciones del método analítico de la política exterior: lugar e importancia de la capacidad del Estado” en Escenarios XXI, año II, número 10, julio-agosto, 2011, p.23.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*“[...] la organización de los medios disponibles—sean políticos, económicos, militares, psicológicos, culturales—[...]la medición de las capacidades que se tienen en cada una de las áreas de acción y en cada momento político[...]la elaboración de planes y planteamientos que permitan que la acción tenga un rumbo bien definido y coherente con las realidades imperantes en los ámbitos interno e internacional.”<sup>35</sup>*

Por lo tanto, la *estrategia* es el punto de referencia de la toma de decisiones, las cuales, al aplicarse en el escenario internacional se convertirán en acciones que constantemente se enfrentarán a la diversidad de posiciones de cada uno de los actores; por lo que la *estrategia* debe considerar detalladamente las capacidades con las que el Estado cuenta, ya que cualquier modificación en el escenario internacional que no haya sido prevista, puede poner en riesgo el cumplimiento cabal de los objetivos.

De esta manera, la *estrategia* puede entenderse como:

*“[...] la planeación de los actos a realizar con base en la organización de los medios con que se cuenta. A partir de ésta, se prevén, organizan y conducen las actitudes, decisiones y acciones del Estado, tendentes a lograr los fines cuya satisfacción demandan los intereses de la nación.”<sup>36</sup>*

En este sentido, la *estrategia*, debería ser una planeación a conciencia, que plantee los escenarios probables y coherentes en los que se pretende accionar para la consecución de los objetivos, esto incluye no solo los escenarios deseables, sino también aquellos que no nos favorables, ya que mediante la previsión de éstos es posible hacer frente a cualquier situación. Pues, de acuerdo con el Doctor José Cabra Ybarra, es evidente que:

*“[...] la incesante dinámica que caracteriza a las relaciones internacionales obliga a los gobiernos a fijar su atención de manera permanente en el comportamiento de viejos factores y en el impacto transformador de los nuevos, a fin de proceder a efectuar los ajustes necesarios en las estrategias respectivas, las cuales, en ocasiones, en cuestión de minutos, pueden tornarse inoperantes, al tener como fundamento una situación inexistente.”<sup>37</sup>*

---

<sup>35</sup> David Herrera Santana. Op. cit., p.36.

<sup>36</sup> Arturo López Vargas, Op. cit., pp.22-23.

<sup>37</sup> José G. Cabra Ybarra, *Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual*; en Relaciones Internacionales. Nueva época, N°94, Centro de Relaciones Internacionales-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, enero-abril de 2006, p.149.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

En este sentido, el papel que juegan los diseñadores de política exterior en la formulación de la *estrategia* es esencial, ya que establecen las pautas de cómo, cuándo y quiénes llevarán a cabo determinada acción. De acuerdo a ello, el Doctor Rafael Velázquez sostiene que existen dos componentes fundamentales dentro de una *estrategia*, el primero es “el ofensivo, para obtener ganancias; y el defensivo, para prevenir pérdidas. Al mismo tiempo, cada *estrategia* tiene un proceso de costo-beneficio; es decir, se pueden obtener algunos beneficios a cambio de algunos riesgos.”<sup>38</sup>

Sin embargo, el Estado buscará siempre construir la *estrategia* más permitente que le permita aprovechar al máximo los factores, los medios y sus capacidades para lograr los objetivos deseados mediante las tácticas más favorables. Al respecto, la negociación, la firma de tratados, las alianzas estratégicas, las declaraciones conjuntas, las demostraciones de fuerza, la diplomacia, las presiones o acercamientos económicos o políticos son ejemplos de tácticas que un Estado puede implementar con la intención de lograr mayores márgenes de acción en el medio internacional.

Con base en las consideraciones anteriores, los Estados apostarán por la *estrategia* que ponga en marcha la vía o las vías de inserción internacional que mejor se ajusten a las especificidades propias del contexto interno y del externo y que le permita mantener ventajas decisivas respecto a otros Estados y actores internacionales. Es decir, se hace latente “la necesidad de ajustar las *estrategias* de inserción internacional de cada país, teniendo en cuenta su ubicación en el sistema [internacional] así como el proceso interno que conlleva a la toma de decisiones en materia de política exterior.”<sup>39</sup>

Una *estrategia* de política exterior buscará insertar al país al medio internacional mediante acciones de carácter multilateral, bilateral o regional pudiendo ser en el ámbito político, económico, social, cultural, militar o tecnológico y proveer al Estado de un papel más dinámico y quizás más influyente en las relaciones internacionales.

---

<sup>38</sup> Rafael Velázquez, Op. cit., p.24.

<sup>39</sup> Lorena Granja y Florencia Sanz, *Partidos y política exterior, un análisis comprado de Brasil y Uruguay*, trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012. Disponible en: [http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto\\_congreso/12132412%20-%20Sanz,%20Florencia%20-%20Granja,%20Lorena.pdf](http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12132412%20-%20Sanz,%20Florencia%20-%20Granja,%20Lorena.pdf), consultado el 29 de abril de 2013.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Una de las áreas que se encuentra altamente relacionada con la Política Exterior es la Seguridad Nacional, respecto a la cual se ubica la defensa del Estado y las necesidades internas de la sociedad en general, las cuales buscan ser plasmadas en la promoción de los valores esenciales del Estado. Con base a ello puede argumentarse que “ninguna política exterior irá en contra del interés propio de subsistir o mantener seguras sus fronteras, territorio o forma de gobierno, y no irá en contra del bienestar de su propia población.”<sup>40</sup>

De esta manera, la seguridad nacional, se convierte en un tema fundamental para el Estado, concretándose como uno de los ejes rectores del interés nacional, aquél que se valdrá de la política exterior como una de sus herramientas para su consecución. Es entonces, que entendemos que la seguridad nacional:

*“[...] es una atribución fundamental del Estado moderno. Un concepto inherente al nacimiento del Estado nacional desde su origen, en el siglo XVII. Consiste en asegurar, en todos los lugares, en todo momento y en todas las circunstancias, la integridad del territorio, la protección de la población y la preservación de los intereses nacionales contra todo tipo de amenaza y agresión externa.”<sup>41</sup>*

Por tales razones, las *estrategias* de política exterior no solo deberán considerar la consecución de los objetivos de carácter específico, sino la salvaguarda de la seguridad nacional del Estado mediante la utilización coordinada de todos los instrumentos y recursos con los que éste cuenta.

### **Toma de decisiones**

Posterior a la construcción de la estrategia, el siguiente paso metodológico de la Política Exterior es la toma de decisiones, en donde la participación de los actores decisores obtiene gran peso, ya que seleccionan las acciones que a su parecer son más prudentes para ser ejecutadas en el exterior.

Las decisiones se tomarán con base a la *estrategia*, ya que ello le permitirá al decisor estar consciente de los escenarios posibles y de elegir la alternativa o las alternativas más aptas para lograr lo pretendido. Sin embargo, la capacidad, los valores y las preferencias del líder influyen de

---

<sup>40</sup> José G. Cabra Ybarra; *Apuntes de clase de Política Exterior de México I y II*, citados en Los factores económicos de la política exterior de México hacia Centroamérica 1976-1982. Del autor, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, 1983.

<sup>41</sup> s/a, *Segurança Nacional*, [en línea], SFB-Sociedade Federativa Brasileira, Brasil, 31 de marzo de 2013, disponible en: [http://www.sfbbrasil.org/o\\_que\\_e\\_seguranca\\_nacional.htm](http://www.sfbbrasil.org/o_que_e_seguranca_nacional.htm), consultado el 14 de abril de 2013.



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

manera determinante, ya que se corre el riesgo de que éste no considere los intereses de la sociedad sino de grupos determinados. Esta perspectiva es sustentada por el político Henry A. Kissinger al afirmar que:

*“...la acumulación de conocimientos por parte de la burocracia y la impersonalidad de su método de llegar a decisiones pueden lograrse a un precio muy alto. La toma de decisiones puede llegar a hacerse tan compleja que el proceso de lograr un consenso burocrático puede eclipsar el propósito del esfuerzo.”<sup>42</sup>*

Ya que se hayan tomado las decisiones sobre las acciones que se llevarán a cabo, el siguiente paso de la política exterior es la ejecución de las mismas en el escenario internacional.

### 1.3. La ejecución y evaluación

La etapa de ejecución comprende el conjunto de acciones que el Estado lleva a la práctica en el escenario internacional, de esta manera, éste ve materializada su política exterior llevando las *estrategias* a una realidad operacional. Las acciones de política exterior pueden ser diversas, pero entre ellas encontramos:

*“...firmar un tratado, declarar la guerra, iniciar o romper relaciones diplomáticas con otros países, realizar vistas de Estado, imponer sanciones económicas, prestar ayuda en casos de desastres, ingresar a una organización internacional, votar en un foro mundial, enviar notas de protesta, reconocer un nuevo Estado o gobierno, enviar tropas al extranjero, etc. Incluso no hacer nada es una acción de política exterior.”<sup>43</sup>*

Tales acciones comprenden diversas temáticas, como lo económico, político, social, cultural, diplomático, militar e incluso medio ambiental, sin embargo, ello no significa que éstas se aislen según su área, ya que mantienen gran interconectividad unas con otras. Esta cuestión es ejemplificada por Rafael Calduch de la siguiente manera:

*“Si la capacidad militar de un país le permite mantener una eficaz disuasión frente a posibles agresores en tiempos de paz, ello propiciará la negociación diplomática y la cooperación económica como principales vías de la*

---

<sup>42</sup> Rafael Calduch Cervera. Op. cit., p.9.

<sup>43</sup> Rafael Velázquez, Op. cit., pp.42 y 43.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*actuación exterior, reforzando al mismo tiempo la credibilidad de la política exterior de ese Estado.”<sup>44</sup>*

Teniendo en cuenta que el medio internacional es altamente dinámico, al ser ejecutada la política exterior, ésta se encontrará con otras políticas exteriores, las cuáles reflejarán los objetivos y el interés nacional de cada uno de los Estados; cuestión que implica que la política exterior se verá condicionada por las reacciones que esta misma provoque sobre los actores con los que interactúa.

A pesar de que la ejecución de las acciones deviene de un proceso previamente formulado, que implica el análisis de la situación presente deseable o no y de los escenarios futuros sobre los cuales se construye la *estrategia*, no puede descartarse que se susciten condiciones no previstas y ante las cuales se tenga que responder. Por ello, un elemento importante de la *estrategia* y que influye en la etapa de ejecución, es el grado de flexibilidad, lo que inquiera la posibilidad de modificar lo planeado dentro de ciertos límites, que permitan la consecución de los objetivos preestablecidos sin dejar de lado los principios y valores fundamentales de la nación.

Así mismo, el papel que jueguen los responsables de accionar la política exterior es crucial para el Estado, ya que ellos reflejarán la imagen de su país y de lo que éste busca forjar en el mundo. Por lo que elementos como el carácter diplomático y la capacidad negociadora adquieren gran peso en esta etapa.

Respecto a la capacidad negociadora internacional, ésta puede entenderse como la posibilidad de que el Estado logre sus metas considerando sus condiciones nacionales y las internacionales. Para ello, no solo es necesario que el Estado tenga en cuenta sus intereses y necesidades propias, sino también los de los otros actores con los que pretenda negociar, ya que la finalidad es que se alcance un acuerdo considerando los intereses compartidos y los opuestos sin tener que recurrir a elementos violentos, optando por la conciliación de diferencias.

La negociación es entonces el uso de la diplomacia, si consideramos que esta última se refiere a:

*“[...] aquella actividad ejecutora de la política exterior de un sujeto de derecho internacional, llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otro u otros sujetos de derecho internacional para, por medio de la negociación, alcanzar, mantener o fortalecer transnacionalmente la paz; ha de tener como finalidad última hacer posible,*

---

<sup>44</sup> Rafael Caldach Cervera, Op.cit., p.14.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*con tales medios, la construcción o existencia de una comunidad internacional justa que, a través de la cooperación, permita el pleno desarrollo de los pueblos.*<sup>45</sup>

En este sentido, si elementos como la diplomacia, la capacidad negociadora e incluso la cooperación son guiados acertadamente por los conductores de la política exterior, el Estado verá facilitados los canales para el logro de sus objetivos; aunque ello no significa que las ganancias sean totales y que no se tenga que ceder algo a cambio. De esta manera es evidente que los responsables de llevar a cabo las acciones de política exterior, determinan en gran medida el éxito o fracaso de la misma (ello conjugado con todos los elementos ya previamente mencionados).

Entre los actores involucrados en la ejecución de las acciones de política exterior encontramos a los Jefes de Estado, las burocracias, asesores especiales y los ministerios de relaciones exteriores. Aunque podemos identificar a tales actores, ello no significa que sean los únicos que pueden participar en este proceso, ya que:

*“[...] cada país tiene su estructura particular para formular su política exterior, y en cada uno de éstos, la secretaría o ministerio responsable de ésta, juega un papel diferente. Los extremos serían el caso representado por el ministerio de relaciones exteriores que define todos los asuntos que forman la política exterior, y el caso en el que éste no participa en la definición de ninguna de las áreas y simplemente toma lo hecho para representarlo ante el extranjero[...] Lo anterior da lugar a que el ministro de relaciones exteriores defina su posición respecto a una serie de asuntos y las negocie con otros ministerios a fin de lograr que su punto de vista se convierta en la política exterior.”<sup>46</sup>*

Tanto la planeación de la política exterior como su ejecución son procesos altamente complejos, que incluyen una amplia serie de factores y actores que determinan—respectivamente—el rumbo y los resultados de la *estrategia* de inserción internacional del Estado.

La evaluación es el último paso del proceso de política exterior, en éste se pretende analizar los resultados obtenidos de la etapa de ejecución con base a la consecución o no de los objetivos propuestos y del interés nacional.

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p.8.

<sup>46</sup> Tomás Peña Loza, “La formulación de la política exterior de los Estados Unidos de América y su impacto sobre México”, en *Continuidad y Cambio en la política exterior de México*, 1977, México, Colmex, 1977, p.15.





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Sin la evaluación, la planeación de la política exterior perdería sentido, pues con base al análisis de los resultados se modificará la *estrategia*. Considerando que se haya logrado lo esperado, la futura *estrategia* pretenderá nuevos objetivos; sin embargo, si no se lograra concretar lo propuesto, se deberá realizar una serie de ajustes a la misma, haciendo énfasis en aquellas partes o elementos que se considere pertinentes.

Siendo la consecución del interés nacional el elemento fundamental de la política exterior, es también el punto de partida de la misma, pues de no coadyuvar a su satisfacción, será necesario la reformulación de la *estrategia* y la implementación de nuevos instrumentos y tácticas con las cuales lograr dicho interés.

Cabra Ybarra se refiere a la *estrategia* dentro de la etapa de evaluación de la siguiente manera:

*“[...] la estrategia es sólo uno más de los pasos que integran el proceso [de política exterior, por lo que] cuestionar la infuncionalidad o la funcionalidad de una estrategia para calificar el éxito o el fracaso de la política exterior de un Estado, como puede ser determinante, puede no serlo, toda vez que siendo—como lo es en realidad—un elemento importante de aquélla, no es el único.”<sup>47</sup>*

El hecho de que una *estrategia* esté bien estructurada no significa que ésta permita que la política exterior alcance sus objetivos por completo. Ello pudiera darse si ésta no responde a los intereses reales de la nación; si se interpretan de manera errónea los factores que influyen en el medio internacional; si se subestiman las capacidades del Estado o si los objetivos que se establecen son inalcanzables para el mismo teniendo en cuenta sus capacidades y las características propias del medio<sup>48</sup>.

Es evidente entonces, la necesidad de evaluar la política exterior y por ende las *estrategias* que ésta enmarca, pues la evaluación constituye un referente para el futuro quehacer del Estado tanto en el ámbito interno como en el externo.

Todos los factores involucrados en el proceso de política exterior que ya han sido identificados anteriormente, nos servirán para comprender la *estrategia* de inserción internacional brasileña “Autonomía a través de la diversificación”. Pues cuestiones como el interés nacional, el proyecto de

---

<sup>47</sup> José G. Cabra Ybarra, Op. cit., p.154.

<sup>48</sup> Idem.



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

nación o los principios básicos que rigen las relaciones del país con el exterior no solo se ven reflejados en su política exterior mediante la extrapolación de los valores que éste ha arraigado como Estado, sino que incluso determinan en gran medida los objetivos y las acciones enmarcadas en su *estrategia*.

De esta manera, ya conocidos los elementos básicos de la política exterior, el siguiente paso de la presente Tesis es identificar los elementos que han forjado las dos *estrategias* de inserción internacional previas a la ejercida durante el gobierno lulista; es decir la *Autonomía por el distanciamiento* y *Autonomía a través de la participación*, con la finalidad de contrastar los cambios y continuidades de la política exterior brasileña.



## CAPÍTULO II

### 2. LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA PREVIA A LA ETAPA LULISTA

*“Ningún país escapa de su destino y,  
feliz o infelizmente, Brasil está condenado  
a la grandeza”  
Araújo Castro*

El previo acercamiento a los planteamientos metodológicos sobre la elaboración e implementación de la política exterior nos permitirá el análisis de las *estrategias* que han insertado de manera particular a Brasil en el mundo.

La política exterior de Brasil ha sido uno de los elementos que históricamente lo ha distinguido en el contexto internacional, pues ha mostrado gran solidez en sus principios y valores fundacionales como Estado-nación, sin dejar de caracterizarse por su continuidad a favor del cumplimiento de su proyecto nacional.

Tanto sus principios como sus valores son tan solo algunos elementos que han influido de manera determinante en el establecimiento de objetivos específicos, los cuales han fungido como ejes rectores para la creación de estrategias de política exterior adecuadas a la realidad nacional e internacional existentes, con la finalidad del logro de sus fines particulares y la consecución de su interés nacional.

Sin embargo, para entender las estrategias de política exterior que Brasil ha desarrolló a lo largo de su historia, es menester remontarnos a aquellos elementos que caracterizaron su consolidación como país independiente. Lo anterior teniendo en cuenta que es a partir de su independencia que comenzó a definir sus principios, valores y posiciones; mismos que permearán en su futuro accionar en el escenario internacional.

#### 2.1. La naciente política exterior brasileña

Uno de los elementos que influyeron en los inicios de la política exterior de Brasil fue el Tratado de Tordesillas firmado en 1494 en Valladolid, España, donde se estableció la línea fronteriza de Tordesillas, distinguiendo el territorio conquistado por el Reino de Portugal en el continente americano.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

“La de Tordesillas era una frontera línea o geodésica, es decir, trazada de manera arbitraria y que, por cierto, disminuía considerablemente el espacio brasileño en comparación al que tiene hoy en día—la Amazonia completa, por ejemplo, quedaba fuera del espacio brasileño de acuerdo con la línea general.”<sup>49</sup>



En el mapa se señala la línea imaginaria establecida por el Tratado de Tordesillas de 1494, que muestra el territorio brasileño conquistado por la corona portuguesa, atribuyendo las rutas comerciales al Este de esta línea a Portugal. [RESENDE, María, Efigenia Lage; MORAES, Ana María. *Atlas Histórico do Brasil*. Belo Horizonte: Vigilia 1987, p.35.]

Sin embargo, a pesar de lo establecido en el Tratado, la Corona Portuguesa con la intención de frenar las pretensiones de conquista en América por parte de otras potencias europeas—como la holandesa, francesa o española—, apoyó la expansión territorial de Brasil, lo que significó en primer momento la expansión del poder portugués, pero también la formación de un país con la extensión geográfica más grande de la región.

Aunado a lo anterior, el traslado de la corte portuguesa en 1807 a territorio brasileño influyó igualmente en la postura que Brasil adoptó en la región sudamericana, pues al convertirse en el

<sup>49</sup> Michelle Vyoleta Romero Gallardo, Rodrigo Peña González y Pablo Armando González Ulluo Aguirre, *Brasil: raíces geopolíticas y actual influencia en expansión*, Política Cultural, [en línea], México 2012, N°37, p.237. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422012000100011&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100011&lng=es&nrm=iso); consultado el 13 de diciembre de 2013.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

centro administrativo de la Corona Portuguesa comenzó una formación diplomática altamente profesionalizada y organizada, cuestión que le otorgaba mayor representatividad diplomática frente al resto de los países de habla hispana. De esta manera “los objetivos de la diplomacia del Imperio [brasileño] fue[ron] el reconocimiento de la independencia por parte de las grandes potencias [...] y la determinación de las fronteras físicas del país.”<sup>50</sup>

Entre los años 1822 y 1824 Brasil libró su guerra de independencia en contra de Portugal, quien reconoció la independencia del pueblo brasileño en 1825 mediante el Tratado de Río de Janeiro. Esta lucha independentista se consideró como la menos violenta en la región sudamericana, pues cabe mencionar que la relación que mantuvo Portugal con Brasil fue muy peculiar en comparación con las relaciones de las otras potencias europeas y sus respectivas colonias, cuestión que determinó su construcción como país independiente y caracterizó su interactuar con el resto de la región sudamericana.

*“A diferencia de los países que se independizaron de la Corona española y rompieron con el pasado colonial, la relación entre Portugal y Brasil ‘no es propiamente la de una exmetrópoli y una excolonia...como lo afirma Celso Lafer, pues sus relaciones no fueron interrumpidas, es más, el reconocimiento internacional de la independencia del Brasil [se dio]—gracias a la mediación de Inglaterra—, a cambio de lo cual la Corona portuguesa recibió el pago de dos millones de libras esterlinas y el trato de ‘nación más favorecida’ en el comercio.”<sup>51</sup>*

Cabe mencionar que la herencia colonial de los países de América del Sur condicionó las relaciones entre los propios países de la región e influyeron en la construcción de la imagen que Brasil comenzó a hacerse de sí mismo, resaltando una superioridad en términos de civilización basada en ideales europeos, cuestión que mostró el acercamiento de éste con las monarquías europeas y su poca identificación con la región sudamericana. Ello profundizó aún más su alejamiento con los países hispánicos ya que éstos eran considerados por Brasil como territorios anárquicos y salvajes; a lo que se le agregaba que éstos habían optado por una forma de gobierno republicana, distante de la monarquía establecida en el caso brasileño.

---

<sup>50</sup> Rebollar Viana, Vanessa Eloisa. “Discurso geopolítico en el marco de la creación de la Unión de Naciones suramericanas (UNASUR)” (tesis para obtener el grado de Maestría en Ciencias Sociales), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica México, México, D.F. agosto de 2010, p.81.

<sup>51</sup> Leonardo Mejía, *Geopolítica de la integración Subregional. El rol de Brasil*, La Huella, Ecuador, 2012, pp.21 y 22.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*“Uno de los principales legados que los imperios español y portugués dejaron a sus excolonias fue la rivalidad que caracterizó la actuación de ambas potencias coloniales en la Cuenca del Plata e interacciones enrarecidas en el resto de la región en función de factores físicos y geográficos. De esta forma, la herencia portuguesa para Brasil, al comienzo de su historia como país independiente, fue la rivalidad al Sur y la indiferencia al Norte de la región.”<sup>52</sup>*

Un ejemplo de la identificación con Europa fue la influencia francesa entre 1850 sobre el pensamiento de la burguesía brasileña, en donde la ideología positivista proveniente del país europeo fue difundida entre los principales centros de educación brasileños, lo cual se reflejó en la adopción de valores de índole positivista como el *orden* y el *progreso*, los cuales se convirtieron en conceptos centrales para la construcción del proyecto nacional brasileño.

### **La era del Barón de Río Branco (1902-1912)**

Durante el contexto de formación de los Estados sudamericanos en el siglo XIX, el Estado brasileño se distinguió en la región por haber logrado el establecimiento de sus fronteras territoriales mediante la vía de la negociación y no mediante la guerra. Pues “al contrario de la mayoría de sus vecinos hispánicos, el suceso diplomático de esta naturaleza hizo que...Brasil ya se viese como un país geopolíticamente satisfecho, destacando el papel de la diplomacia, en especial de su fundador, el Barón del Río Branco.”<sup>53</sup>

José María da Silva Paranhos Junior, conocido como el Barón de Río Branco, tomó el cargo de Canciller en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1902 cuando Brasil aún mantenía fricciones con sus países vecinos en América del Sur, lo que implicó que la definición de las fronteras brasileñas se presentara como una cuestión de gran importancia y urgencia para el país, puesto que no solo le permitiría definir su posición en Sudamérica sino también su actuación a nivel internacional.

Es así que el interés nacional de Brasil en aquél momento se concretó en *la delimitación de sus fronteras y el aseguramiento de su integridad territorial*; para lo cual, el Barón promovió una

---

<sup>52</sup> *Ibidem.*, p.13.

<sup>53</sup> Antonio Ortiz Mena, Octavio Amorim Neto y Rafael Fernández de Castro. *Brasil y México: encuentros y desencuentros*. Secretaria de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, México, D.F, p.112.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*estrategia* que implicaba la negociación con sus vecinos regionales guiada por el Derecho Internacional. Con ello se logró que:

*“[Se establecieron] las fronteras con Bolivia, Colombia [y] Uruguay [,] de tal forma que ‘casi 900.000 kilómetros cuadrados habían sido definitivamente incorporados al país...sin el poder de la fuerza, sin conquista, por el saber, por la justicia. Ningún país fue violentado en sus derechos.’”<sup>54</sup>*

De dicho proceder se desprende uno de los principios de política exterior brasileña que permearán a lo largo de su quehacer internacional: *la solución pacífica de los conflictos mediante la instrumentación del derecho internacional.*

Este principio fue “utilizado [por Brasil] a favor de su interés nacional por obtener mayor territorio y riqueza,”<sup>55</sup> considerando que años atrás su postura en el Río de la Plata lo llevó a enfrentamientos directos con sus países vecinos, no solo por el control de la región y el ejercicio de un poder más amplio, sino porque el entonces estado monárquico brasileño pretendía evitar a toda costa la construcción de un Estado Nacional que pusiera en juego sus intereses en la región.

Aunado al anterior, el Barón impulsó otros principios fundamentales para el país, tales como: *la no intervención en los asuntos internos de otros países, la promoción de la estabilidad regional mediante medios pacíficos, el reconocimiento a cualquier gobierno constitucional* que se constituyese en Sudamérica, *la búsqueda por un protagonismo internacional* y *la búsqueda de autonomía.*

Tomando en cuenta tales principios, la política exterior impulsada por el Barón de Río Branco direccionó su atención al continente Americano, privilegiando su relación con Estados Unidos, “quien poco a poco se había ido convirtiendo en un importante importador de productos brasileños, entre ellos café y caucho.”<sup>56</sup> El estrechamiento de las relaciones de Brasil con Estados Unidos fungió como otra de las herramientas de la naciente política exterior brasileña, pues implicaba la satisfacción de sus *objetivos*:

---

<sup>54</sup> Francy Carolina Campos Figueredo, *Balance de la política exterior del presidente Luis Inácio Lula da Silva dentro del proyecto brasileño de liderazgo global. Periodo 2003-2010.* Tesis para obtener el título de Internacionalista en la Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia, 2012, p.7.

<sup>55</sup> Vanessa Rebollar, Op. cit., p.81.

<sup>56</sup> Leonardo Mejía, *Geopolítica de la integración Subregional. El rol de Brasil*, La Huella, Ecuador, 2012, p.25.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

- a) Llevar a cabo un proceso de modernización interno
- b) Acercar al país a un *status* de potencia regional en Sudamérica
- c) Proyectar a Brasil en el escenario internacional de manera beneficiosa para sus propios intereses

En este sentido, acorde con Francy Campos Figueredo:

*“...se pueden ver dos factores persistentes en la PEB [Política Exterior Brasileña], el primero [es] el establecimiento de vínculos de acuerdo a los intereses nacionales [de Brasil]. [Pues] Para el Barón la visión en política exterior debería estar orientada en relación a la visión bilateral con Estados Unidos y los intereses mundiales estuvieran situados de acuerdo a esta visión... [ya que] fue el mismo Barón quién le dio un status diferente a Estados Unidos y priorizó sus relaciones elevando la representación de Brasil con Washington a Embajada.*

*El segundo factor es la orientación de Brasil como un Estado intermediario, una conexión entre el norte y el sur.”<sup>57</sup>*

Bajo esta óptica, Brasil veía la relación con Estados Unidos como el medio por el cual se lograría la total satisfacción de sus objetivos. Sin embargo para éste último, su acercamiento con Brasil implicaba la incursión de sus intereses en la región sudamericana al fungir éste como interlocutor entre los intereses estadounidenses y aquellos de sus vecinos hispanos.

Acorde con el historiador brasileño Amado Cervo, el acercamiento con Estados Unidos no significó una “alineación automática” con tal país, sino un medio por el cual Brasil podía lograr sus propósitos políticos en la región sudamericana, puesto que:

*“El estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos atendía a los intereses de las oligarquías dominantes del sistema político brasileño. El Brasil, en la periferia del sistema capitalista y exportador de productos tropicales, de acuerdo con la división internacional del trabajo establecida a finales del siglo XIX, tenía en aquél país su principal mercado consumidor. En contrapartida, la amistad con Brasil le convenía a Estados Unidos por su posición estratégica [en América del Sur], ya que la Argentina mantenía*

---

<sup>57</sup> Francy Carolina Campos Figueredo, Op. cit., p.8.





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*estrechos vínculos con la Gran Bretaña, lo que repelía la aproximación norteamericana [en la región]”.*<sup>58</sup>

La naciente alineación hacia Estados Unidos llevó a Brasil a adoptar la Doctrina Monroe<sup>59</sup> y el *Panamericanismo*<sup>60</sup>; sin embargo, de acuerdo con el Barón, Brasil debía fungir como un interlocutor entre los países sudamericanos y el resto de las potencias del sistema internacional, tanto de Europa como del propio continente.

La lejanía entre Brasil y la región sudamericana (dada en la etapa anterior a la llegada del Barón de Río Branco) comenzó a abandonarse mediante el acercamiento con sus países vecinos, lo que permitió la reconfiguración de la imagen del país mediante la implementación de una nueva postura diplomática como una *estrategia* más de su política exterior. Es por ello, que se impulsó la construcción de la alianza ABC<sup>61</sup>, cuyo proceso suponía la unión y la fortaleza de los lazos de amistad entre los países sudamericanos.

Durante la Primera Guerra Mundial la política de Brasil mostró en primer momento una postura neutral ante el conflicto, más tarde un roce con Alemania por el ataque a navíos mercantes brasileños en 1917 provocó que Brasil participara apoyando al bloque de los aliados (integrado por Francia, Rusia y Reino Unido) en contra de Alemania. Brasil fue el único país de América Latina que participó de manera activa en la Guerra, lo que no solo significó mayor proyección a nivel internacional sino el fortalecimiento de sus relaciones con Estados Unidos, ya que a la participación estadounidense en el conflicto le sucedió la participación brasileña, entendiéndose esta última—acorde a las élites brasileñas—como una forma de ‘solidaridad hemisférica’.

---

<sup>58</sup> Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, Coleção o Brasil e o Mundo, 2ª edición, Instituto Brasileiro de Relaciones Internacionales, Editora UnB, Brasilia, 2002, pp.177 y 178.

<sup>59</sup> La Doctrina Monroe pretendió la mediación estadounidense en América si es que ésta era intervenía por alguna potencia europea, sosteniendo el lema <<América para los americanos>>; es así que Brasil la adopta como un mecanismo de defensa territorial en el continente. Esta condición permitió que no se percibiera a Brasil como una amenaza para los intereses expansionistas y de dominación estadounidenses, favoreciendo aún más su acercamiento.

<sup>60</sup> El *panamericanismo* fue impulsado en el siglo XIX por Estados Unidos con la intención del logro de sus intereses de política exterior en el continente americano, ello basándose en el <<destino manifiesto>> que implicó la superioridad de los descendientes ingleses sobre los americanos, pero el cual, fue expresado en América por medio de la Doctrina Monroe. A través de éste, Estados Unidos ejerció su hegemonía sobre el resto de los países de América.

<sup>61</sup> Para autores como Roberto Barnabé, el ABC significaba una “hegemonía compartida” entre Argentina, Brasil y Chile. Ésta se da en 1904 y en primer momento pretendió un trabajo en conjunto en pro del mantenimiento de la paz en la región (cuestión que buscaría más tarde un fortalecimiento económico). Sin embargo, los roces entre estos tres países siguieron permeando en sus relaciones, impidiendo que la alianza siguiera en pie.



### Getulio Vargas y el Estado *Novo* (1930-1954)

La idea de proyectar a Brasil en el escenario internacional manifestada por el Barón de Río Branco fue impulsada de manera posterior por Getulio Vargas<sup>62</sup> a través del Estado *Novo*, ello se reflejó de manera más clara con la participación del país en la Segunda Guerra Mundial (nuevamente en apoyo a los aliados); lo que implicó el enfriamiento de sus relaciones con Italia, Alemania y Japón.

La política exterior brasileña durante la Segunda Guerra mantuvo como objetivos prioritarios:

- a) Impulsar al proceso modernizador nacional
- b) Lograr una mejor posición en las relaciones internacionales y la consolidación de prestigio internacional
- c) Terminar con los regionalismos en el país
- d) Promover el acercamiento entre sus vecinos regionales.

La *estrategia* que pretendió la consecución de tales objetivos implicó mantener la alineación del país con el poder estadounidense; tanto la inversión extranjera y la amplitud del comercio con Estados Unidos significaron para Brasil el impulso económico necesario para modernizar sus estructuras internas, cuestión que no solo lo beneficiaría social, política y económicamente sino que a nivel internacional le permitiría el logro de otro de sus objetivos: *consolidar una mejor posición a nivel internacional*.

La alineación a la política estadounidense respecto a este último punto funcionaría en el momento en que se apreciara a nivel internacional el estrecho vínculo entre Brasil y la potencia hegemónica del momento, cuestión que significaría que el país sudamericano era capaz de entablar relaciones con mayor grado de compromiso con importantes actores a nivel internacional. Para ello, Getulio Vargas apoyó (igual que el Barón de Río Branco) la Doctrina Monroe y al *panamericanismo*, pero a diferencia de la etapa anterior (1902-1912), tal apoyo fue aún más explícito.

---

<sup>62</sup> Getulio Vargas llegó al poder el 3 de noviembre de 1930 con la intención de establecer una forma diferente de gobierno que pudiera responder a los embates de la crisis económica de 1929 orquestada en Estados Unidos pero que sin duda tuvo gran impacto en la economía brasileña; pues los embates de esta crisis se vieron reflejados en las exportaciones brasileñas de café, las cuales se había convertido en la base de la economía de Brasil, cuyo principal mercado consumidor era el estadounidense.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Acorde con lo expresado por Vanessa Eloisa Rebollar Viana:

*“La instalación del Estado Novo fue paralelo a la pérdida de la hegemonía que Gran Bretaña había ejercido en la economía brasileña, para sustituirla por aquella de Estados Unidos...la política exterior de Brasil de aquella época consistió en el alineamiento con aquel país a cambio de beneficios a favor de la modernización y la mejora de su status internacional como un socio cercano del gigante norteamericano.”<sup>63</sup>*

La estrategia modernizadora del *Estado Novo* pretendió de igual manera la consolidación de una sociedad urbano-industrial, la cual se lograría mediante la modificación de las condiciones políticas, institucionales y culturales brasileñas, apostando por el fortalecimiento de la industria nacional y la edificación de infraestructura en todo el país. Aunado a ello, la sustitución de importaciones y la participación de las masas dentro de los procesos políticos fueron elementos característicos de esta etapa.

Vargas optó por un cambio radical en las estructuras político-sociales, buscando poner fin a los regionalismos, para ello, utilizó al nacionalismo como “un elemento importante [sino es que necesario] en los debates sobre los problemas políticos y económicos brasileños”.<sup>64</sup> Sin embargo, para terminar con los regionalismos fue necesario llevar a cabo la ocupación de los territorios vacíos dentro del país, a partir de lo cual se lograría la unidad promovida por el gobierno. Mediante dichas acciones, los intereses nacionales se verían cubiertos, es decir:

- a) La integración regional
- b) El desarrollo interno

En este sentido, *la modernización y el desarrollo*, aunados a las particularidades diplomáticas y a la alineación del país a la política estadounidense, caracterizaron las interacciones de Brasil a nivel internacional. Pues:

*“El interés para propiciar cambios a nivel global mediante su participación en las instituciones multilaterales y obtener un status de gran potencia [se hicieron evidentes durante este periodo]. Brasil intentó conseguir un asiento permanente en el Consejo de la Liga de Naciones. Aunque fracasó...logró ser*

---

<sup>63</sup> Vanessa Rebollar. Op. cit., p.83.

<sup>64</sup> *Ibíd*em, p.82.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*elegido como uno de los miembros transitorios de dicho organismo. Asimismo, participó en la Conferencia de Bretton Woods en 1944, en la Conferencia de Comercio y Negocios de las Naciones Unidas que resultó en la creación del GATT y la adhesión a éste último en julio de 1948.*"<sup>65</sup>

Cabe destacar que Brasil no solo fue miembro fundador de la Liga de las Naciones en 1920 sino que también al terminar la Segunda Guerra Mundial fue miembro fundador de una de las organizaciones más relevantes en las relaciones internacionales: la Organización de Naciones Unidas (ONU). Tales cuestiones mostraron a Brasil como uno de los países sudamericanos con mayor proyección internacional, lo que le permitió comenzar a incursionar sus intereses particulares al interior de las mesas de negociación internacional. A nivel regional, tal prestigio se pretendió a través de la negociación con sus vecinos regionales promoviendo valores como la paz y la armonía.

### **La Política Exterior Independiente (1956-1964)**

Durante los gobiernos de Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio Quadros (1961) y Jão Goulart (1961-1964) se mostró una política exterior endeble comparada con años anteriores, pues la contradicción, la incertidumbre y la inestabilidad permearon en los objetivos y estrategias de Brasil en el plano internacional. En ese sentido, a pesar de que la continuidad que había caracterizado a la política exterior del país parecía desdibujarse, elementos como *el desarrollismo* y *el nacionalismo* siguieron impulsándose como base de la política gubernamental durante tales mandatos.

### **Juscelino Kubitschek (1956-1961)**

Así, el impulso de Juscelino Kubitschek al nacionalismo desarrollista se basó en la búsqueda de un rápido crecimiento en la economía brasileña mediante el incentivo a la expansión de los sectores públicos y privados al interior del país, promoviendo la inversión extranjera en la economía brasileña, principalmente la proveniente de Estados Unidos (que se encontraba bajo la presidencia de Dwight D. Eisenhower), por lo que la política exterior de Kubitschek se veía obligada a mantener los lazos de solidaridad con aquél país.

El acercamiento con el gigante del norte, por un lado significó el soporte económico que la economía brasileña necesitaba, y por otro, se había convertido en la forma en que Brasil demostraba estar alejado de cualquier intento por confrontarse al mundo occidental, asegurando con ello el soporte económico estadounidense. Sin embargo, tal hecho no evitó que el país adoptara una

---

<sup>65</sup> *Ibidem.*, p.83.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

postura más agresiva en relación al tema del desarrollo al mostrar pretensiones en pro de una reestructuración en el orden económico que ofreciera mayores beneficios a las economías débiles.

La principal iniciativa de política exterior impulsada por Kubitschek fue la Operación Pan-Americana lanzada en 1958, la cual tuvo como finalidad abatir los problemas sociales, políticos y económicos que acogían a los países de América Latina. Aunado a ello, esta iniciativa—de acuerdo a los círculos de poder brasileños—se presentó como defensa ante la expansión del comunismo en la región.

Al respecto, se apoyó la cooperación y la coordinación entre los países latinoamericanos, quienes demandaron un rol más participativo en las mesas de negociación internacional, en donde intentaron colocar como tema prioritario el problema del desarrollo, exigiendo la *cooperación internacional*—principalmente la proveniente de Estados Unidos—como el camino viable para hacer frente a tales desajustes. De esta manera, la Operación Pan-Americana se consideró como un gran cambio en la política exterior brasileña, pues representó para Brasil el inicio de una mayor integración con América Latina (principalmente con Argentina).

Los programas provistos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron parte de la cooperación designada a los países de América Latina y pretendían contrarrestar los problemas del subdesarrollo mediante una serie de reformas económicas al interior de éstos. Sin embargo, para Kubitschek tales programas se opusieron a su modelo de gobierno, el cual veía por el crecimiento de la economía brasileña sobre una sólida base industrial y la reducción de la dependencia a las importaciones comerciales, por lo que en 1959 Kubitschek se vio obligado a romper relaciones con el FMI con la finalidad de impulsar sus objetivos de desarrollo preestablecidos en el Plan de Metas.

66

Dicho Plan es considerado como el punto de partida para un proceso de planificación mejor estructurado al interior de Brasil, pues al estimular una serie de planes enfocados en el área económica con el objetivo de promover el crecimiento sostenido, el país vio en la planificación

---

<sup>66</sup> El Plan comprendió 30 metas organizadas por sectores que buscaban estimular la economía del país con ayuda del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) y del Consejo de Desarrollo de la Presidencia; sin embargo el proceso de planificación expresado a través del Plan de Metas no obtuvo grandes resultados, pues éste solo se enfocó en el área económica—principalmente en el crecimiento industrial—dejando de lado el desarrollo global del país. Aunado a ello, el Plan provocó un grave problema inflacionario como consecuencia de la fuerte emisión monetaria para financiar las obras industriales.



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

estratégica la clave para lograr una estabilidad interna, la que le permitiría proyectarse de manera beneficiosa y obtener del exterior los recursos necesarios para lograr sus objetivos internos.

### **Jânio Quadros (1961)**

Posteriormente, durante el gobierno de Jânio Quadros se percibieron otros cambios sustanciales en la política exterior, uno de ellos fue la creación de lazos diplomáticos con los países del bloque soviético, con los cuales se había mantenido relativa distancia al apoyar el acercamiento con el bloque occidental (principalmente con Estados Unidos) mediante el fuerte impulso de la Operación Pan-Americana.

Aunado a lo anterior, el contacto diplomático del país con la región del África Subsahariana y con naciones del hemisferio oriental en condiciones de *subdesarrollo* se hizo evidente durante este mandato, pues Brasil expresaba lazos de identificación con aquellas regiones en lo relativo a problemas como el atraso, la pobreza, la producción, la competitividad económica, etc. En este sentido, la reanudación de las relaciones de Brasil con el FMI fue un elemento determinante considerando que la ayuda de esta institución era fundamental para el logro de la estabilidad financiera brasileña.

Sin embargo, el cambio más notorio en la política exterior fue la oposición del gobierno brasileño a la pretensión estadounidense de aplicar una serie de sanciones en contra de Cuba en lo comercial, financiero y económico. Con esta actitud, la política exterior brasileña optaba por una relativa neutralidad respecto a las situaciones internacionales, bajo el cual, ahora simpatizaba con el bloque soviético pero seguía manteniendo su relativa alineación con Estados Unidos.

La política exterior, por consiguiente, se tornó más universalista y pragmática al no confrontarse directamente con los lineamientos occidentales, avenirse con la experiencia socialista y al aproximarse a la ideología tercermundista. Todas estas actitudes se concibieron bajo la Política Exterior Independiente (PEI), mediante la cual se buscó obtener ventajas de la bipolaridad del mundo (*capitalista/comunista*), principalmente en lo relativo al ámbito económico y al comercial.

Considerando que Quadros ponderó las necesidades internas del país, se consideró que la política exterior brasileña se basó en una ideología nacionalista, que entrelazaba fuertemente la política interna con la política externa del país. De esta manera, se hizo evidente que el objetivo principal de la PEI fue aumentar la participación de Brasil en el escenario internacional mientras éste hacía uso



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

de las relaciones con otros países como moneda de cambio para lograr el desarrollo nacional pretendido.

### **João Goulart (1961-1964)**

La política exterior de João Goulart se alejó un poco de la neutralidad pretendida durante el periodo de Quadros y apostó por una posición de Brasil más independiente. Tal modificación dio inicio a una segunda etapa de la PEI, dentro de la cual se pretendió dar mayor sustento a objetivos como: *la preservación de la paz y al desarme progresivo, la reafirmación de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la reducción tarifaria entre los países de América Latina* (con la intención de la ampliación del mercado), *el establecimiento de relaciones comerciales con otros países más allá del continente Americano* (incluyendo a los socialistas) y *la aceptación de la ayuda comercial como medio para frenar los problemas del desarrollo*.

Brasil reanudó sus relaciones con la URSS y mostró un desagrado total a las presiones estadounidenses en contra de Cuba. Al respecto, las relaciones de Brasil con los Estados Unidos se vieron dañadas como consecuencia de las políticas nacionalistas que el gobierno brasileño implementó, tales como la nacionalización de empresas, el soporte a movimientos socialistas y sindicatos, el apoyo a la reforma agraria, sindical, bancaria, educativa y electoral; todo ello considerado por el gobierno estadounidense como medidas de corte socialista.

De esta manera, el temor porque el comunismo invadiera el país mediante este tipo de programas fue percibido por algunos sectores de las élites brasileñas (como el latifundista, el militar, empresarial y aquel de la oposición política) como una amenaza a sus intereses. Tal situación desembocó en el golpe de estado en 1964 auspiciado por Estados Unidos, el cual depuso al gobierno de João Goulart iniciando un largo periodo de dictadura militar al interior del país.

Cabe mencionar que las líneas que siguió la política exterior de Brasil durante los periodos de Kubitschek, Quadros y Goulart evidenciaron la adopción de:

*“[Una] ideología del desarrollo, desde la cual se coloca[ba] a Brasil como parte de la periferia en calidad de país subdesarrollado, debiendo adaptarse*



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*a las condiciones de desigualdad del sistema internacional, aprovechando y potenciando al máximo las oportunidades del capitalismo en expansión.*<sup>67</sup>

Para Brasil, la calidad de país subdesarrollado comprendía a la pobreza como una etapa más del desarrollo, por lo que sólo el impulso del proceso modernizador permitiría superar esa etapa. Bajo este contexto, se entendía al desarrollo como el *progreso y el bienestar*, aspirando con ello a un crecimiento económico que pudiera dar fin a la etapa *subdesarrollista*.

Las élites brasileñas tenían muy claro que “el desarrollo (como prosperidad) está siempre asociado a la paz (como el orden) y a la grandeza (como destino)”<sup>68</sup>, los cuales podrían ser muy bien logrados por Brasil arraigándolos como base de su proyecto de nación. Para ello, el acercamiento con los países *subdesarrollados* permitiría que Brasil sorteara sus problemas internos como la pobreza y el atraso modernizador mediante el aprovechamiento de las ventajas que el sistema capitalista le ofrecía y mediante la expansión de su mercado con países del bloque comunista, logrando con ello mayor prestigio internacional en otras partes del mundo.

### **2.2. Las estrategias de política exterior brasileñas de 1964 a 2002**

Antes de comenzar con el análisis propuesto en los apartados siguientes sobre las dos *estrategias* de política exterior expresadas por Brasil previas a la etapa lulista, considero prudente puntualizar que la categorización de las mismas ha sido retomada de los aportes teóricos-conceptuales que estudiosos del tema—como María Regina Soares de Lima, Paulo Visentini, Tullo Vigevani y Leticia Phinheiro—han denominado para la mejor comprensión de la política exterior brasileña.

Dichas *estrategias* son las siguientes:

1. *Autonomía a través de la distancia*
2. *Autonomía a través de la participación*
3. *Autonomía a través de la diversificación*

A pesar de que existen pequeñas variaciones en las aportaciones de estos autores respecto al periodo de tiempo en que se desarrolló cada una de las *estrategias*, ellos coinciden en afirmar que éstas ha insertado en el escenario internacional a Brasil en función de sus objetivos de largo plazo y de

---

<sup>67</sup> Vanessa Rebolgar, Op. cit., p.84.

<sup>68</sup> Idem.





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

valores y principios muy bien arraigados desde su trayectoria como República. Pero son los diferentes medios o formas por los cuales se ha buscado la consecución de dichos objetivos e intereses los que han determinado la esencia de cada una de las *estrategias*.

De tal modo, la primera de ellas tiende a enmarcarse en el periodo 1964-1985, bajo la cual Brasil vivió internamente el periodo de dictadura, mientras que a nivel externo el país mostró una actitud de relativo aislacionismo frente a las estructuras del sistema internacional. La segunda *estrategia* comprendió el periodo 1994-2002 y se caracterizó por una ola de redemocratización al interior del país y al exterior por la búsqueda de mayor participación y proyección.

Finalmente, la *autonomía a través de la diversificación*, se enmarca durante el periodo 2003-2010, que comprende los dos mandatos presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva y se caracteriza por profundizar la *participación* pretendida en la *estrategia* anterior pero ahora mediante la diversificación de sus socios comerciales, aliados regionales y áreas de influencia.

Como pudo apreciarse en los apartados anteriores, desde la era del Barón de Río Branco hasta la etapa de Getulio Vargas la política exterior brasileña vivió un periodo de construcción y alineación en el que comenzaba a forjarse la imagen que el país deseaba obtener en las relaciones internacionales; así, en los años siguientes (1964-2002) la política exterior brasileña reflejaría mayor grado de madurez en su planeación y conducción, adoptando importantes rasgos de continuidad respecto a objetivos e intereses a largo plazo, expresados a través de las distintas *estrategias* implementadas.

Para Raúl Zibechi:

*“Un país que está entre los más poderosos y ricos del mundo, necesita alguna planificación de largo plazo, al menos en áreas en las que el mercado no suele invertir, como la defensa y la tecnología. Brasil tiene una larga tradición de estudios y análisis estratégicos además de experiencia en la planificación, pero... [debe contar] con la doble voluntad de quienes ocupan los escalones superiores de la conducción estatal para definir su camino y transitarlo con el fin de conseguir los objetivos trazados, que no pueden ser*



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*otros que ocupar el lugar que le corresponde en el mundo por tamaño, población y riqueza: ser una de las grandes potencias globales.”<sup>69</sup>*

De tal manera, en los apartados siguientes se tratarán los rasgos que caracterizan tanto a la *estrategia Autonomía por el distanciamiento* y a la de *Autonomía a través de la participación*, indicando los intereses, los objetivos, los factores y sobre todo los medios por los cuáles se desarrolló cada una de éstas.

### **“Autonomía por el distanciamiento” de 1964 a 1985**

El acercamiento de Brasil con el bloque de los países comunistas durante el mandato de Goulart provocó fricciones con el gobierno estadounidense, por lo que el golpe de Estado de 1964 fue auspiciado por un amplio sector de la élite burocrática brasileña y agroindustrial quienes mantenían vínculos con élites políticas estadounidenses; éstos buscaron frenar las pretensiones de corte socialista y reivindicar el alineamiento de Brasil con el bloque capitalista.

De esta manera:

*“La universalidad de la política exterior [brasileña], fue sustituida por un mayor aislacionismo y la consecuente ruptura de las relaciones con los países comunistas. El argumento para este cambio de estrategia versaba en que el progreso del país corría peligro debido a las fuerzas extranjeras”<sup>70</sup>*

En este sentido, las relaciones Brasil-Estados Unidos volvieron a estrecharse, mientras que la ruptura con los países alineados al sistema comunista y el alejamiento de Brasil con sus vecinos hispanos se hacían inevitables. De esta manera, se estableció una dictadura iniciada por la presidencia del general Castello Branco, quien junto con el Ministro de Relaciones Exteriores Vasco Leitão da Cunha pretendió dismantelar los principios que habían regido la Política Exterior Independiente, “tales como el nacionalismo (base de la industrialización brasileña), el ideario de la Operación Pan-Americana y la autonomía de Brasil con base a la división bipolar del mundo y de la hegemonía norteamericana sobre América Latina”<sup>71</sup>.

Para ello se fijaron los siguientes *objetivos* de política exterior:

---

<sup>69</sup> Raúl Zibechi, *Brasil Potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, 1º edición, México, D.F.: Bajo Tierra Ediciones, 2012, p.75.

<sup>70</sup> Vanessa Rebollar. Op. cit., p.85.

<sup>71</sup> Roland Ely, *La formulación e instrumentación de la política exterior del Brasil, 1964-1985*, SABER, Universidad de los Andes, núm. 7, enero-abril, 1987, p.160.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

- Obtener del exterior: inversión, préstamos, tecnología, fuentes de energía y la inserción a mercados
- Diversificar las relaciones de Brasil con otros actores internacionales
- Lograr mayor participación en la economía mundial con base en una actitud internacional propia
- Disminuir cualquier tipo de vulnerabilidad a los factores externos, principalmente de índole económica

Para la consecución de tales objetivos, Brasil optó por una *estrategia* que implicó una postura pragmática en vez de ideológica a través de la realineación al bloque occidental, la incursión a nuevos mercados y la proyección del país al exterior mediante la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)<sup>72</sup>.

Dicha *estrategia* implicó un acercamiento con los países africanos, con los cuales compartía la exigencia por el ajuste a las reglas y normas comerciales a nivel multilateral, así como el mejoramiento de las condiciones de intercambio entre los países del Primer y Tercer Mundo. En aquél momento, Brasil comenzó a percibir que el acercamiento con países con condiciones similares a él, constituía uno de los elementos que le permitirían consolidar el liderazgo que históricamente había anhelado. Pues:

*“Si bien factores estructurales suelen establecer los alcances y límites de las políticas exteriores de los países menos desarrollados, en la década de los setenta, nuevos contextos para la acción (en específico, la manera en la que se van configurando y ordenando las distribuciones de poder en el mundo) hacían posible la reafirmación de la ‘autonomía a través de la distancia’, lo que implicó que Brasil comenzara a reflexionar sobre la necesidad de un cambio radical de estrategia: no era acompañando a los ‘grandes’ como llegaría a ser un poder preponderante del sistema internacional, sino a través de la construcción de un liderazgo dentro de la periferia mundial.”<sup>73</sup>*

---

<sup>72</sup> ALALC se integró por Ecuador, Colombia, Perú, Chile, México, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia. Esta pretendió la creación de una zona de libre comercio entre los países de América Latina (la cual en el año de 1980 se convirtió en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALADI).

<sup>73</sup> Rodrigo Morales Castillo, *Evaluación de la gran estrategia brasileña*, Revista Mexicana de Política Exterior, Opinión pública y política exterior en América Latina, Artículos, Secretaría de Relaciones Exteriores, N°93, julio-octubre 2011, p.31.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

La apreciación anterior deja a la vista el cambio de *estrategia* en política exterior del gobierno brasileño, bajo la cual siguieron permeando *la búsqueda de un liderazgo regional y la proyección internacional del país en calidad de potencia*, pero ahora bajo la intensificación de sus relaciones con países en vías de *desarrollo* en vez de *desarrollados*. Pues frente a estos últimos, Brasil encontraba grandes desventajas que no le permitirían competir de manera equilibrada, haciendo del país un actor meramente dependiente de los sistemas de poderío mundial dirigidos por los países del Primer Mundo.

Para ello, la reivindicación de la soberanía al interior de Brasil se apreció como el camino que le permitiría mantener su seguridad y supervivencia fuera de cualquier tipo de hegemonía o sistema de alianzas de los cuales pudiera depender íntegramente, apostando interrumpidamente por un relativo margen de *autonomía* respecto a los esquemas de poder del sistema internacional.

Así que:

*“...de ahí la resistencia a participar en cualquier tipo de tratado que fuera en contra del proyecto de desarrollo nacional y de su ideal de potencia. Así, por ejemplo, Brasil se negó a la firma del Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares de 1968 en el que sólo se permitía la posesión de este tipo de armamento a los miembros permanentes del CSNU.”<sup>74</sup>*

Sin embargo, la resistencia de Brasil a participar de forma activa en los principales mecanismos internacionales no significó un total rechazo a los mismos, pues a pesar de la amplia crítica a las entidades globales, éstas comenzaron a ser utilizadas por el país a su conveniencia, siempre y cuando fueran útiles a su proyecto de desarrollo. De esta manera, tenemos que los lineamientos que permearon en la estrategia de *Autonomía a través de la distancia* fueron:

- a) La implementación de las relaciones diplomáticas como instrumento de desarrollo
- b) La cooperación con países con condiciones similares de subdesarrollo
- c) La redefinición de sus relaciones con Estados Unidos

---

<sup>74</sup> Vanessa Rebollar, Op. cit., p.99.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

d) La “maximización de la *autonomía* de decisión del Estado en las relaciones del sistema internacional, como la utilización de la acción exterior como medio de promoción de los intereses nacionales ligados al desarrollo”<sup>75</sup>

Es evidente entonces, que tal estrategia utilizó las herramientas necesarias para mantener la presencia brasileña en el sistema internacional al mismo tiempo que los condicionantes del comercio exterior le eran favorables a su desarrollo nacional, cuestiones que ampliaron sus márgenes de negociación ante el mundo. Para ello, Brasil asumió la condición de *líder* en la región sudamericana al coordinar los intereses particulares de cada uno de los países periféricos en intereses generales.

De esta manera, la política exterior de Brasil guiada por la estrategia de *Autonomía por el distanciamiento* mantuvo un equilibrio entre los países desarrollados y los del Tercer Mundo, en donde tal *distanciamiento* implicó menos dependencia de los poderes dominantes, es decir más *autonomía* respecto a los designios estadounidenses y mayor impulso al proyecto nacional brasileño. Consecuentemente se vieron atenuadas las relaciones de Brasil con África, Medio Oriente, América Latina y Europa Occidental bajo un cuadro preferencialmente bilateral.

Cabe resaltar que durante el periodo de dictadura, el pensamiento militar tuvo gran cabida en la formulación de la política exterior del país, lo cual se enmarcó bajo el ‘pragmatismo responsable’, que implicó un relativo aislamiento hacia el orden internacional. Éste tuvo como base los lineamientos geopolíticos de la época adoptados del pensamiento del General Golbery Do Couto e Silva, quien en su libro ‘Geopolítica do Brasil’ hizo referencia a una serie de principios de carácter nacional que el país debía arraigar como parte de su política exterior.

Tanto *la autodeterminación* como *la soberanía nacional*, de acuerdo con Golbery Do Couto, atendían a “la necesaria incorporación de los espacios vacíos del territorio nacional, el progreso equilibrado de las regiones, la conservación del *statu quo* en el subcontinente y el fortalecimiento del prestigio internacional.”<sup>76</sup>

La base doctrinal de esta política fue el *realismo político clásico*, que sustentaba que las relaciones entre los países no se regían por buena voluntad puesto que predominaban relaciones de poder en el

---

<sup>75</sup> Roland Ely, Op. cit., p.164.

<sup>76</sup> Vanessa Rebollar, Op. cit., p.85.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

que se evidenciaba una competencia continua en torno a intereses exclusivamente particulares. De esta manera, la estrategia aislacionista adoptada por Brasil demostró la desconfianza hacia el orden internacional y sus instituciones, las cuales no hacían más que favorecer a unos cuantos al agravar las brechas de desigualdad entre los países desarrollados y subdesarrollados.

La actitud pragmática que nació durante el periodo de dictadura en Brasil mostró a un país que a pesar de presentar condiciones internas dictatoriales en donde la represión social era una de sus manifestaciones, al exterior se interesó por crear lazos estratégicos para su desarrollo nacional.

La alineación a Estados Unidos—ahora bajo términos más autónomos—, el alejamiento con los países comunistas, su débil participación internacional (favoreciendo solo aquella que le era más conveniente a sus objetivos nacionales) y el creciente impulso a su acercamiento diplomático con países del Tercer Mundo y con otras regiones dentro del sistema capitalista, hicieron que Brasil lograra cierta *autonomía* de acuerdo a sus intereses, sin vincularse completamente con el sistema internacional.

La presidencia de João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) en Brasil fue el último periodo presidencial bajo el régimen de dictadura, marcando para el país una nueva era en las relaciones internacionales. Sin embargo,

*“Brasil comenzó a vivir una etapa crítica, donde [la] estrategia evidenció su agotamiento. En efecto, el modelo de política exterior de la década de 1980, de las presidencias Figueiredo y Sarney [1985 a 1990], asociado al ‘desarrollo nacional’, había evolucionado hacia una fase de crisis y contradicciones. Sarney volcó a Brasil hacia América Latina y, en particular, puso su mirada en Argentina. Resultado de esto, junto al presidente argentino Raúl Alfonsín, lanzaron en 1986 el Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil, que luego, con una profunda reformulación conceptual e institucional, se transformaría en la base del futuro MERCOSUR.”<sup>77</sup>*

Externamente, el agotamiento de la *estrategia autonomía a través de la distancia* se vio influenciado por el surgimiento de una nueva realidad internacional que llevaba consigo temas como la globalización, la democracia representativa, las reformas económicas liberales, políticas proambientales y de derechos humanos que exigían el desarrollo de una nueva *estrategia* que

---

<sup>77</sup> Raúl Bernal Meza, *Cambios y continuidades en la política exterior brasileña*, **Lateinamerika Analysen** 13, Februar 2006, Hamburg: IIK, p.73.



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

pudiera hacer frente a los nuevos condicionantes. Tal exigencia se vio incrementada por las condiciones económicas que Brasil presentaba al interior, pues la década de los ochenta supuso para América Latina en general un periodo perdido en el que los países de la región presentaron un déficit fiscal financiado por deuda interna y la alta inflación.

### **“Autonomía a través de la participación” de 1994 a 2002**

Tras el fin de la dictadura en Brasil, se observaron cambios sustanciales en la imagen que éste proyectaba al exterior, pues parecía abandonar parcialmente el ideal de convertirse en potencia mundial como consecuencia de las débiles condiciones de desarrollo derivadas de la crisis económica.

La agenda de política exterior de este país sufrió cambios significativos que determinaron su postura en el sistema internacional en los años siguientes; para ello fueron relegados los temas relacionados a la seguridad y a la defensa, al ser considerados de baja prioridad en aquel momento. De esta manera, la política exterior se vio direccionada al terreno económico con la intención de solventar los efectos de la crisis, condición que reflejó el interés del país por adaptarse a las pautas del sistema económico internacional.

Sin embargo, la crisis económica no solo causó grandes desajustes sociales al interior, sino que a nivel internacional redujo la capacidad de negociación y la credibilidad del país—principalmente en el aspecto económico—. Ello se vio reflejado en la Ronda de Uruguay (1986), en la que Brasil mantuvo “una postura flexible respecto a la inclusión de nuevos temas que se discutieron en el GATT, defendiendo con ello el multilateralismo y su necesidad de una nueva institucionalización.”<sup>78</sup>

Mediante el impulso al multilateralismo, Brasil evidenció la superación del antagonismo este-oeste que había permeado en la Guerra Fría; estableciendo como objetivos inmediatos de su política exterior para el periodo de Itamar Franco (1992-1995): la estabilización de los conflictos sociales internos más prioritarios, la recuperación de la credibilidad económica y la búsqueda del reconocimiento internacional.

---

<sup>78</sup> Vanessa Rebollar, Op. cit., p.102.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Estos objetivos se profundizaron con la llegada de Fernando Collor de Mello al poder (1990-1992) y posteriormente de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), cuyos gobiernos concretaron los respectivos objetivos en una estrategia que igualmente pretendía la *autonomía*, pero ahora sería bajo una participación más activa del país en las relaciones internacionales.

Así comenzó en Brasil un periodo de redemocratización nacional que estableció como objetivos:

- Buscar la credibilidad internacional
- Crear un contrapeso al poder estadounidense en la región latinoamericana
- Lograr estabilidad económica interna y competir en los mercados internacionales
- Consolidar la democracia al interior y crear una imagen del país más autónoma

Para el logro de éstos, la estrategia consistió, en primer momento, en una postura pragmática con la intención de lograr la credibilidad perdida, es decir, se creó una imagen positiva del país y se realizaron críticas moderadas al proceso de globalización asimétrica. Para ello, el gobierno brasileño optó por un proceso democratizador que no solo mermaría los problemas internos sino que impulsaría una imagen del país a nivel internacional más estable y confiable.

Respecto a la etapa democratizadora, Luiz Felipe Lampreia, exministro de Relaciones Exteriores durante el mandato de Cardoso, expresó que:

*“Brasil... ahora [es] una sociedad abierta, democrática, que desea mejorar su realidad en el área social, de derechos humanos y medio ambiente. La sociedad brasileña se identifica con los valores dominantes en el ambiente internacional. No tendría sentido, por consiguiente, tener una política exterior cuyo eje principal fuese una crítica aguda y agresiva del orden mundial y de sus principales actores, por más que conozcamos y apuntemos la necesidad de cambio, de mejorar la realidad actual de las relaciones internacionales.”<sup>79</sup>*

En la pretensión por participar de manera más activa en importantes organizaciones internacionales, Brasil retomó la búsqueda del asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), en donde apoyó una mayor participación de los países subdesarrollados y potencias

---

<sup>79</sup> Idem.





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

emergentes, sustentándose en sus principios diplomáticos de respeto y promoción al multilateralismo.

Aunado a ello, el país mantuvo un trato moderado en su relación bilateral con Estados Unidos; mientras que respecto a América Latina, Brasil buscó estrechar lazos de mayor cooperación y entendimiento con sus países vecinos, pretendiendo construir un contrapeso a la hegemonía estadounidense en la región. Así, se evidenció un relativo aislamiento frente a las directrices propuestas por Estados Unidos en relación a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), apostando por una mayor integración en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Este último se había constituido como un bloque comercial entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay desde 1991 con el Tratado de Asunción (aunque es hasta 1994 que el Protocolo de Ouro Preto establece su estructura institucional), cuya integración parecía constituirse como contrapeso al poderío estadounidense en la región sudamericana. El MERCOSUR representaba importantes beneficios económicos y políticos para Brasil, pues encontró en éste, la posibilidad de diversificar su mercado y aumentar sus exportaciones, así como el fortalecimiento de sus estructuras internas como receptoras de inversión extranjera. Lo anterior considerando que:

*“Brasil impulsó la concertación de posiciones para la negociación en bloque de los países del MERCOSUR en vista de la creación del ALCA y en las relaciones con la Unión Europea, lo que generó beneficios positivos en el terreno político. A partir de la coincidencia en el grupo regional, el gobierno brasileño revalidó la capacidad de actuación del país en un sentido más afirmativo y participativo en la construcción y/o cambio de las normas y reglas del sistema internacional.”<sup>80</sup>*

Con el MERCOSUR y la integración regional, Brasil se beneficiaba económicamente de las condiciones del nuevo espacio regional y fortalecía su liderazgo frente al resto de los países de América Latina. De esta forma, el MERCOSUR comenzó a percibirse más allá de términos económicos-comerciales, para apreciarse como una plataforma estratégica y política que le serviría al gobierno brasileño para lograr otras pretensiones, como la obtención de una postura más firme en organismos internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el objetivo último de renegociar la deuda externa del país.

---

<sup>80</sup> Ibídem., p.104.



De esta manera, la política exterior brasileña desarrolló la estrategia de *Autonomía a través de la participación*, que supuso insertar al país como un actor más activo en las causas internacionales, a través del emprendimiento de relaciones más estrechas—principalmente en lo comercial—con actores que tradicionalmente no habían sido prioritarios en su política y pretendiendo fortalecer su postura en organismos internacionales clave para sus propios intereses.

### **2.3. Los fundamentos de la política exterior**

Con base a lo apuntado con anterioridad, es evidente que el proyecto de nación brasileño se ha nutrido de su vasta experiencia histórica, exteriorizando la idea sobre el tipo de nación—que de acuerdo con las élites de poder brasileñas—se aspira a ser. Los principios que Brasil ha adoptado como parte de su proyecto de nación y con los cuales se ha identificado la sociedad brasileña no solo han quedado en la narrativa colectiva o en el discurso político, sino que han trascendido al consagrarse como parte de su ordenamiento constitucional desde 1988.

En el artículo 4 constitucional de la Constitución Federativa de Brasil establece que los objetivos que rigen las relaciones internacionales del país son los siguientes:

- independencia nacional,
- prevalencia de los derechos humanos,
- autodeterminación de los pueblos,
- no intervención,
- igualdad de los Estados,
- defensa de la paz,
- solución pacífica de los conflictos,
- repudio al terrorismo y al racismo,
- cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad y,
- concesión de asilo político.

Estos principios y todos aquellos factores de índole nacional e internacional (propios a cada momento histórico) han determinado el actuar de Brasil en el escenario internacional, albergando y justificando sus acciones de política exterior. Para ello se ha establecido un marco en la formulación de objetivos y de estrategias que han pretendido la consecución del interés nacional brasileño; este último se ha definido con mayor fuerza sobre las bases de un desarrollo económico. Con éste, los



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

problemas internos como la pobreza, la desigualdad y el atraso modernizador pueden ser enfrentados, cuestión que permitiría el logro de una posición a nivel internacional desde la cual el país podría competir con las potencias dominantes.

Sobre el desarrollo económico, el especialista en Ciencias Sociales, Raúl Bernal Meza ha manifestado que éste:

*“Es el tema fundamental que más permanencia ha tenido en el discurso de la política exterior brasileña y su continuidad se advierte en la definición de las distintas agendas de gobierno. Sigue siendo el objetivo fundamental [de la política exterior brasileña], entendido...como ‘interés nacional’, a través de la ampliación del acceso a mercados, tecnologías, inversiones y de la cooperación internacional; y mejorar la participación del país en los procesos de decisión para cambiar las reglas de funcionamiento del sistema internacional, de sus mecanismos decisorios y de los principales actores. La construcción de parcerías (asociaciones) estratégicas ha sido clave de ese ‘interés nacional’, ya que es un instrumento para el establecimiento y formulación de objetivos [y consecuentemente de estrategias].”<sup>81</sup>*

Entonces, tanto la diversificación del mercado y la expansión del comercio se han considerado como objetivos sustanciales en pro de su proyecto de nación, pues con ello el país ha podido ampliar su comercio con la región de América Latina—principalmente—y con otras áreas del mundo, logrando depender en menor medida de los mercados de los países desarrollados.

Las élites brasileñas en el poder han impulsado un proyecto de nación con una visión a largo plazo acorde a las capacidades y realidades del país; ello mediante la trascendencia y apego a los valores, intereses y objetivos, a pesar de la existencia de contradicciones y fricciones de intereses particulares. Para Brasil, el proyecto de nación ha exigido el consenso y el orden de la élite política, pues de otra manera no sería posible legitimar las políticas de Estado ni exteriorizar mayor madurez en su política exterior.

### **Brasil: la búsqueda de ‘autonomía’**

Los diversos gobiernos en Brasil han optado—respectivamente—por realizar ajustes y cambios en su política exterior con la intención de responder al contexto interno y externo de acuerdo a las

---

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p.74.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

capacidades propias del país mediante estrategias diversas, sin embargo, a pesar de implementar distintos medios, todas ellas han implicado la consecución de un mismo fin.

Es decir, los ajustes que han diferenciado una estrategia de otra no significan la ausencia de continuidad en la política exterior, ya que éstas han girado sobre determinados ejes a lo largo de su historia. Al respecto, y como se pudo apreciar en los apartados anteriores, uno de esos ejes es la *búsqueda de autonomía del país*, mientras que un segundo puede entenderse como el deseo de *Brasil de ocupar un lugar destacado en la política internacional*. Ambos ejes han permeado en el pensamiento de las élites brasileñas, otorgando ese rasgo de continuidad a su política exterior, caracterizándola respecto a otras políticas exteriores.

Dentro de la ideología brasileña se han arraigado valores como el *orden* y el *progreso*, avivando el concepto de *soberanía*, entendido éste bajo el principio de *autonomía*; éste es percibido como una característica de larga duración en la política exterior brasileña y que “se resume al principio político básico de mayor o menor dependencia, [de este modo] también es un continuo, y depende, básicamente, de las capacidades estatales de generar y alcanzar los objetivos propuestos en función de intereses previamente delimitados.”<sup>82</sup>

La búsqueda de *autonomía* implica revertir la situación centro periferia, es decir, desarrollar una política exterior menos dependiente de los intereses nacionales de las potencias hegemónicas. Al respecto, Alfredo Miranda señala que la autonomía debe ser entendida como un proceso político, el cual solo puede desarrollarse por medio de capacidades estatales que al mismo tiempo implican la capacidad de decisión y de proyección. En palabras del autor, la *autonomía* política:

*“...es una suerte de dialéctica de voluntades en el que se confunden los avances y retrocesos en función de múltiples variables internas e internacionales...Se trata de la construcción de la voluntad, como un proceso en el cual se van adscribiendo objetivos y prácticas autonomistas de acuerdo a las condiciones objetivas que, inevitablemente, soporta el actor estatal. [Por ello] no hay autonomía política sin capacidades estatales. [La] capacidad [de decisión estatal] debe ser considerada sobre la base de la evaluación del mundo real, es decir, no desde las suposiciones o desde la*

---

<sup>82</sup> Lorena Granja y Florencia Sanz, Op. cit., p.14.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*comodidad del deseo, sino a partir de los factores estructurales y funcionales que favorecen una toma de decisiones propia.*"<sup>83</sup>

Acorde con lo expresado, el principio de *autonomía* implica revalorizar los recursos de poder del Estado sin dejar de lado el análisis necesario de la situación internacional del momento. Ello es sin duda uno de los pasos fundamentales en el proceso de elaboración de la política exterior, pues el *análisis de los condicionantes internos y externos* permiten ponderar las condiciones del contexto regional y crear escenarios posibles de acuerdo a los factores existentes, los cuales no solo posibilitan la elaboración de objetivos y estrategias prudentes, sino también una toma de decisiones apropiada; cuestión que supone la consideración del interés nacional propio y no de aquél de las potencias hegemónicas.

Al respecto, Juan Carlos Puig<sup>84</sup>, expone que la alineación a los intereses de las grandes potencias no es la única opción para los países menos poderosos (como el caso de Brasil, entendido a éste como un país subdesarrollado); ya que existe la posibilidad de que estos últimos puedan alterar los regímenes dominantes existentes a nivel internacional. Se habla, entonces, de la capacidad de un Estado para decidir y actuar por sí mismo, considerando las estructuras y articulaciones dadas en el sistema internacional, con lo que lograría ser menos dependiente de las potencias dominantes y lograr establecer un esquema en el que regímenes emergentes puedan fungir como contrapeso a los ya existentes.

El ejercicio de la *autonomía* implica la comprensión del funcionamiento del sistema internacional, el cual evidencia el inherente acercamiento y establecimiento de relaciones con una amplia diversidad de socios diplomáticos, ya que ello no solo posibilita la capacidad de ingerir en otras áreas de influencia—directa o indirectamente—sino que también propicia el establecimiento de relaciones pacíficas y beneficiosas para las partes a través de *alianzas regionales o extra-regionales* y de instrumentos de *cooperación*, logrando así un equilibrio de poder respecto a la potencia dominante.

---

<sup>83</sup> Roberto Alfredo Miranda, *Argentina: en tiempos de crisis*, Revista de Relaciones Internacionales, Estudios, n° 24, Argentina, 2003, p.2.

<sup>84</sup> En la década de los años setenta Juan Carlos Puig desde Argentina y Helio Jaguaribe desde Brasil dieron paso a la escuela doctrinaria sobre la autonomía latinoamericana, cuya elaboración más acabada se ubica hasta la década de los ochentas; apoyándose en tres postulados básicos. El primero anunciaba la indispensabilidad de conocer y desideologizar las condiciones objetivas del mundo real; segundo, la dependencia como una invariante de tipo estructural; y tercero, la teoría se encargó de afirmar que no había autonomía por definición.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

La búsqueda de *autonomía* ha sido constante en la política exterior de Brasil a pesar de los diversos modelos de desarrollo llevados a cabo en los diferentes periodos, pues ha respondido a la consecución de objetivos de largo plazo vinculados a la historia y cultura brasileña. “De este modo, la autonomía puede mantenerse como interés nacional en distintos gobiernos que aplican modelos diferentes de política exterior, así se parte de la base que los gobiernos eligen el modelo que maximiza ciertos fines u objetivos, considerando al Estado como una instancia unitaria y racional de toma de decisiones.”<sup>85</sup>

### **El liderazgo brasileño entre los paradigmas *Americanista* y *Globalista***

Las particularidades históricas de la etapa del Barón de Río Branco y las del periodo de Getulio Vargas influyeron en la construcción que Brasil hizo sobre sí mismo bajo los ideales de grandeza y superioridad, lo que suponía que éste poseyera las capacidades suficientes para construir un liderazgo regional e incluso mundial. Pues como ya lo mencionaba Miriam Gomes Saraiva y Marcelo M. Valença:

*El “...deseo por ocupar un mayor espacio político en la arena internacional [para Brasil] no es nuevo, aunque aparece de manera más explícita más recientemente y evidencia una intensificación en búsqueda de autonomía y proyección internacional. Lo que hubo fue una recaudación de los paradigmas orientadores de la política exterior brasileña.”<sup>86</sup>*

De esta manera es que autores como Gomes y Valença logran insertar la *búsqueda de Brasil por consolidar el liderazgo* bajo los paradigmas *Americanista* y *Globalista*; entorno a los cuales, consideran que se ha desarrollado la política exterior brasileña durante el siglo XX, sustentando sus objetivos a largo plazo y sus *estrategias* de inserción internacional.

El *Americanismo* surge hacia finales del siglo XIX y bajo éste, Brasil pretendió ganar mayores márgenes de poder a nivel internacional mediante su acercamiento con Estados Unidos (tal como sucedió durante la etapa del Barón de Río Branco y los gobiernos de Getulio Vargas). Sin embargo, este acercamiento también benefició a Estados Unidos, pues para él, Brasil representaba un aliado en la región de América del Sur.

---

<sup>85</sup> Gisela Pereyra Doval, *La Autonomía como eje rector de la política exterior. El caso brasileño (Autonomy as foreign policy's rector axis. The Brazilian case)*, Temas y debates, año 17, enero-julio 2013, p.113.

<sup>86</sup> Lorena Granja y Florencia Sanz, Op. cit., p.36.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Ejemplos de la aproximación Brasil-Estados Unidos fue la participación brasileña en la Segunda Guerra Mundial y la Conferencia de Paz en París, así como su calidad de miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la Sociedad de Naciones. Hasta 1950 el paradigma *Americanista* predominó fuertemente en el direccionamiento de la política exterior de Brasil, dejando en claro que tal aproximación destacaría la figura de éste en las relaciones internacionales.

Para ubicar el deseo brasileño de aspirar a un protagonismo internacional, Saraiva y Valença retoman el pensamiento de Paulo Almeida, quien afirma que:

*“Las dirigencias políticas brasileñas siempre fueron conscientes de la posición protagónica asumida naturalmente por Brasil en el entorno regional inmediato (...) pero también aspiraron, en ciertas etapas, a situar a Brasil en una posición de mayor importancia en el plano internacional.”<sup>87</sup>*

Aunque parecía que la política exterior brasileña se concentraría únicamente hacia Estados Unidos, ésta se apoyó en el *Americanismo* para comenzar a proyectarse más allá del continente americano. Sin embargo, dicho paradigma se mostró insuficiente durante los últimos años del segundo mandato de Getulio Vargas, pues la realidad internacional entre 1950 y 1954 presentó un nuevo paradigma que intentaba comprender la llegada del ‘Tercer Mundo’ como punto coyuntural en las relaciones internacionales: el *Globalismo*.

Bajo el *Globalismo*, Brasil no debía centrarse en la búsqueda de un aliado permanente con la intención de lograr sus propios fines, sino por el contrario, abrir paso al direccionamiento de sus relaciones con múltiples actores. Ello le permitiría lograr mayor poder de negociación así como apostar por una economía fuerte frente al resto de los demás países, entre ellos Estados Unidos, ya que “las relaciones con [éste]...dejaron de verse como moneda de cambio de Brasil, para convertirse en una consecuencia de la propia ampliación de ese poder de negociación”<sup>88</sup>.

De acuerdo con el paradigma *Globalista*, Brasil emprendió mayor contacto con la región del este asiático y apoyó la permanencia de Cuba en la Organización de Estados Americanos (OEA); estos hechos aunque no parecían a simple vista la búsqueda de mayor poder por parte de Brasil en otras regiones del mundo o áreas de influencia, llevaban consigo la búsqueda de los intereses nacionales

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*, p.102.

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p.103.



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

brasileños, los cuales comenzaban a discernir de los estadounidenses, modificando ligeramente la relación Brasil-Estados Unidos.

La elección de uno u otro paradigma (*Americanista* o *Globalista*) ha dependido del pensamiento de los principales formuladores de la política exterior brasileña, lo que significa el mantenimiento, rompimiento o emprendimiento de relaciones determinadas con aquellos actores que le permitan a Brasil el logro de sus objetivos, es decir, que resulten más beneficiosas para éste. Pues es evidente, que “en la práctica, la opción por un paradigma u otro siempre estuvo relacionada a las *estrategias* brasileñas de proyectar sus intereses en el plano internacional.”<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Idem.





### CAPÍTULO III

#### 3. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL DURANTE LOS PERIODOS LULISTAS (2003-2010) A TRAVÉS DE LA *ESTRATEGIA* “AUTONOMÍA A TRAVÉS DE LA DIVERSIFICACIÓN”

*Nunca tuve un trauma por haber cambiado de postura  
porque veo la política con un gran pragmatismo.  
En política se hace lo que se puede hacer.  
En el discurso uno puede decir lo que quiere,  
pero en el momento de ejecutar, el límite es lo posible.*  
**Luiz Inácio Lula da Silva**

Como se mencionó en el primer capítulo de la presente Tesis, la elaboración de una estrategia de política exterior es fundamental para la conducción externa de cualquier Estado, ya que establece los ejes de acción a seguir y determina la posición que el país busca adoptar en el mundo y a partir de la cual se pretenderá la consecución de los objetivos e intereses nacionales. El logro de estos últimos depende tanto de la prudente elaboración de la *estrategia* como de su correcta conducción, por lo que la adecuada lectura del medio, de los recursos y de las posiciones son tan fundamentales como el rol de los elaboradores y tomadores de decisiones de la política exterior.

Tanto la estrategia *Autonomía a través de la distancia* que desarrolló Brasil entre 1964 y 1985—que se basó en un relativo rechazo y aislamiento de las instituciones y organismos internacionales—y la estrategia *Autonomía a través de la participación* de 1994 al 2002—que por el contrario buscó insertar al país al sistema internacional a partir de una posición más dinámica y participativa—posicionaron de manera peculiar a Brasil en el mundo y consecuentemente influyeron en la formulación de la estrategia posterior.

Así, para el año 2003 la política exterior brasileña desarrolló una estrategia de inserción internacional basada en la diversificación de las relaciones con actores que anteriormente no habían sido priorizados en la agenda del país, pretendió profundizar su participación en áreas de influencia y colocar sus intereses en importantes organismos y mesas de negociación internacionales, todo ello a través del fortalecimiento de sus lazos de cooperación con países del Sur. Lo anterior se acompañó de la constante búsqueda de Brasil por consolidar un liderazgo regional en América Latina, por lograr un papel preponderante en la economía internacional y por mantener un buen



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

entendimiento en sus relaciones con las grandes potencias, buscando de esta manera convertirse en un relevante actor global.

Esta estrategia, denominada *Autonomía a través de la diversificación* se enmarcó bajo el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva; quien ascendió al poder a comienzos de un nuevo siglo caracterizado por un orden internacional multipolar en el que se expandían los fenómenos de la globalización y del regionalismo. La política exterior de Brasil encontró en la coyuntura internacional el escenario propicio para llevar a cabo su estrategia, obteniendo un peso mayor en las relaciones internacionales.

Bajo esta línea se observaron elementos de continuidad en la política exterior del país, como el objetivo de lograr mayor rango de autonomía en sus decisiones políticas a nivel internacional y aquél referente a consolidar un liderazgo regional y mundial; ello acompañado del apego histórico a sus valores y principios fundamentales de la nación. Sin embargo, otros elementos distinguieron la estrategia internacional de Brasil durante este periodo, tales como el liderazgo presidencial, la participación de distintos actores en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior, la corriente ideológica del partido en el poder, así como la creación de nuevos espacios en esta materia que rescataron la posición estratégica del país en el escenario mundial.

Todas aquellas peculiaridades de la estrategia *Autonomía a través de la diversificación* presentaron una imagen de Brasil más sólida y mejor definida que le permitió extender sus polos de influencia, lograr injerencia en áreas estratégicas a sus intereses y ser considerado como un actor sustancial para la creación de las pautas de la agenda internacional. Tomando en cuenta tales consideraciones, el siguiente capítulo abordará esta última *estrategia*, analizando primeramente el contexto internacional y nacional en el que surge, la incidencia de los principales actores encargados de su elaboración y conducción, las acciones llevadas a cabo y finalmente la evaluación de la misma.

### **Las características geográficas del Brasil**

Toda política exterior exige la consideración de los atributos propios del país—sean de orden climático, territorial, poblacional, cultural o ambiental—para la elaboración y ejecución de determinada estrategia de política exterior, ya que dejan a la vista las potencialidades y debilidades de la nación, es decir, las áreas y los recursos estratégicos con los que el país cuenta y que determinan—en poca o gran medida—su margen de maniobra al exterior. Es así que el presente



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

apartado pretende esbozar aquellos atributos de Brasil que influyen sin lugar a dudas en la formulación y ejecución de su política exterior.

La República Federativa de Brasil (nombre oficial del país) cuenta con una superficie de 8.511.965 km<sup>2</sup>, constituyéndose así como el quinto país más grande del mundo por debajo de Estados Unidos, China, Canadá y Rusia. Tiene fronteras con casi todos los países de América del Sur, exceptuando a Ecuador y Chile; al norte limita con Venezuela, Colombia, Guyana, Surinam y la Guayana Francesa; al oeste con Perú y Bolivia; y al sur con Paraguay, Uruguay y Argentina. De acuerdo con datos ofrecidos por el Banco Mundial, la densidad poblacional de Brasil es de 198.000.000 habitantes (2012), colocándose como el segundo país más poblado en el continente americano y el quinto en el mundo<sup>90</sup>.

Página oficial del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (UNICEF). <http://www.unicef.org/spanish/>



La población brasileña se ha concentrado en zonas urbanas, las ciudades más pobladas son São Paulo con 19.092.087 habitantes y Río de Janeiro con 11.495.626 habitantes. Brasil cuenta con más de 200 pueblos y tribus indígenas con un aproximado de 896.000 pobladores, entre estos grupos se hablan poco más de 170 lenguas indígenas<sup>91</sup>; a pesar de esta diversidad lingüística gran parte de los indígenas manejan el idioma oficial del país, el portugués como su segunda lengua. Muchos de estos grupos se ubican dentro de la Amazonía, considerada la selva más grande del mundo con un aproximado de 5.000.000km<sup>2</sup><sup>92</sup> y que es compartida por Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador,

Surinam, Guyana, la Guayana Francesa y Brasil, en cuyo último país se alberga casi el 60% de esta selva, representando una amplia de diversidad de recursos naturales para éste.

<sup>90</sup>Banco Mundial, *Datos Brasil*, Indicadores del desarrollo mundial, 2014. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/brasil>, consultado el 5 de enero de 2014.

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> Diego Martino, *Deforestación en la Amazonía: principales factores de presión y perspectivas*, América del Sur, Revista del Sur, N°169, enero-febrero 2007, p.2.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

La diversidad geográfica y climática de la selva amazónica presenta climas muy variados que van desde el ecuatorial, el tropical (de altitud y subtropical) y semiárido; y una diversidad de ambientes como el bosque tropical, bosque templado de coníferas y sabanas tropicales. En relación a la diversidad de flora y fauna, “Brasil abriga la mayor diversidad del planeta. Esta abundante variedad de vida—que se traduce en más del 20% del número total de especies de la Tierra—eleva a Brasil al puesto de la principal nación entre los 17 países megadiversos.”<sup>93</sup>

El territorio brasileño cuenta con una amplia frontera de costa con el Océano Atlántico de 7.408 kilómetros y mantiene uno de los sistemas de ríos más amplios en el mundo, con ocho grandes cuencas hidrográficas que drenan en el Atlántico. Entre los ríos más importantes se encuentra el Amazonas (el río más caudaloso y largo del mundo, con 6.800km de longitud), el Paraná, el Iguazú, el Negro, San Francisco, Xingú, Madeira y el Tapajós. El recurso hídrico provee aproximadamente el 80% de la energía total que se produce en el país, ello ha implicado el incremento de programas de centrales hidroeléctricas que prevén por la conservación de este recurso.

Las características geográficas han determinado a la agricultura como la actividad productiva más importante del país, aunado a la explotación de importantes recursos minerales como el cristal, diamantes, cromo, petróleo, mica, grafito, titanio, cobre, oro, aceite, bauxita, zinc y mercurio. Considerando que Brasil se encuentra entre los seis países con mayor producción agrícola en el mundo, el impulso a la agroenergía ha adquirido un lugar especial dentro de la economía verde brasileña, ya que ésta “es responsable de la producción de biocombustible y bioelectricidad. En este tema hay ventajas comparativas inmensas para comenzar la matriz energética. Mientras el mundo tiene menos de 13% de energía renovable, Brasil cuenta con el 47%, de los cuales el 18% viene de la caña de azúcar.”<sup>94</sup>

Sin embargo, la producción de etanol de caña de azúcar, la creciente deforestación y otro tipo de actividades encaminadas a la explotación de la tierra han representado un aumento considerable en las emisiones de CO<sub>2</sub> de Brasil, mostrando cerca de 2,2 toneladas métricas para 2002. Respecto a la producción de petróleo, este país se ubica entre los once mayores productores de este recurso a

---

<sup>93</sup> *Biodiversidade Brasileira*, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 1 de Febrero de 2014. Disponible en: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira>, consultado el 30 de enero de 2014.

<sup>94</sup> Roberto Rodríguez, *BRICS. El difícil camino entre el escepticismo y el asombro*, Arturo Oropeza García (Coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, LXI Legislatura Cámara de Diputados, México D.F 2011, p.367.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

nivel mundial con una producción aproximada de 2.572.000 barriles al día.<sup>95</sup> Los descubrimientos de nuevos yacimientos petroleros en 2009 agilizaron el trabajo en esta área y colocaron al país a la vanguardia en la perforación petrolera en la plataforma continental.

Por otro lado, Brasil cuenta con grandes reservas de uranio, es el país con la más alta posesión de este recurso en toda Sudamérica y el quinto en el mundo con una reserva de 236.000 toneladas (2004).<sup>96</sup> El uranio se encuentra distribuido en ocho yacimientos, dos de los más relevantes se ubican en los límites de la Cuenca del Plata, cuya área es de alto valor estratégico para Brasil al ser la segunda cuenca hidrográfica más grande del mundo (3.200.000 km<sup>2</sup>; ésta abarca territorios de Argentina, Bolivia, Uruguay y Brasil), las vertientes fluviales de la Cuenca abastecen las aguas del Acuífero Guaraní, la cual es la reserva de agua dulce más grande mundialmente (ubicada entre Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil).

Estas determinantes geográficas dicen mucho de la capacidad de acción de un Estado, pues son elementos que condicionan los márgenes de acción y negociación que asuma el país al exterior.

### 3.1. El Brasil pre-Lula

A comienzos del siglo XXI el escenario internacional se caracterizó por la expansión de la *globalización* como el proyecto dominante; ello implicó una reconfiguración del sistema a través de la apertura de los Estados al libre intercambio de bienes y capital; se planteó una mayor integración de las economías nacionales; se intensificaron las relaciones entre los diversos actores gracias a importantes avances tecnológicos; temas de medio ambiente, cultura y educación tomaron mayor impacto a nivel internacional.

El regionalismo adquirió un papel fundamental en este contexto, se intensificaron los procesos de integración entre los Estados para la construcción de bloques regionales que les permitieran mayor competitividad en el mercado. A través del regionalismo se buscó incrementar los intercambios—principalmente económicos—dentro del bloque, así como armonizar las políticas entre los Estados que permitieran relaciones más homogéneas con menores costos para el bloque en general.

---

<sup>95</sup> *U.S Energy Information Administration, Independent Statistics & Analysis*, Departamento de Energía, Washington, DC. 2013. Disponible en: <http://www.eia.gov/>, consultado el 29 de enero de 2014.

<sup>96</sup> Wolf Grabendorff, *La política nuclear y de no-proliferación de Brasil*, Estudios Internacionales, Vol.20, N°80, 1987, p.522.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Este nuevo orden mundial, bajo el protagonismo de la globalización y el regionalismo, se vio determinado por importantes hechos que tuvieron impacto al exterior y por consecuencia implicaron cambios en las estrategias de inserción internacional de los diversos actores. En este contexto, la política exterior de Estados Unidos tomó un gran giro después de los atentados sufridos el 11 de septiembre de 2001, cuestión que desembocó en una guerra contra el terrorismo internacional encabezada por el entonces presidente estadounidense George W. Bush (2001-2009), ello condicionó la agenda internacional al priorizar la seguridad sobre otras áreas temáticas.

En 2001 comenzó la Guerra de Afganistán emprendida por el gobierno estadounidense contra el régimen de Al-Qaeda—señalado como la principal organización terrorista—. Años más tarde, en 2003, la invasión a Irak fue igualmente parte de la *securitización* de la agenda internacional, pero esta vez bajo el objetivo de desarmar al gobierno iraquí de supuestas armas químicas de destrucción masiva.

El unilateralismo al que nuevamente se volcó la política exterior estadounidense—en aras de su guerra contra el terrorismo—se enfrentó a la multipolaridad<sup>97</sup> que ya caracterizaba para ese entonces al contexto internacional. Esta última supuso la emergencia de otros actores que se desenvolvían de forma más dinámica y relevante en las relaciones internacionales. Tal fue el caso de países como China, India, Rusia, Sudáfrica y Brasil que no solo buscaron agrandar su margen de maniobra en pro de intereses propios, sino que incluso comenzaron a percibirse bajo un amplio sentido estratégico, cuestión que evidentemente influyó en el diseño de su respectiva política exterior.

En el caso específico de América Latina, el investigador Juan José Palacios afirma que:

*“Dada su realidad geopolítica, América Latina [...] se ubica al centro de la tríada de las regiones que se perfilan para compartir la hegemonía mundial en el siglo XXI: Norteamérica, Europa Occidental y el Pacífico Asiático. Por lo tanto, la búsqueda latinoamericana de nuevas vías de desarrollo tendrá que*

---

<sup>97</sup>De acuerdo con Alex Schnake Gálvez, la *multipolaridad* puede entenderse como “el sistema constituido por una serie de polos de poder, relativamente equivalentes, que impiden que una sola potencia tenga la capacidad de imponerse a las otras—ello ha significado un mayor equilibrio del poder, incrementando la estabilidad global.”

Alex Schnake Gálvez, *Orden multipolar en el siglo XXI: efectos globales y regionales*, Revista Encrucijada Americana, Universidad Alberto Hurtado, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, año 4, N° 1, otoño-inviernos 2010, Santiago de Chile, 2010, p.38.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*pasar por una ponderada definición respecto a su afiliación geopolítica y geoeconómica dentro de este complejo escenario internacional.*<sup>98</sup>

La búsqueda de nuevas vías de desarrollo en casos como el de Brasil impulsó procesos de integración en América Latina con la finalidad de fortalecer las fuerzas competitivas del mercado a nivel regional; el ejemplo más claro fue el fuerte impulso que se le otorgó al MERCOSUR a partir del siglo XXI. Al respecto, se observó que las alianzas estratégicas tomaron un papel prioritario en la política exterior de los Estados que comenzaban a emerger bajo un papel más dinámico; regiones como Asia Pacífico, América Latina, Medio Oriente e incluso África se apoyaron en este tipo de alianzas para hacer frente a los embates del proceso globalizador.

En el aspecto económico, las condiciones internacionales mostraron un crecimiento considerable comparado con las décadas anteriores de desequilibrios económicos. En el año 2000 el PIB mundial creció a un 4,7%, mientras que en 1998 éste representó tan solo el 2,6%, y si bien ésta no era una cifra totalmente alentadora significó el crecimiento económico mundial más fuerte en más de una década. Ello puede percibirse en la siguiente tabla presentada por el Fondo Monetario Internacional a finales del año 2000, la cual muestra las tasas de crecimiento del PIB mundial y de algunas otras economías en asenso.

**Cuadro 1.1**  
**Tasas de Crecimiento del PIB**  
**(Porcentaje)**

	1998	1999	2000	2001
<b>Mundo</b>	2,6	3,4	4,7	4,0
Estados Unidos	4,4	4,2	5,2	3,0
Europa (zona euro)	2,7	0,2	1,4	2,0
Japón	-2,5	0,2	1,4	2,0
<b>Asia (excepto Japón)</b>	4,1	5,9	6,7	6,5
China	7,8	7,1	7,3	7,5
India	4,7	6,8	6,0	5,5
Corea	-6,7	10,9	8,7	5,5

<sup>98</sup> Juan José Palacios L., *América Latina en la coyuntura mundial de fin de siglo: hacia un modelo postneoliberal de desarrollo*, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. II, n°5, enero-abril de 1996, p.44.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Taiwán	4,6	5,7	6,3	5,0
<b>América Latina</b>	1,9	0,0	4,4	4,0
Argentina	3,9	-3,1	0,9	2,0
Brasil	0,2	1.1	3,8	4,0
México	4.8	3,7	7,3	4,5
Perú	-0,4	-1,4	4,3	3,5

---

Fondo Monetario Internacional, Perspectivas Económicas Mundiales, septiembre 2000; Pacific Economic Cooperation Council, Pacific Economic Outlook, 2000-01; Banco BBVA, Latin Watch, noviembre de 2000.

Los datos anteriores señalan el crecimiento esperado para el año 2000 de la economía estadounidense de un aproximado de 5,2%, liderando con ello la economía internacional; sin embargo, también se evidencia un crecimiento económico considerable en otras áreas del mundo como Asia, en donde China mostró altos índices de crecimiento (7,3% en su tasa de crecimiento del PIB), ello reflejó el ascenso de otras economías en el escenario mundial, reforzando el multilateralismo del sistema internacional. La región de América Latina no muestran cifras muy prometedoras, en el caso de Brasil, éste reflejó un crecimiento decadente en su economía con una tasa de crecimiento de 3,8%; consecuencia de los estragos derivados de los problemas económicos de finales de los años noventa.

En lo referente a Brasil, el interés del gobierno brasileño por mejores condiciones de acceso a nuevos mercados, el ímpetu por crear nuevas alianzas a nivel regional e internacional a través del fortalecimiento de la *multipolaridad* caracterizó la inserción internacional del país a finales del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Ello mostró con mayor fuerza el interés del gobierno brasileño por participar de manera más activa en las relaciones internacionales a través de un férreo impulso a la diversificación de sus relaciones con el exterior.

Los esfuerzos en política exterior del gobierno de Cardoso se centraron en el aspecto económico, sentando las bases de una *estrategia* de inserción internacional que pudiera hacer frente a los desafíos de la economía regional y sobre todo global. A partir de este mandato se evidenció con mayor fuerza la estrecha vinculación entre el interés por lograr un desarrollo interno y la implementación de la política exterior como uno de los principales medios para dicho fin.

En consonancia, Alcides Costa Vaz, catedrático del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, afirma que:





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*“De manera general puede verse que la política exterior de Cardoso acabó concentrándose en aspectos relacionados con intereses y consideraciones de orden básicamente económico, ámbito en el que se identificaban los principales desafíos a la estabilidad y a la gobernabilidad. Aunque pragmática en cuanto al diagnóstico de las asimetrías y contradicciones del mundo globalizado así como a las vulnerabilidades y necesidades del propio país, esta perspectiva empezó a contrastar fuertemente con las prioridades dictadas por EEUU en el plano de la política internacional, generando una disyunción que acompañó a la gestión de Cardoso hasta el final.”<sup>99</sup>*

El pragmatismo al que hace referencia Costa Vaz, consistió, por un lado, en diferir de los intereses económicos estadounidenses a través de una imagen brasileña más autónoma, cuestión ejemplificada con el impulso a la integración regional a través del MERCOSUR. Sin embargo, no rechazó en algún momento el avance del proyecto del ALCA en la región, cuestión que hubiera provocado roces con Estados Unidos, al ser el promotor de este proyecto.

Al exterior, el gobierno de Henrique Cardoso no consiguió concretar el liderazgo regional propuesto en años anteriores, reflejando su real capacidad de acción en las principales negociaciones en juego (MERCOSUR, ALCA, OMC). Muchos de los propósitos de política exterior del gobierno brasileño encontraron fuertes confrontaciones con la realidad del poder mundial, así, la *securitización* de la agenda, por ejemplo, representó una brecha en la consecución de los intereses brasileños, pues la priorización de temas como el terrorismo internacional no respondían a las verdaderas necesidades del país, lo que provocó poca movilidad en su accionar externo.

La cuestión anterior es explicada por Costa Vaz de la siguiente manera:

*“La relativa inmovilidad de la política exterior [durante el mandato de Henrique Cardoso] se debía entonces no tanto a la indefinición de objetivos y de prioridades, sino a la opción gubernamental por actuar de forma contemporalizadora y cautelosa. Con ello intentaba no hacer más explícitas las incertezas que ya se insinuaban, interna y externamente, sobre la dirección de la postura brasileña en el contexto de la nebulosa política internacional, tomando en cuenta la transición gubernamental que se avecinaba y las dudas sobre la solidez de la economía local.”<sup>100</sup>*

---

<sup>99</sup> Alcides Costa Vaz, *El gobierno de Lula. ¿Una nueva política exterior?*, en Brasil. El desafío del cambio, Nueva Sociedad, n°187, Buenos Aires, Argentina, septiembre-octubre 2003, p.144.

<sup>100</sup> Ídem.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

La política brasileña se enfrentó a grandes desafíos; internamente los problemas económicos provocaron inconformidad y desestabilidad social, pues temas como la agudización de la pobreza y la concentración de la riqueza en pocas manos fueron altamente cuestionados por la propia sociedad brasileña. Para finales del año 2001 el número de habitantes en condiciones de pobreza fue de aproximadamente 58.3 millones de personas, lo que siguió representando un grave problema a pesar de que tal cifra significó una disminución respecto a los años de 1992 y 1993, donde se registraron números que oscilaron entre 62 y 65 millones de personas en la pobreza.

Los problemas económicos y sociales que se presentaron en Brasil fueron ejemplo de lo que se vivía en otros países de América Latina, como en Argentina y Paraguay, en donde se presentaban cifras—respectivamente—de un 57.5% y 48.8% de su población en la pobreza<sup>101</sup>, lo que sin duda evidenció el fracaso del Consenso de Washington nacido desde 1989, que había tratado de impulsar el desarrollo en los países de América Latina a través de políticas económicas neoliberales.

La prioridad económica que se le otorgó a la política exterior de Brasil fue reflejo de las condiciones internas del país, pues las promesas de estabilidad monetaria, la reducción inflacionaria, la disminución del desempleo y la pobreza, así como un mayor desarrollo tecnológico a través de la apertura al capital extranjero no dieron resultados significativos a finales de este periodo. Incluso, el gobierno de Cardoso terminó con una serie de problemas financieros que implicaron dos préstamos al Fondo Monetario Internacional (uno de 10 billones y el segundo de 30 billones de dólares) con la finalidad de que el país no cayera en una profunda crisis económica; aunque el resultado último fue el grave deterioro de las condiciones de autonomía económica, comercial y financiera del país.

La economía brasileña culminó la década de los años noventa con un relativo declive económico, en donde, a pesar de que el Producto Interno Bruto representó un crecimiento en 1995 de 4.5% como consecuencia de planes de estabilización económica, a partir de 1996 se observaron bajas significativas en este rubro. Para principios del año 2000 el PIB brasileño mostró una pequeña recuperación con un 4.4%, mientras que para 2001 y 2002 éste se mantuvo en un 1.5%. Su desempeño fue consecuencia de las vulnerabilidades externas (crisis mexicana en 1995, la crisis asiática en 1997, la crisis rusa en 1998, la propia crisis brasileña en 1998 e inicios de 1999, y más

---

<sup>101</sup> Cifras obtenidas de *Panorama social de América Latina*, una publicación de las Naciones Unidas, Primera Edición; CEPAL, Naciones Unidas; Santiago de Chile, noviembre de 2002, 48-50pp.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

reciente la crisis argentina de 2001-2002) y del deficiente desempeño económico que implicaron las políticas seguidas por el Banco Central.

**Cuadro 1**  
**INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS, 1991-1998**

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
- Producto Interno Bruto	% de variación	1.0	-0.3	4.5	6.2	4.2	2.9	3.0	0.2
- Tasa de inversión (a precios corrientes)	% del PIB	19.6	19.4	20.9	22.2	22.3	20.7	20.7	...
- Desempleo	% del P.A	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.7	7.8
- Remuneraciones reales de los ocupados	Índices, 7/94=100	...	...	100.	106.	118.	126.	129.	127.
- Índice de precios al consumidor	% de variación	475.0	1149.0	2489.0	929.0	22.0	9.1	4.3	2.6
-Saldo comercial	millones de u\$s	10579	1523	1330	1046	-	-	-	-
-Saldo en cuenta corriente	millones de u\$s	-1407	6144	-592	-	-	-	-	-
-Reservas internacionales	millones de u\$s	9406	2375	3221	3880	5184	6011	5217	4460
-Saldo fiscal operativo (SPNF)	% del PIB	1.4	-2.2	0.2	1.3	-4.9	-3.8	-4.3	-7.8

CEPAL, Indicadores Económicos, Naciones Unidas; Santiago de Chile, noviembre 1999

La devaluación a comienzos de 1999 dio fin a la política económica brasileña desprendida del Plan Real—que pretendió equilibrar las cuentas del gobierno y eliminar las causantes de la inflación—, pues el país presentó un endeudamiento interno que alteró significativamente el déficit público, el cual creció de 100 mil millones de reales en 1994 a 400 millones de reales para 1998. Al respecto encontramos que:

*“Es cierto que la recuperación de la demanda interna, el establecimiento del MERCOSUR y la apertura externa llevaron a un miniciclo de inversiones y a*



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*una reforma administrativa de las empresas. No obstante, no llevaron a una clara expansión de la capacidad productiva, no gestaron un incremento importante de las exportaciones globales y afectaron seriamente a algunos sectores como el productor de bienes de capital. Más aún, todo parece indicar que importantes sectores empresariales siguieron colocando al menos parte de sus excedentes en papeles de la deuda pública, lo que pone en evidencia que las elevadas tasas de interés, el tipo de cambio vigente y la apertura, no gestaron un ambiente económico adecuado para desencadenar un proceso dinámico de inversión.”<sup>102</sup>*

La falta de una política fiscal que le otorgara credibilidad a mediano y largo plazo al modelo cambiario brasileño representó un serio problema para la economía del país; se intentó detener las fugas de capital extranjero a través de diversas políticas monetarias que implicaron altas tasas de interés reales, cuestión que desembocó en un aumento de la deuda interna del país. Se calculó que la deuda neta total de activos líquidos del gobierno fue de aproximadamente el 70% del PIB—de acuerdo con lo estimado por la *Estándar and Poors*—lo que significó un aumento a la deuda calculada en 2006, que correspondió al 60% del PIB brasileño.

La poca funcionalidad de las medidas establecidas por Cardoso para hacer frente a los problemas económicos se vio reflejada en la disminución de su prestigio y credibilidad. “Acabó generando la imagen de un poder político <<distante>> de la población y disociado de los problemas concretos de la sociedad.”<sup>103</sup> Esta última percibió un crecimiento en los niveles de pobreza y la agudización de otros problemas sociales relacionados al desempleo, a la salud y a la alimentación. Por otro lado, la clase media también externó ciertas inconformidades respecto a las acciones del gobierno, a quien se le reclamó apoyar más al sector privado; así mismo, los medios de comunicación jugaron un papel fundamental, pues algunos de ellos manifestaron la existencia de una clara subordinación del gobierno a los intereses particulares tanto política como económicamente.

Al respecto Brasilio Sallum, analista en Ciencias Sociales, añade que:

*“El gobierno de Cardoso casi no movilizó sectores sociales, clase media urbana u obreros, para apoyar las reformas en el aparato del Estado. Difundió ideas, es verdad, pero no estimuló la participación de las*

---

<sup>102</sup> Pedro Sáinz, y Alfredo Calcagno, *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, Serie Temas de Coyuntura, CEPAL, ECLAC, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile, julio de 1999, p.75.

<sup>103</sup> Brasilio Sallum Junior, *Brasil. Las dificultades de Cardoso*, Nueva Sociedad, N° 156, julio-agosto 1998, p.7.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*organizaciones de la sociedad en el proceso. Así, el reformismo en esta área se transformó en voluntarismo de un grupo limitado de técnicos ligados a la presidencia y de algunos ministros, verdadero <<bunker reformista>>, que lucha para <<ajustar>> la previsión, la salud pública, la educación superior, entre otros, guiándose por una receta tecno-universalista en buena medida importada del exterior.*”<sup>104</sup>

La sociedad brasileña encontró poca identificación entre sus necesidades y las acciones emprendidas por el gobierno, por lo que demandó cambios significativos al interior del país con mayor compromiso social; de esta forma no solo se presentó necesaria la aplicación de políticas diferentes o mejor encaminadas a cumplir sus objetivos, sino también el recobrar la confianza en las instituciones gubernamentales.

Estas condiciones no fueron propias de Brasil sino del resto de América Latina—con sus respectivos matices—, ya que regionalmente se emprendió la búsqueda de nuevas alternativas de cambio a través del apoyo a gobiernos opositores a los establecidos; fue así que en diversos países de América Latina los gobiernos de *izquierda* obtuvieron mayor fuerza en el escenario político. Ello se vio reflejado desde principios del nuevo siglo con la llegada de gobiernos de dicha inclinación política al poder: Néstor Kirchner en Argentina (2003), Hugo Chávez en Venezuela (1999), Evo Morales en Bolivia (2006), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005) y en el caso de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (2003).

### **La campaña electoral de Da Silva**

Considerando las vicisitudes del contexto internacional, regional y sobre todo nacional en Brasil, la campaña electoral de 2002 representó para los brasileños la oportunidad de optar por cambios sociales de fondo, tales como el incremento al salario mínimo, la reforma agraria, redistribución equitativa de la riqueza y la reducción del hambre y la pobreza. Todo ello bajo una crítica a las políticas económicas de corte neoliberal aplicadas por la administración de Cardoso.

Luiz Inácio Lula da Silva, candidato del Partido de los Trabajadores, quién ya había sido postulado anteriormente en tres ocasiones (sin victoria alguna),<sup>105</sup> se presentó en los comicios de 2002 como el

---

<sup>104</sup> *Ibíd*em, p.8.

<sup>105</sup> En 1989, el Partido del Trabajo (PT), el Partido Socialista Brasileño y el Partido Comunista de Brasil crearon el Frente Brasil Popular, nombrando como candidato a Lula da Silva; la victoria en esta contienda fue para Fernando Collor de Mello, candidato del Partido de Reconstrucción Nacional (PRN) de centro-derecha. En 1994 Lula es postulado nuevamente por la presidencia bajo el Frente Popular por la



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

candidato que proponía cambios significativos para la sociedad brasileña. Fue así que su campaña electoral mantuvo tendencias reformistas y se centró en las necesidades populares.

A pesar de ser un representante de *izquierda*, da Silva mostró una actitud abierta a las alianzas con sectores empresariales, mostrando con ello una *izquierda* no radical. Así, para “2002, el PT se presentó ante el electorado como un partido diferente a los demás, que contaba con administraciones locales eficientes—y en gran medida virtuosas—y que era capaz de encabezar el cambio en el país sin llevarlo a conflictos radicales.”<sup>106</sup>

De esta manera, la campaña electoral de Lula da Silva se basó en una serie de propuestas que prometieron cambios sustanciales en la sociedad brasileña, sobre todo en aquellos sectores que demandaban mayor atención. Así, las propuestas del Partido de los Trabajadores durante la campaña se centraron en la *reforma agraria, política, tributaria y laboral*.

Considerando que uno de los grandes desafíos del pueblo brasileño era la profunda polarización social, la *reforma agraria* pretendía la inclusión social a través de la apropiación por parte del Estado de grandes extensiones de tierra consideradas improductivas, con la finalidad de distribuir las entre la población desocupada y atacar problemas alimenticios y de vivienda. Es importante mencionar que a través de esta reforma se buscaría atender las demandas del Movimiento de los Sin Tierra (MST), el cual se había configurado como uno de los fuertes apoyos en la historia del PT, la principal inconformidad del Movimiento se basaba en que el 50% de las tierras pertenecían únicamente al 1% de la población.

La *reforma política* contempló la consolidación de la democracia tanto del Estado como dentro de la sociedad brasileña; uno de los mecanismos para ello se centró en el establecimiento de mecanismos de ‘fidelidad partidaria’. Bajo esta última, los mandatos de los funcionarios electos debían pertenecer al partido y no a la persona.

---

Ciudadanía, saliendo victorioso Fernando Henrique Cardoso del Partido de la Social Democracia Brasileña. Es en 1997 que por tercera vez Da Silva compite por la presidencia, pero ahora aliado con el Partido Democrático Laborista con una campaña capaz de enfrentar los embates de la globalización y el neoliberalismo a través de una fuerza *izquierdista*; sin embargo esta contienda presentó la reelección de Cardoso. No obstante, para aquel momento el PT había ganado mayor aceptación, alcanzando 58 diputaciones, 7 senadurías y 3 gobernaciones.

<sup>106</sup> Yolanda Meyenberg Leycegui; y Léa G. Souki, *Las campañas políticas de Fox en México y Lula da Silva en Brasil. El Vaivén de los medios de comunicación*, Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, vol.2, núm. 1, primer semestre 2006, p.297.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Con la *reforma tributaria* se prometía un incremento considerable en la eficiencia económica así como una reducción en las desigualdades sociales, ello a través de la disminución de la carga tributaria sobre la producción de los asalariados de renta baja y media. En relación a la *reforma laboral*, se proponía el cimiento de una legislación con características modernas que pudiera establecer los derechos mínimos para los trabajadores, al mismo tiempo que se apostaría por que los sindicatos consiguieran desarrollarse bajo condiciones autónomas, representativas e independientes.

Entre las propuestas de la campaña de Da Silva en relación a mitigar la pobreza, el hambre y las desigualdades sociales se propusieron una diversidad de planes, entre los que figuraron el Plan Hambre Cero, a través del cual se reconocía en mayor medida la responsabilidad del Estado para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional del pueblo brasileño. Con ello Da Silva presentó una imagen de gobierno más comprometida con las necesidades sociales.

Las propuestas anteriores fueron la columna vertebral de la campaña de da Silva, con las cuales no solo atrajo un amplia popularidad al interior de Brasil, sino también ganó el apoyo de gran parte del electorado desde la primera vuelta. Aunado a ello, hubo otras determinantes que hicieron que éste se encontrara en relativa ventaja frente a sus otros contrincantes; la primera de ellas consistió en sus giras políticas emprendidas antes del comienzo de la campaña electoral. Un segundo factor se basó en la intensificación de sus viajes durante la campaña, con lo que su popularidad se expandió en casi todo el territorio brasileño.

La experiencia acumulada de Lula de sus anteriores contiendas fue igualmente determinante en el proceso, pues éste ya conocía aquello que la gente quería escuchar, las propuestas que debía emprender y sobre todo la flexibilidad de recrear su discurso en el proceso. Sin embargo, para importantes sectores empresariales y financieros el temor del arribo a la presidencia de un candidato de *izquierda* era latente, pues se especulaba que éste obstaculizaría la atracción de inversión extranjera y por consiguiente la captación de divisas, estimulación de la competencia y el incentivo a la transferencia de nuevas tecnologías.

Bajo este contexto cabe mencionar que:

*“Para entender el proceso electoral que llevó al triunfo de Lula es importante considerar el hecho de que la democratización ocurrió junto a la crisis económica. Esto ha propiciado que la legitimidad y la aprobación de los*



*gobernantes dependa, en gran medida, de la evaluación de su desempeño en la gestión económica.*<sup>107</sup>

Es por ello, que los lineamientos de política exterior que propuso Lula da Silva en su campaña retomaron diversos proyectos de índole económica que habían sido impulsados por el gobierno de Henrique Cardoso, tales como el MERCOSUR, el acercamiento de este último con la Unión Europea, la cooperación tecnológica con países como India y China, el fomento de una Sudamérica unida, entre otros. Así mismo, se prometió entablar negociaciones al interior del país con el sector financiero, el empresarial y con un sector importante de medios de comunicación, con lo que se ofrecía un tipo de garantía de que habría ciertas líneas de continuidad con las políticas del gobierno anterior, por lo que dichos sectores, al no ver en riesgo sus intereses, brindaron su apoyo al candidato petista.

La imagen de cordialidad del candidato del PT y la postura que adoptó al evitar temas polémicos en los debates electorales le permitieron que fuera mayormente aceptado, lo cual se reflejó en su triunfo electoral de 2002. Lula da Silva ganó con el 61.2 por ciento del electorado, es decir 52 793 364 votos, convirtiéndose en el presidente electo con mayor número de votos en la historia brasileña.

La llegada de la *izquierda* al poder en Brasil fue un cambio significativo no solo en el aspecto interno, puesto que internacionalmente el país proyectó una imagen diferente, que si bien no mostró cambios radicales en su política exterior, sí involucró una postura menos titubeante y una *estrategia* de inserción internacional diferente. Cabe mencionar que autores como Yolanda Meyenberg y Lea G. Souki entienden el triunfo del PT no como una “necesidad histórica” sino como el resultado de la suma de diversos eventos coyunturales tanto internos como externos que permitieron tal hecho.

### **3.2. La construcción de la estrategia: Interés Nacional, objetivos y actores**

El cambio de postura ideológica que devino de la llegada de Lula da Silva a la presidencia le otorgó un enfoque diferente a la política exterior de Brasil, principalmente respecto a los instrumentos político institucionales para accionar al exterior. Al respecto, previamente se mencionó que el cambio de régimen político condiciona tanto la política interna como la exterior, ya que la inclinación del gobierno determina la percepción que se tenga respecto a las interacciones sociales y al medio en el que éstas se desenvuelven.

---

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 311.





---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

La visión del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva se sustentó en un fuerte nacionalismo que asumió una mayor proyección del país en las relaciones internacionales, así como en un enfoque más humano de las problemáticas sociales; ello fue condición necesaria para que la sociedad brasileña volviera a colocar su credibilidad en las políticas gubernamentales en un contexto económica y socialmente inestable. La proyección de un Brasil con potencialidades superiores a nivel regional y la capacidad de crear consensos y liderazgos entre sus países vecinos ahondó en el discurso del nuevo gobierno, determinando así los objetivos de corto y largo plazo que el país aspiraba concretar.

En épocas anteriores el apego al nacionalismo había representado un fuerte proteccionismo económico que protegía la industria doméstica, sin embargo, con Lula la apertura del país al comercio exterior y a la captación de inversión extranjera y de tecnologías avanzadas fue un poco menos rígida. Esto fue un cambio de visión en las élites gubernamentales, que obedeciendo a las pautas globales, previeron en ello la mejora de las condiciones de vida de la sociedad y el fortalecimiento de la industria nacional brasileña; de esta manera, la política exterior se ratificó como una sólida herramienta para la creación de empleos dignos y para el incremento en los niveles de ingreso.

Retomando la importancia de la relación intrínseca entre la política interna y la política exterior, se puede observar que existió la pretensión del gobierno de Lula por articular ambas políticas de manera más profunda, buscando con ello el óptimo resultado a las necesidades e intereses nacionales. Fue así que se ponderó una política activa de desarrollo que implicó la necesidad de orquestar un proyecto nacional que viera por la superación de los desequilibrios internos como fin inmediato.

### ***Interés nacional***

Como puede observarse en los apartados anteriores, el tema de la búsqueda del desarrollo económico como interés nacional brasileño comenzó a tener mayor cabida en la agenda de política exterior con el establecimiento del *Estado Novo* de Getulio Vargas, pero fue solo con el paso del tiempo que recibió mayor atención por sobre otros intereses vitales nacionales. Este hecho resultó de la agudización de los problemas como la pobreza, la desigualdad y el atraso modernizador a los que gran parte de la población brasileña se enfrentaba y al interés creciente por las élites políticas



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

brasileñas por convertir a Brasil en un país con mayor proyección internacional que pudiera ser más competitivo en el ámbito económico.

La idea de concentrar diversos esfuerzos que vieran por el impulso al desarrollo económico trascendió con mayor fuerza hasta el gobierno de Lula da Silva, bajo el cual se asentó con mayor firmeza la necesidad por cubrir dicho objetivo, considerando que con ello podrían cubrirse otros interés tan esenciales como el desarrollo social de la nación. De esta manera es que las condiciones de la sociedad brasileña pretendieron reflejarse en la política exterior de la administración de Lula, la cual reubicó *el desarrollo económico* como interés nacional prioritario, acompañado del mantenimiento de la estabilidad política y económica, y el desarrollo social del país.

Lo anterior supone que la identificación de las necesidades reales internas del país permitiría la construcción y ejecución de una política exterior con objetivos mejor enfocados que llevarán a la búsqueda en el entorno externo de todos aquellos elementos de utilidad para satisfacer las demandas nacionales. En este punto cabe rescatar lo apuntado con anterioridad sobre la importante función del interés nacional respecto a procurar la supervivencia del Estado y garantizar la seguridad nacional, el cual puede ponerse en riesgo por los problemas crecientes de hambre y pobreza.

De lo anterior resultó la necesidad de articular un proyecto de planeación y toma de decisiones por parte del aparato gubernamental y que resultó en la construcción de una estrategia que pretendió el logro de los intereses de la sociedad brasileña sin descuidar los intereses de los diversos actores que convergen en el sistema internacional.

La pretensión del *desarrollo económico* ha estado presente a lo largo de la historia de la política exterior de Brasil y supone la continuidad de determinados objetivos de corto y largo plazo que han sido arraigados a lo largo de la historia por las élites brasileñas. Sin embargo, los constantes cambios en las relaciones internacionales del siglo XXI demandaron la redefinición de dichos objetivos para adaptarse a las necesidades del país y “aunque hay algunos [objetivos] que permanecen inamovibles a través de los años, en esos casos, la única modificación ocurre en el tipo de estrategias por medio de las cuales se cumplen.”<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Anahí Paola Hernández Ozuna, “*La política exterior brasileña durante el lulismo: entre la tradición y la ruptura*” (tesis para obtener el grado de licenciatura), Facultad de ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, D.F., 2012, p.130



*Factores internos y externos.*

El contexto internacional y nacional brasileños antes descritos, respecto al escenario previo a la llegada de Lula da Silva al poder, nos permite destacar los siguientes factores internos y externos que influyeron determinantemente en la formulación de los objetivos de este gobierno. Pues recordemos que la identificación de estos factores posibilita el reconocimiento de las necesidades comunes de la nación, las áreas estratégicas del país que pueden ser aprovechadas, así como sus debilidades, el reconocimiento de la distribución de poder en el sistema internacional y los mecanismos de interacción entre los distintos actores internacionales y nacionales.

Internamente Brasil presentó graves problemas sociales como la desigualdad y las altas tasas de desempleo que afectaron a gran parte de la población. Los niveles de pobreza no disminuyeron en gran medida, lo que provocó que otras problemáticas como la delincuencia e inseguridad aquejaran fuertemente a la población. Todas estas inconsistencias internas provocaron gran inconformidad social hacia las políticas instrumentadas por el gobierno de Henrique Cardoso, quien terminó su mandato con bajos niveles de prestigio y credibilidad.

Este gobierno había centrado gran parte de sus esfuerzos en medidas económicas, dejando de lado las políticas y programas sociales, resultando en un claro debilitamiento de los servicios básicos. Aunado a ello, las industrias nacionales y la banca se vieron igualmente debilitadas debido a los desajustes que presentaba la economía brasileña; Brasil perdió una importante cantidad de reservas internacionales, por lo que el gobierno respondió con la “estabilidad de la moneda elevando de modo drástico la tasa de interés para preservar las reservas y disminuir la actividad económica interna y el desequilibrio externo.”<sup>109</sup> Se presentó la necesidad de generar superávit para reducir el gran déficit de la balanza comercial, ya que ello hacía a la economía más vulnerable y dependiente de los flujos de inversión extranjera directa.

De esta forma es que los objetivos del nuevo gobierno debieron ir más enfocados a cubrir las cuestiones sociales, con la intención de que las personas respaldaran las políticas gubernamentales en otras áreas; ello también permitiría que la sociedad brasileña mejorara sus niveles de ingreso y que se lograra una estabilidad económica interna que permitiera hacer del país un destino atractivo para la inversión extranjera y una economía competitiva a nivel internacional.

---

<sup>109</sup> Brasílio João Sallum Junior, *Brasil bajo Cardoso: neoliberalismo y desarrollismo*, *Tempo Social*, Revista de Sociología da USP, N°2, vol. 11. São Paulo, p. 762.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Los factores internos que influenciaron determinantemente en la formulación de la política exterior para el periodo 2003-2010 pueden concentrarse, por lo tanto, en los siguientes:

- Altos índices de desempleo y desigualdad.
- Pobreza generalizada.
- Bajo crecimiento económico.
- Debilitamiento en las industrias nacionales, en la banca y en los servicios básicos.
- Un peso sustancial sobre las políticas económicas antes que sobre las políticas sociales.
- Poca credibilidad en las políticas gubernamentales.

Por otro lado, entre los factores externos que destacaron para la formulación de la estrategia del gobierno lulista pueden ubicarse los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la guerra de Afganistán en el mismo año que provocaron cambios sustanciales en la agenda internacional al otorgarle mayor peso a los temas relativos a la seguridad. En este contexto se reforzó militar y financieramente el Plan Colombia por parte del gobierno estadounidense, lo que significó mayor intervención de Estados Unidos en los asuntos de la región latinoamericana.

Como consecuencia de colocar a la seguridad y el terrorismo como temas prioritarios internacionalmente, comenzaron a incrementarse las percepciones de amenaza en la región sudamericana; se temió que grupos terroristas, el tráfico de armas y de drogas desestabilizara políticamente la frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. De esta manera, la atención dirigida a la integración sudamericana fue sustituida por los temas de seguridad en el plano interamericano.

A nivel económico, la crisis argentina de 2001 provocó efectos negativos regionalmente ya que dentro del MERCOSUR resultó en un estancamiento en los arreglos económicos, aunado a las inconsistencias en las decisiones de sus miembros; ello desencadenó que se vieran mermadas las negociaciones con la Comunidad Andina y la Unión Europea. El proceso de integración del MERCOSUR se enfrentó a la iniciativa del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) propuesta por Estados Unidos, a través de la cual se buscó hacer un contrapeso a la iniciativa sudamericana, ya que ésta última buscaba mantener un espacio regional sin la presencia estadounidense. Lo anterior exigía que el gobierno brasileño mantuviera una postura más firme en ambos procesos que a largo plazo le permitiera la cobertura de sus intereses.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

En el marco de la OMC se emprendieron las negociaciones de la Ronda de Doha en 2001, con la pretensión de lograr importantes reformas en el sistema de comercio internacional a través de la reducción a los obstáculos al comercio y establecimiento de medidas comerciales revisadas. La relevancia de estas negociaciones para países como Brasil recayó en la posibilidad para impulsar y lograr ciertas reformas que beneficiaran sus intercambios comerciales, por lo que la creación de alianzas se convirtió de vital importancia para lograr mayor voz y voto en estos espacios multilaterales.

El sistema económico mundial presentó ciertas modificaciones ante la creciente participación de otras economías a nivel internacional, presentando significativos incrementos en sus PIB y mostrando gran atractivo para invertir en ellas y para reforzar sus relaciones comerciales; tal es el caso de China, quien para principios del año 2002 ya presentaba un crecimiento de más del 8% anual. Es decir, que la emergencia de distintos mercados alrededor del mundo comenzó a direccionar los intercambios comerciales hacia otras áreas geográficas, principalmente a países en desarrollo (por ejemplo, China, India, Rusia, Sudáfrica), bajo la promesa de un crecimiento económico prometedor en años posteriores.

De esta manera se pueden sintetizar los siguientes factores externos que intervinieron en la formulación de la política exterior del nuevo gobierno:

- Ataques terroristas del 11 de septiembre.
- Guerra de Afganistán.
- Fortalecimiento del Plan Colombia.
- Inestabilidad en las fronteras sudamericanas (violencia, tráfico de armas y drogas).
- Crisis económica argentina.
- Creación de la Ronda de Doha 2001.
- Poco dinamismo dentro del MERCOSUR.
- Debilitamiento en las negociaciones MERCOSUR-Comunidad Andina y MERCOSUR-Unión Europea.
- Emergencia de nuevos mercados atrayentes para el comercio.

Posterior a la identificación de los factores internos y externos de relevancia para la política exterior que se formularía a partir de 2003 se debe evaluar el medio internacional, pues a partir de éste se pueden identificar las tendencias y configuraciones políticas, económicas, sociales y geopolíticas del contexto al que la política exterior es finalmente dirigida. De esta manera, puede ubicarse un medio internacional permeado por la globalización, bajo la cual, la interdependencia entre los



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

distintos actores es mayor, afectando el ámbito político, social, cultural, militar, ambiental, tecnológico, educativo y con mayor prominencia el económico.

Bajo este contexto, los procesos de regionalización tuvieron gran auge, pues a partir de éstos los actores pretendieron crear pesos y contrapesos en el sistema internacional, con la intención de crear ventajas propias en diversas áreas, principalmente en la económica-comercial. De esta manera se observó una multipolaridad en el sistema internacional, dado por la amplia variedad de actores y sus respectivos intereses que buscaron mayor injerencia en los principales círculos de decisión y acción; lo anterior complejizó aún más las relaciones internacionales, por lo que la política exterior brasileña dirigida a tal contexto debió ser apta para reaccionar a tales exigencias y para adecuarse a los constantes cambios que en éste se presentaran.

La agenda internacional que se presentó para principios de los años dos mil fue un ejemplo de las constantes exigencias del sistema, pues al priorizar los temas de seguridad—por ejemplo—sobre el resto, las políticas exteriores de los distintos Estados se ajustaron de manera particular a tal hecho, por lo que en muchos casos se relegaron otro tipo de prioridades para cada uno de ellos. Ello supone la importancia de evaluar las tendencias del medio internacional para vislumbrar las condiciones a las que Brasil se enfrentaría y las que le otorgarían un carácter único a la estrategia de inserción internacional a desarrollar.

### *Objetivos*

Con base a las anteriores puntualizaciones es que pueden señalarse los objetivos de política exterior de Brasil en el periodo 2003-2010 de la siguiente manera:

- Expandir la economía a través del comercio, la inversión y la competitividad de empresas brasileñas nacional e internacionalmente.
- Diversificar los flujos comerciales brasileños.
- Aumentar el poder político, militar, económico, ideológico y científico-tecnológico del país.
- Mantener la soberanía sobre sus propios recursos.
- Lograr una sólida integración regional en América Latina a través del liderazgo brasileño.
- Establecer alianzas estratégicas con potencias emergentes.
- Fortalecer los lazos de cooperación con los países del Sur.
- Lograr mayores márgenes de negociación e incidencia a nivel internacional.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

- Impulsar la reforma de las instituciones internacionales (tales como la ONU, la OMC y el FMI) que permitiese la democratización en la toma de decisiones a nivel mundial.
- Buscar la incorporación de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Obtener mayor grado de *autonomía* en su actuación internacional.
- Participar activamente en la edificación de una agenda regional e internacional.
- Impulsar el *multilateralismo*.<sup>110</sup>

La fijación de dichos objetivos reflejaron que no hubo una ruptura directa con las pautas de política exterior previas y que tampoco se insertaron elementos distantes a aquellos de los periodos anteriores, sino por el contrario, la postura que Brasil adoptó bajo el mando de Lula da Silva resultó de un proceso de evaluación amplio y crítico de los resultados alcanzados en el gobierno de Henrique Cardoso, así como de la diplomacia que el país había emprendido desde finales de los años 80's al fracasar el modelo desarrollista nacional y evidenciar con mayor fuerza la vulnerabilidad brasileña frente al modelo económico liberal.

La cabal consecución de los objetivos planteados comprendió una postura más dinámica y sobresaliente del país en el escenario internacional que supuso la implementación de una estrategia basada en la *diversificación* de sus relaciones con el exterior, principalmente con aquellos actores considerados estratégicos para las aspiraciones brasileñas; esta *diversificación* abarcó múltiples áreas temáticas, tales como la política, diplomática, militar, económica, medio ambiental, cultural, tecnológica, entre otras, pero todas ellas siempre en consonancia con el interés del desarrollo económico.

Cabe mencionar que la formulación de tales objetivos no descarta la posibilidad de modificarse en el proceso, dado que las condiciones del medio internacional son altamente cambiantes y presentan nuevas exigencias. A pesar de que los objetivos resulten de un proceso de profundo análisis y planeación, cabe la posibilidad de que las condiciones del medio internacional dificulten el cabal cumplimiento de ciertos objetivos y favorezca otros.

---

<sup>110</sup> Cfr. Wolf Grabendorf, *La política exterior del Brasil, entre el primer y tercer mundo*, Nueva Sociedad, N°41, marzo-abril de 1979, pp.108-109.

Cfr. Anahí Paola Hernández Ozuna, "*La política exterior brasileña durante el lulismo: entre la tradición y la ruptura*" (tesis para obtener el grado de licenciatura), Facultad de ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, D.F., 2012, pp.131-134.



### La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña

Teniendo en cuenta que la definición de los objetivos de política exterior permite la construcción de una estrategia de inserción internacional, la cual determinará las líneas de acción a seguir en el área internacional, nuestro siguiente punto de estudio será la caracterización de la estrategia brasileña *Autonomía a través de la diversificación*. Sin embargo, antes de ahondar en tal cuestión, parece prudente la identificación de los actores domésticos que mantuvieron una importante participación dentro de la formulación de la misma.

Entendiendo que la política exterior es un instrumento más del Estado para el cumplimiento de las necesidades nacionales, el grupo en el poder influye determinantemente en la inclinación que tomará el proyecto de planeación de esta política, pues en mucho influenciará la ideología que éste mantenga, la jerarquización que se le brindarán a los objetivos, así como los medios y formas que guiarán el actuar del Estado frente a las políticas exteriores de otros actores estatales.

La participación de diversos actores domésticos en la elaboración y ejecución de la política exterior de Brasil concentra una amplia variedad de posiciones ideológicas de los distintos sectores sociales que procuran colocar sus intereses en la escena internacional, derivando una política exterior más inclusiva. Tal condición responde a los cambios sistémicos que han modificado las necesidades e intereses sociales, pues:

*“En el caso de Brasil, el advenimiento de la globalización y de la redemocratización en el plano regional, hicieron que la política externa se tornase más transparente y permeable para la sociedad brasileña. Los cambios operados en el escenario internacional con el fin de la Guerra Fría ejercieron una importante influencia en el modo en que los políticos brasileños comenzaron a pensar el lugar de su país en el mundo. De forma paralela, la democratización de Brasil incrementó significativamente el número de voces que demandaban una mayor participación en el proceso decisorio.”<sup>111</sup>*

El poder Legislativo, encargado de la ratificación de tratados internacionales, desempeñó mayor participación en los asuntos externos durante la administración de Lula, primordialmente cuando se presentaron fuertes divergencias en el seno del Ejecutivo, como en el caso de la ratificación del

---

<sup>111</sup> Clarisa Giaccaglia, *La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva*, Artículos CONfines, 6/12 agosto-diciembre 2010, p.96.





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

protocolo de adhesión que aprobaba el ingreso de Venezuela al MERCOSUR en 2009, el cual se enfrentó a un prolongado debate entre los partidos opositores al PT, quienes rechazaban la incorporación argumentando el incumplimiento de la cláusula democrática por parte de Venezuela. “Este hecho demuestra que, más allá de lo estipulado por la normativa constitucional, la participación legislativa en cuestiones externas puede ser *ad hoc* o indirecta, condicionando en cierta medida el accionar del Poder Ejecutivo de Brasil.”<sup>112</sup>

Al respecto, los gobiernos subnacionales a través de la denominada *diplomacia federativa* trabajaron en el fomento de la cooperación con otras entidades federativas con el objetivo de disminuir la incompatibilidad entre sus proyectos y los del Ejecutivo sobre temas de índole internacional; fue así que los estados brasileños optaron por fortalecer la apertura de oficinas de representación, fomento de cooperación transfronteriza y promoción de misiones comerciales. Aunado a ello, la sociedad brasileña no quedó fuera de este proceso (o al menos eso se mostró en el discurso gubernamental), ya que la cancillería implementó iniciativas que estimularon la comunicación entre la sociedad y nuevas secciones nacionales de coordinación respecto a temas sustanciales para el país, tales como el MERCOSUR, las relaciones con Estados Unidos y las negociaciones en la OMC.

Aunado a los anteriores actores, el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, el Banco Central, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Agricultura fueron clave en la formulación de la política exterior de Brasil al hacerla más inclusiva, sin embargo ello también implicó grandes divergencias en relevantes negociaciones internacionales. “Un ejemplo que demuestra las diferencias de posiciones que suscitan entre los distintos ministerios, es el proceso negociador agrícola desarrollado en el marco de la Ronda de Doha de la OMC. Mientras que el Ministerio de Agricultura apoya las posiciones ofensivas del sector de agronegocios, el Ministerio de Desarrollo Agrícola sostiene las posturas defensivas de la agricultura familiar.”<sup>113</sup>

La creciente incidencia de diversos entes en la política exterior no ha menguado la significativa participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, también conocido como Itamaraty, el cual ha mantenido un dinámico rol en esta área a través del quehacer de relevantes diplomáticos de carrera altamente profesionalizados. Itamaraty se ha convertido en una de las instituciones de la burocracia

---

<sup>112</sup> *Ibidem.*, p. 105.

<sup>113</sup> *Ibidem.*, p. 106.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

federal brasileña con mayor prestigio nacional e internacional, pues es el órgano político encargado de auxiliar al presidente en la formulación y ejecución de la política exterior, de asegurar las relaciones diplomáticas con otros Estados y organizaciones, así como de promover los intereses del Estado y de la sociedad brasileña en el exterior.

Las áreas de competencia del Ministerio son la política internacional, las relaciones diplomáticas y los servicios consulares, la participación en las negociaciones internacionales (comerciales, técnicas, económicas y culturales), los programas de cooperación internacional y el apoyo a las representaciones brasileñas en organismos e instancias internacionales. Históricamente Itamaraty ha contado con amplios márgenes de autonomía en los planteamientos de política exterior, aportando relevantes Ministros de Relaciones Exteriores, como Celso Luiz Nunes Amorim durante el periodo de Lula da Silva.

La autonomía relativa de Itamaraty se encuentra condicionada a la aprobación del presidente, quien emite su juicio con base a la naturaleza del tema, la seguridad depositada en dicho órgano, y por último, en su postura e interés particular sobre el área en cuestión. La conducción personal de la política exterior fue un elemento que caracterizó la actuación de Lula da Silva en esta área a través del reforzamiento de la diplomacia presidencial, la cual se adoptó como una herramienta estratégica en pro de los intereses brasileños. De esta manera encontramos que:

*“Este tipo particular de diplomacia es ‘considerada por algunos como un instrumento político-diplomático y por otros como un fenómeno histórico, la conducción personal de los asuntos de política exterior por parte del Presidente de la República (...) Lula fue llegado a considerar como la personificación de Brasil en la comunidad internacional y como algunos afirmaban siempre fue una buena figura, tanto para occidente como oriente, para el sur y para el norte...Brasil, a través del presidente Lula, logró ser en muchos casos un puente en la comunicación en distintas direcciones.”<sup>114</sup>*

Lula da Silva no solo condujo la diplomacia presidencial bajo una visión pragmática, sino que le imprimió su toque personal de líder político carismático basado en un fuerte nacionalismo; recibiendo por ello gran aceptación internacional. Este tipo de conducción de la política exterior se reflejó desde los primeros meses de su mandato a través de las múltiples visitas diplomáticas del presidente a distintas áreas, comenzando con Sudamérica, el resto de América Latina, África, Asia,

---

<sup>114</sup> Francy Carolina Campos Figueredo, Op. cit., p.20.



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Medio Oriente y los países Nórdicos. Este tipo de diplomacia le permitió a Lula plantear su liderazgo a favor de un sistema internacional más equilibrado a través de “la ejecución de acciones más radicales en el ámbito externo para contrabalancear las medidas más ortodoxas llevadas a cabo en el plano internacional.”<sup>115</sup>

Este gobierno también se caracterizó por la institucionalización de una nueva figura en el marco de las cuestiones externas, conocida como el Asesor Especial de Política Exterior del Presidente y desempeñada en este periodo por el historiador y político Marco Aurélio García, un importante intelectual del Partido de los Trabajadores (PT). La designación de García en este puesto despertó recelo e inconformidad en otros partidos políticos, quienes veían en tal designación un mero favoritismo del Ejecutivo hacia su partido y la primacía de las aspiraciones del PT en el escenario internacional. Con el espacio de Asesor Especial, la presidencia procuró otorgar mayor grado de flexibilidad a la actuación externa del país en los asuntos que exigiesen una postura de tinte más político que diplomático, así como crear un medio de comunicación por el cual se fortaleciese y se dinamizara el trabajo entre Itamaraty y el presidente respecto a los temas de política externa.

Tanto la designación de Aurélio García como Asesor Presidencial y de Celso Amorim (diplomático de carrera que ejerció el puesto de consular administrativo en el periodo presidencial de Itamar Franco) como Ministro de Relaciones Exteriores son elecciones directas del presidente y consideradas por éste como posiciones estratégicas del gobierno; mientras que Amorim se encargó de los asuntos técnicos de Itamaraty, Marco Aurélio atendió los asuntos ideológicos en materia externa. El puesto de Secretario General del Ministerio, ocupado por Samuel Pinheiro Guimarães fue igualmente estratégico para la consecución de los objetivos del país, ya que al mantener una visión rígida respecto al ALCA compartió con la élite en el poder una visión autonomista basada en una posición más dura y crítica en la agenda bilateral con Estados Unidos y un mayor protagonismo de Brasil en la escena internacional.

### **3.3. La estrategia “Autonomía a través de la diversificación”**

La elaboración de una estrategia de inserción internacional implica un proceso consensuado de los factores, las capacidades, el medio, las necesidades y los objetivos fijados que permiten la planeación de las acciones a seguir. Esta planeación manifiesta la forma en la que se percibe al mundo y sus interacciones, y el lugar al que se aspira lograr en el sistema internacional. Un líder

---

<sup>115</sup> Clarisa Giaccaglia, Op. cit., p.6.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

que se vea identificado con los objetivos que mueven a la estrategia amplía las posibilidades de éxito de la misma, así mismo, el grado de flexibilidad con el que ésta cuente es fundamental para hacer frente a los constantes cambios globales; de esta manera, la estrategia se convierte en el punto de referencia de la toma de decisiones de cualquier política exterior.

Esta última se ve condicionada por las preferencias del gobierno en turno, ya que el cambio de régimen político implica sin lugar a dudas la modificación de los intereses, los objetivos y la prioridad de los mismos, y por supuesto de los mecanismos político-institucionales encargados de desarrollar las acciones. Así mismo, el apego del grupo en el poder al proyecto de nación representa una condición decisiva para lograr la aceptación, la cohesión y la credibilidad de la sociedad respecto a las políticas gubernamentales, pues este proyecto los unifica e identifica como nación a través de los valores y principios arraigados históricamente.

El gobierno de Lula da Silva reposicionó estos valores y principios en su discurso político y buscó exaltarlos en el escenario internacional para mostrar una imagen de Brasil más sólida y persuasiva; fue así que valores como el orden y progreso, y principios como la defensa de los derechos humanos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención, la defensa de la paz, la solución pacífica de los conflictos, el fomento de la cooperación y la concesión de asilo político caracterizaron el accionar externo de este país.

Para esta nueva élite en el poder, la construcción de una estrategia que insertara al país en una posición favorecedora a sus intereses nacionales constituyó un proyecto sumamente ambicioso que se basó en una correcta articulación entre la política interna y la política externa; ya que:

*“Convertir a Brasil en una potencia global supone recorrer en poco tiempo un doble camino. A nivel interno propiciar altas tasas de crecimiento económico, superar la pobreza extrema y la desigualdad que son un lastre para el desarrollo, invertir en infraestructura, educación, investigación en ciencia y tecnología, propiciar una reestructura que proyecte a grandes empresas brasileñas como competidoras con las grandes multinacionales, y disponer de unas fuerzas armadas capaces de dar seguridad a un país que será el quinto más importante del mundo para fines de la década. En el escenario internacional, implica dotarse de un conjunto de alianzas, a escala de la región sudamericana primero, con otros países del Sur y también con los del Norte; asegurar una presencia importante en los foros internacionales, jugar un papel en los intercambios y en el comercio mundial, y ganar*



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*legitimidad en todos los terrenos. Para conseguir objetivos tan ambiciosos hace falta, sin duda, un pensamiento estratégico.”<sup>116</sup>*

La visión estratégica en la planeación de la política exterior supuso el reconocimiento de los pilares político-económicos que le han otorgado sentido a los objetivos, de un proceso de identificación respecto a las limitaciones y desafíos del país tanto a nivel interno como externo y de la apuesta en claro del uso de la política exterior como un instrumento para el desarrollo nacional. La planeación estratégica de la administración lulista devino de una historia de planes y planificación arraigada por las élites en el poder desde muy temprano en Brasil y supone sin duda sus raíces geopolíticas.

De esta manera, una de las pretensiones del gobierno fue participar activamente en la creación de normas y reglas internacionales, en las cuales pudiera ubicar sus intereses particulares y que le fueran de utilidad a la consecución de sus objetivos; en este sentido, mantener mayores márgenes de autonomía en el escenario internacional lo acercaría a ese propósito, ya que un rol pasivo centrado en la mera aceptación de las reglas impuestas por otros actores limitaban su actuación y disminuían sus posibilidades de éxito.

Por ello, la estrategia seguida por el gobierno supuso la idea de mayor dependencia respecto a los intereses de las potencias hegemónicas, implicando mayores márgenes de acción, decisión y proyección internacional del país; o lo que Juan Carlos Puig entiende como la ‘capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma’ atendiendo a los condicionamientos internos y externos.

Una cuestión fundamental para la comprensión de la búsqueda de *autonomía* es la construcción de alianzas tanto con los países en desarrollo como con las potencias hegemónicas. Lo anterior refleja en primero momento una contradicción al principio de autonomía, sin embargo, el establecimiento de relaciones—tanto como con países desarrollados como subdesarrollados—se debe entender bajo términos estratégicos, pues tales relaciones pueden catalogarse autónomas si permiten el logro de los intereses propios de Brasil. Es decir:

*“[...] una situación que podría ser juzgada como cercana, desde el punto de vista relacional, puede juzgarse a la vez de ‘estratégicamente’ autónoma si permitió o ayudó a la consolidación de alguno de los componentes centrales del interés nacional. [De esta manera] la autonomía es parte constitutiva de*

---

<sup>116</sup> Raúl Zibechi, *Brasil Potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, 1<sup>o</sup> edición, México, D.F.: Bajo Tierra Ediciones, 2012, p.76.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*un determinado proyecto nacional vinculado a la historia y la cultura latinoamericana.*"<sup>117</sup>

Entonces, el correcto aprovechamiento del acercamiento y la estrecha vinculación con otros actores permitiría lograr mayores márgenes de autonomía, ya que la inexistencia o disminución de confrontaciones amplía las posibilidades de decidir y accionar. Sin embargo, una postura rígida con objetivos sólidos y claros es igualmente necesaria para desarrollar una *estrategia autónoma* que exprese con claridad qué es lo que se quiere y cómo se pretende modificar el *status quo* existente a favor de las convicciones del país derivadas de sus intereses y necesidades sociales.

El grupo de autonomistas que llegó al Ministerio de Relaciones Exteriores en el gobierno lulista priorizó el logro de un modelo desarrollista basado en un Estado más fuerte y dinámico en los foros internacionales, principalmente en aquellos que implicaban importantes intereses económicos. Este último punto coincide con el otro objetivo permanente de Brasil: *convertirse en un importante actor global*; al respecto, el nuevo gobierno comprendió que para lograrlo era necesaria la aceptación del país entre el resto de los países de Sudamérica, por lo que ésta se convirtió en su principal área de influencia, en donde el MERCOSUR jugaba un papel crucial para el posicionamiento brasileño regional y la oportunidad para expandir su mercado a otras áreas del mundo.

La cobertura del interés nacional recurrió principalmente a la diversificación de socios comerciales y a la proyección regional e internacional de empresas nacionales brasileñas como herramientas para insertar al país en la economía global. Se adoptó la concepción de un *Estado logístico*, cuyo panorama—de acuerdo con Raúl Bernal Meza—aportó una orientación más estratégica a la inserción internacional de Brasil ampliando su márgenes en términos de influencia. De esta manera “el Estado <<ejerce[ría] la función de apoyo y legitimación de las iniciativas de los otros actores económicos y sociales>> y supone para éste una serie de tareas que le permitan transformarse en una plataforma de despegue, principalmente económico, pero también político, de los agentes públicos y privados del país”<sup>118</sup>, haciendo que el apoyo a la infraestructura, la energía y a las inversiones brasileñas se vean reflejadas en la consolidación del país como actor global.

---

<sup>117</sup> Gisela Pereyra Doval, *La Autonomía como eje rector de la política exterior. El caso brasileño (Autonomy as foreign policy's rector axis. The Brazilian case)*, Temas y debates, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Rosario, año 17, N°25, enero-julio, Argentina 2013, p.111.

<sup>118</sup> Raúl Bernal Meza, *El pensamiento internacionalista en la era de Lula*, Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, N° 167, 2010, p. 157.



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

La promoción del desarrollo económico fue pretendida a partir de la visión adquirida por la nueva élite que llegó al poder con el asenso de Lula da Silva; así que ésta, aunada a la interpretación de la realidad nacional e internacional y a la lectura de los medios determinaron no solo la fijación de los objetivos sino el rumbo en general de la política exterior. Por ello, la estrategia *autonomía a través de la diversificación* buscó apoyarse del comercio exterior, los dictámenes del desarrollo, de un orden internacional democrático y equitativo, de la construcción de alianzas estratégicas y la reafirmación de los intereses nacionales y de la soberanía del país en el escenario internacional.

Se dejó atrás la concepción de un sistema unipolar que ponderaba las relaciones con Estados Unidos para ahora favorecer las relaciones de orden *multipolar*; así, el viraje hacia la búsqueda de una *autonomía a través de la diversificación* refrendó una política de equilibrio en la balanza de poder global a través de las alianzas estratégicas.

Como ya se mencionó, la estrategia de inserción internacional de Brasil delimitó las áreas de acción, los instrumentos, los tiempos y las formas que el aparato estatal debería llevar a la práctica bajo la intención de cubrir los objetivos planteados; sin embargo, la complejidad y dinamismo del medio internacional así como la pugna de intereses de la multiplicidad de Estados condicionaron—en cierta medida—el actuar de Brasil al exterior. Los resultados finales de la política exterior del gobierno de Lula resultaron de las decisiones que realmente se accionaron en el medio internacional, por lo que en los siguientes apartados se tratarán las principales acciones en política exterior que caracterizaron al periodo 2003-2010.

### **El liderazgo brasileño a través del MERCOSUR**

El fortalecimiento de la integración regional del MERCOSUR se adoptó como una de las herramientas de mayor prioridad en la política exterior de la administración lulista, en primer momento éste significó la oportunidad de proyectar el mercado brasileño a nivel regional, con la intención de favorecer las condiciones comerciales colocando los productos brasileños en otros mercados.

En el marco del MERCOSUR, la voz brasileña siempre promovió intereses de unión y hermandad regional, la profundización de la integración constituyó la base del discurso brasileño que favorecía una identidad latinoamericana como paso fundamental para el crecimiento de la región. En este



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

aspecto el acercamiento entre Brasil y Argentina fue un requisito necesario para el funcionamiento del bloque, al ser considerados como los pilares de esta integración.

La alianza política entre Brasil y Argentina en torno al proyecto de integración sudamericano se reafirmó en 2003 con el “Consenso de Buenos Aires”, un documento que supuso una alianza política que intensificara la cooperación bilateral en áreas clave, como lo es el MERCOSUR. Sobre este último, se pactó promover un perfeccionamiento de sus instituciones, principalmente las relacionadas a los temas comercial y político; apoyar la iniciativa de la incorporación de nuevos países a la integración bajo consideraciones estratégicas (como el caso de Venezuela al figurar en ello importantes cuestiones energéticas) y el acercamiento con otros actores regionales relevantes como la Unión Europea y la Comunidad Andina (CAN)<sup>119</sup>.

Cabe resaltar que a pesar de que la relación entre Brasil y Argentina pareció mejorar entorno al MERCOSUR, Argentina no aceptó abiertamente el liderazgo brasileño en la integración, pues mientras el primero de ellos buscaba una relación preferencial con Estados Unidos, la diplomacia brasileña apostaba por favorecer su comercio con otras regiones fuera del continente americano y hacer uso del MERCOSUR como una herramienta con tinte más político que económico. De esta manera Brasil encontraba en Argentina un importante obstáculo para liderar regionalmente, teniendo en cuenta que el soporte de sus pares regionales es fundamental no solo para el dinamismo de esta integración sino para otros objetivos brasileños.

*“En Brasil, en cambio, el Mercosur fue desde el inicio un proyecto político-estratégico impulsado por el Gobierno con la visión de que la integración con Argentina era una oportunidad para crear un nuevo marco de estabilidad, seguridad y desarrollo para el conjunto de América del Sur. Producto de esa evaluación, la Cancillería estuvo siempre al frente de la conducción del*

---

<sup>119</sup> Los miembros actuales del MERCOSUR son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia (en proceso de adhesión). Los Estados Asociados al MERCOSUR son: Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana (en proceso de ratificación) y Surinam (en proceso de ratificación).

En relación a la relación MERCOSUR-CAN, ésta se ha buscado el fortalecimiento de los vínculos entre ambos bloques subregionales en temas comerciales y políticos. Una de las iniciativas a favor de mejorar las condiciones comerciales entre los países de cada uno de los bloques fue, a partir de 2004, la consolidación de un Área de Libre Comercio que permitiera la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y no-arancelarias; consecuentemente, en 2005 se otorgó a los países del MERCOSUR la calidad de Países Asociados de la Comunidad Andina, haciendo lo mismo el MERCOSUR respecto a esta última.





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*proceso, defendiendo de posturas negociadoras que llevasen a una conciliación recíprocas y equilibrada de intereses.*"<sup>120</sup>

El mantenimiento de una postura común dentro de los miembros del MERCOSUR supondría mayores posibilidades para que éste encontrara ventajas significativas en su acercamiento con otros actores, pues se estaría mostrando como una integración con bases más sólidas y consensuadas. Al respecto, el reforzamiento de la relación con la Unión Europea fue una clara expresión para incentivar la participación del MERCOSUR a nivel internacional, de hecho se logró entre ambos el establecimiento de un acuerdo de asociación estratégica en cuanto a la cooperación en los ámbitos de salud, seguridad, cooperación regional, desarrollo sostenible, intercambios tecnológicos, proyectos de investigación, educación, migración y cultura.

La importancia estratégica de la conclusión de un acuerdo comercial con la Unión Europea iba más allá de las ganancias económicas, puesto que le permitiría a Brasil mejorar sus relaciones con los países desarrollados. Dicha cuestión iba acorde al objetivo brasileño de impulsar un sistema multipolar y modificar la balanza de poder mundial a favor de los países en desarrollo, postura que coincidía con uno de los objetivos que el propio da Silva mantuvo desde su campaña respecto a un mayor impulso al MERCOSUR, el cual consistió en construir una estrategia conjunta para combatir la pobreza a nivel regional y al interior del país.

Para la Unión Europea, Brasil se presentó como un socio de gran importancia para la expansión de sus intereses comerciales en América del Sur ya que mostraba un liderazgo en asenso capaz de contribuir a una mayor estabilidad regional; la cercanía entre estos dos actores implicó la defensa en común ante desafíos mundiales como el cambio climático y la lucha contra la pobreza. Sin embargo, la falta de consenso y compromiso al interior del MERCOSUR no permitió que la Unión Europea se haya interesado por completo en profundizar su acercamiento con la integración sudamericana, por lo que este canal no brindó grandes expectativas para los objetivos propios de Brasil.

Por otro lado, la estrategia basada en la diversificación de relaciones de Lula da Silva ubicó al MERCOSUR como un punto de despegue para posicionarse internacionalmente, considerando que

---

<sup>120</sup> Mercedes Botto, Diana Tussie, Valentina Delich, *El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional*, Documento de Trabajo No.35, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO-Facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales, FLACSO/Argentina, octubre 2009, p.28.



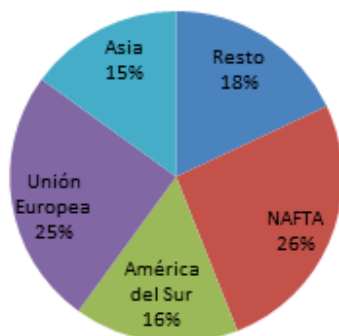
## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

en el ámbito comercial esta integración regional comenzó a ser percibida como un pequeño mercado para la economía brasileña que parecía ir en asenso. Así:

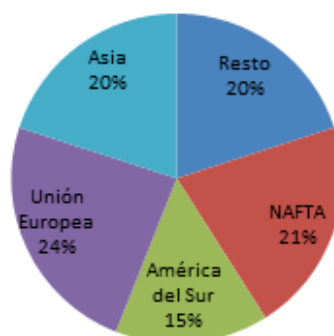
*Para “2004 aproximadamente un 26% de las exportaciones de Brasil fue para los países de América del Norte, otro 25% para la Unión Europea y la mitad restante se divide en tres partes prácticamente iguales: entre América del Sur, Asia y otros países. De lo exportado a América del Sur, 57% correspondió al MERCOSUR. Respecto a las importaciones por regiones, cabe destacar en este período la caída de las compras provenientes de los tres principales socios comerciales (NAFTA, UE y MERCOSUR) y el aumento de la participación de los países asiáticos y otros. Las importaciones provenientes de América del Sur (MERCOSUR representa el 70% de ellas) y las del NAFTA disminuyeron no sólo en términos relativos, sino en términos absolutos. Finalmente, las importaciones provenientes de países asiáticos prácticamente se duplicaron.”<sup>121</sup>*

### Importaciones y exportaciones brasileñas - principales destinos por bloques económicos / regiones

#### Exportaciones 2004



#### Importaciones 2004



Perfil Económico-Comercial de Brasil, Embajada de Uruguay en Brasil, Departamento Económico-Comercial.

La concentración de las relaciones económicas con otras áreas regionales se debió en gran medida al crecimiento de economías emergentes en regiones como Asia, así como al aumento que Brasil presentó en la exportación de *commodities* como azúcar refinado, combustibles, café y aluminio hacia estos mercados.

<sup>121</sup> Perfil



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Los mecanismos para reducir las trabas al comercio dentro de los países del Mercosur permitieron que empresas brasileñas maximizaran sus ganancias con la exportación de sus productos hacia los mercados sudamericanos, de esta forma, empresas dedicadas al sector alimenticio, como JBS-FRIBOI aumentó sus ingresos provenientes del exterior al 77.4% para 2011, mientras que MARFRIG y MAGNESITA presentaron ingresos del 37.2% y 17% respectivamente<sup>122</sup>.

De esta manera se hace evidente que el MERCOSUR representó significativas oportunidades económicas, sin embargo, fue a nivel político que la diplomacia brasileña obtuvo grandes ventajas, ya que la integración sirvió como contrapeso a procesos integracionistas promovidos por Estados Unidos (ALCA) en América Latina y como plataforma para una mayor proyección internacional del país. En este sentido, la integración latinoamericana a través de este instrumento no fue percibida como un fin en sí mismo, sino como un instrumento fundamental de la política exterior brasileña a través del cual se afianzarían otros objetivos.

### **Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR**

La UNASUR<sup>123</sup> se funda en el respeto y la promoción del derecho internacional, en el multilateralismo, los derechos humanos y en los procesos democráticos; ésta ha fijado como sus objetivos principales el fortalecimiento al diálogo entre los países miembros, la inclusión de temas sociales, la integración financiera, la cooperación económica y comercial, el establecimiento de una ciudadanía suramericana, promoción de la cooperación Sur-Sur y la cooperación en temas de defensa y seguridad.

El grado de amplitud temática que pretende la Unión, así como la especificidad de los mismos son muestra de la pretensión por profundizar las relaciones entre los países de América Latina e incluso construir una sólida identidad latinoamericana.

Con la finalidad de aumentar los flujos comerciales entre los países de la UNASUR, se han impulsado iniciativas dirigidas a mejorar la infraestructura de transporte, energía y

---

<sup>122</sup> Raúl Zibechi, Op. Cit., pp.164-167.

<sup>123</sup> La Unión de Naciones Suramericanas se creó en 2008 con la finalidad de impulsar la integración regional en el área de energía, educación, salud, medio ambiente, infraestructura, seguridad y democracia entre los países de América del Sur. Hoy en día sus miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela (Panamá y México son solo observadores).



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

telecomunicaciones, como la Iniciativa para la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)<sup>124</sup>. En el marco de esta última, Brasil es el país que destina mayor número de recursos económicos en comparación con el resto de los países de la región; dicha posición ha permitido que importantes empresas brasileñas de construcción—como ODEBRECHT, CAMARGO CORRÊA, VALE y PETROBRAS—hayan podido expandir sus mercados e invertir con mayores facilidades en las naciones suramericanas.

**Localización de las subsidiarias de las multinacionales brasileñas (2009)**

Empresa	Total de países	América Latina	América del Norte	Europa	Asia	África	Oceanía
		%	%	%	%	%	%
<b>ODEBRECHT</b>	<b>17</b>	<b>47</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>12</b>	-
<b>CAMARGO CORRÊA</b>	<b>14</b>	<b>71</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	-	-
<b>VALE</b>	<b>33</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>36</b>	<b>6</b>
<b>PETROBRAS</b>	<b>26</b>	<b>38</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>4</b>
<b>ELECTROBRAS</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	-	-	-	-	-

Las multinacionales brasileñas en América Latina, Raúl Zibechi, 2012

Los datos siguientes muestran—que al igual que en el MERCOSUR—Argentina y Brasil se ubican como los países más dinámicos de la UNASUR, en este caso en relación al número de proyectos gestados por ambos países, pues sobrepasan por mucho al resto de los miembros (a excepción de Chile, el cual ha mantenido un papel significativo en la Unión). Sin embargo, a pesar de que Argentina y Chile han implementado mayor número de proyectos en el marco de IIRSA, es Brasil quien destinó entre 2003 y 2010 mayor financiación a sus proyectos; lo anterior implica el amplio interés brasileño en la expansión de su peso económico en Suramérica.

<sup>124</sup> La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) tuvo sus inicios en el año 2000 con un plan operativo de 10 años (2010), periodo en el cual se impulsarían las necesidades en infraestructura de los países de América del Sur. Los debates sobre el futuro de IIRSA por más del periodo establecido se adoptaron por parte de las tareas de la UNASUR, constituyéndose un importante foro técnico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planteamiento (COSIPLAN) de la UNASUR.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

<b>La inversión financiera de los países de la UNASUR respecto a sus proyectos concluidos y en ejecución</b>			
<b>País miembro de la UNASUR</b>	<b>Nº Proyectos concluidos</b>	<b>Nº Proyectos en ejecución</b>	<b>Inversión (millones de US\$) TOTAL</b>
Argentina	18	59	43.552,77
Bolivia	2	17	7.175,9
<b>Brasil</b>	15	35	61.366,72
Chile	16	17	11.454,10
Colombia	8	12	5.241,33
Ecuador	7	12	1.372,59
Guyana	1	2	910,90
Paraguay	5	13	12.373,79
Perú	10	24	9.291,24
Suriname	-	3	3.790,90
Uruguay	4	12	6.927,19
Venezuela	2	8	2.009,05

Elaboración propia con base en los datos obtenidos de la página oficial de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), 2012.

La UNASUR se ha convertido en una importante plataforma de comunicación multilateral en América del Sur, en donde Brasil, bajo una dinámica diplomacia, mostró una posición de superioridad respecto al resto, tanto en la competitividad de productos, la inversión económica y el liderazgo político; pues:

*“...al lograr entender sus potencialidades y así, con base en las mismas, Brasil definió sus objetivos de política exterior para de esta forma lograr obtener beneficios; es posible vislumbrar un doble interés debido a que, en un primer momento, se va a buscar lograr una integración regional tangible en temas no sólo económicos sino también políticos, que fomentan relaciones más profundas con los miembros de la Unión, propugnando por un entendimiento mutuo que mejore y amplíe aún más las mismas, lo que generaría el denominado efecto de ramificación tocando cada vez más y más temas y de esta forma Brasil podría ser considerado como un líder natural.”<sup>125</sup>*

La promoción por parte de Brasil de la construcción e impulso de la UNASUR se enmarcó, por lo tanto, en el proyecto político regional brasileño que le permitiera crear un espacio regional más amplio tanto en número de miembros como en temáticas a favor de objetivos más ambiciosos. Y a

---

<sup>125</sup> Camilo Enrique Bonilla Plaza, *La política exterior brasileña como eje del nuevo proceso de integración: la Unión de Naciones Suramericanas (2004-2008)*, (Monografía de Grado presentada como requisito para optar al título de Internacionalista), Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Relaciones Internacionales, Bogotá D.C., 2010, p.27.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

pesar de que la diplomacia brasileña siempre buscó mantener la idea de una unión sudamericana basada en ideales comunes, la percepción regional respecto a Brasil no pareció favorecerlo en mucho, pues las resistencias al impulso a la UNASUR se hicieron notar desde antes de su creación debido a que este mecanismo figuraba beneficiar a los intereses brasileños en detrimento de aquellos del resto.

Como ejemplo de lo anterior podemos ubicar importantes proyectos dentro de las obras de IIRSA que parecieron beneficiar la postura brasileña en la región, tal como el caso de la construcción en 2005 de la Carretera Interoceánica que uniría a Brasil con Perú y cuyo financiamiento recayó en un 60% en Brasil y un 40% en capital paraguayo. El objetivo que se planteó con este proyecto fue favorecer el comercio entre ambos países mediante la mejora de las vías de transporte; sin embargo, posterior a la construcción de la Carretera Interoceánica, el comercio entre ambos señaló un déficit comercial de 1.811 millones de dólares debido a la creciente exportación de productos brasileños a Paraguay, lo cual se calcula en 2.425 millones de dólares y una mínima cantidad de exportaciones de Paraguay a Brasil de tan solo 614 millones de dólares<sup>126</sup>.

Lo anterior supone que el impulso que Brasil buscó otorgarle a tal proyecto no implicó beneficios para ambos, sino la posibilidad de acceder a través de una mejor infraestructura carretera al Océano Pacífico con miras a favorecer otros puentes comerciales para comerciar los productos brasileños.

En general, las problemáticas que se presentaron en torno a la expansión de las empresas brasileñas en la región fueron recurrentes, e incluso provocaron roces diplomáticos entre los distintos gobiernos (como el caso de la disputa entre ODEBRECHT y el gobierno ecuatoriano en 2008 referente a la construcción de una represa en Ecuador que de acuerdo con este último violentaba los derechos de los habitantes de esos territorios). Por tal motivo, las empresas brasileñas se apegaron en distintas ocasiones a los discursos de la política oficial del gobierno, al asentar que su presencia en otras naciones se basaba en el interés por fomentar la integración regional a través del comercio, cuestiones que—de acuerdo con el análisis de Raúl Zibechi—provocaron que los intereses empresariales se confundieran con los intereses nacionales.

---

<sup>126</sup> Cifras obtenidas de: *Foco ALADI, Oportunidades Comerciales Paraguay-Brasil*, Asociación Latinoamericana de Integración, Secretaría General, Departamento de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo, N°OC.PY, marzo de 2010, p.4.



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Frente a tales apreciaciones, la UNASUR fue percibida por el gobierno de Lula da Silva como una unión político-estratégica para los intereses brasileños, pues sería utilizada como plataforma para la consecución de sus objetivos de política exterior.

### **La postura brasileña entorno al ALCA**

Históricamente la relación entre Brasil y Estados Unidos ha estado marcada por momentos de acercamiento y distanciamiento, desde el Barón de Río Branco hasta Henrique Cardoso se ha reconocido a Estados Unidos como un socio estratégico comercial para Brasil; sin embargo, con la llegada de Lula al poder y teniendo como precedentes los hechos del 11 de septiembre de 2001 y el cambio estructural de la agenda internacional, el país del norte pasó a percibirse como un socio estratégico en términos políticos más que comerciales. A lo que se puede añadir que:

*“La cooperación entre los dos países no es sólo una necesidad económica, política o diplomática; antes que todo, como subraya Araújo Castro, es un dato cartográfico. El mapa del hemisferio muestra la enorme dimensión de esas dos masas territoriales, con grandes contingentes poblacionales y que necesitan mantener lazos estrechos, a pesar de las divergencias.”<sup>127</sup>*

Tanto Estados Unidos como Brasil han adoptado posturas disímiles en diversas negociaciones internacionales, como en el caso de la Ronda de Doha, pero de manera más próxima la confrontación entre ambos países se ha gestado en las negociaciones en torno al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este último fue propuesto por George Herbert Walker Bush en 1990 y nuevamente impulsado en 1994 durante la I Cumbre de las Américas (Miami, EE.UU) por el entonces presidente estadounidense Bill Clinton y en 2005 bajo la presidencia de George W. Bush durante la II cumbre de las Américas (Santiago, Chile).

El ALCA se presentó como un modelo de integración a nivel hemisférico entre 34 países bajo un enfoque neoliberal en pro de la economía de mercado, su propuesta central fue el establecimiento de un área de libre comercio en la que se eliminarían las barreras comerciales entre los países del continente Americano (a excepción de Cuba), impulsando a la vez temas de cooperación educativa, de seguridad e incluso de protección al medio ambiente. Conforme al desarrollo de las negociaciones otros temas fueron introducidos en la agenda, así, la agricultura, servicios,

---

<sup>127</sup> Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional en El futuro de la Integración Regional*, Nueva Sociedad, N°186, julio-agosto 2003, p.156.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

inversiones, propiedad intelectual, subsidios, antidumping, tarifas compensatorias y solución de controversias se hicieron presentes.

Para el trato a las múltiples temáticas con base a una participación plena de todos los países, se acordó que el proceso de negociaciones seguiría las pautas de la Organización Mundial del Comercio, así como la consideración las diferencias de los niveles de desarrollo de todos los países y el tamaño de su economía en el comercio internacional. A pesar de ello, el gobierno de Lula mostró una postura rígida en las negociaciones al argumentar que las propuestas presentadas por Estados Unidos en el marco del ALCA respondían únicamente a fines estadounidenses en deterioro de los otros países; en consecuencia, desde principios del siglo XXI el ALCA comenzó a enfrentarse a una serie de dificultades que ponían en riesgo su desarrollo:

*“Estas dificultades venían motivadas tanto por los obstáculos y las presiones políticas internas en Estados Unidos a favor o en contra de la ampliación y la prolongación de la prerrogativa presidencial de promover acuerdos de libre comercio con los países de América Latina y el Caribe, como por la creciente reticencia de algunos gobiernos de esta región (en particular los más alejados geográficamente y los menos dependientes comercialmente de Estados Unidos), y por el desarrollo de un creciente cuestionamiento por parte de diversos movimientos sociales críticos, frente a los efectos sociales negativos de los acuerdos de libre comercio.”<sup>128</sup>*

De esta forma, el ALCA fue percibido por un amplio sector de las élites brasileñas como una amenaza en vez de una oportunidad para Brasil, ya que significaba una pérdida en el mercado para los productos exportados por empresas brasileñas, principalmente en los sectores manufactureros donde la producción de máquinas, autos, papel, celulosa y productos químicos representaba importantes entradas económicas.

Al respecto, Alberto Moniz Bandeira afirma que la implantación del ALCA “incrementaría las importaciones brasileñas e inhibiría las exportaciones hacia América Latina, además de alejar las inversiones extranjeras, de promover la <<desindustrialización y desnacionalización>> económica, y de aumentar el desempleo y la demanda de dólares”<sup>129</sup> al interior de Brasil.

---

<sup>128</sup> Andrés Serbin, *Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?* En Anuario CEIPAZ, N°1, 2007-2008, p.185.

<sup>129</sup> Luiz Alberto Moniz Bandeira, Op. cit. p.154.

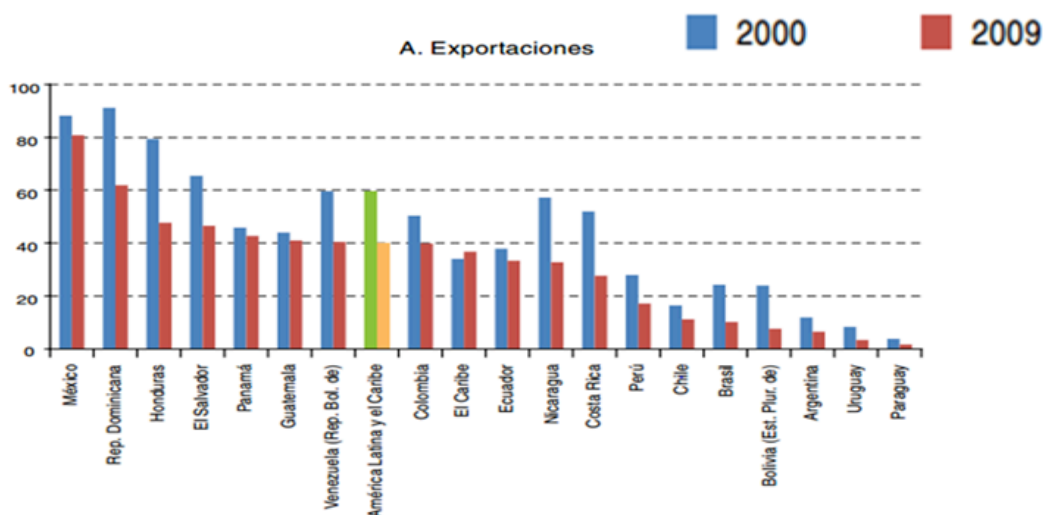




## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

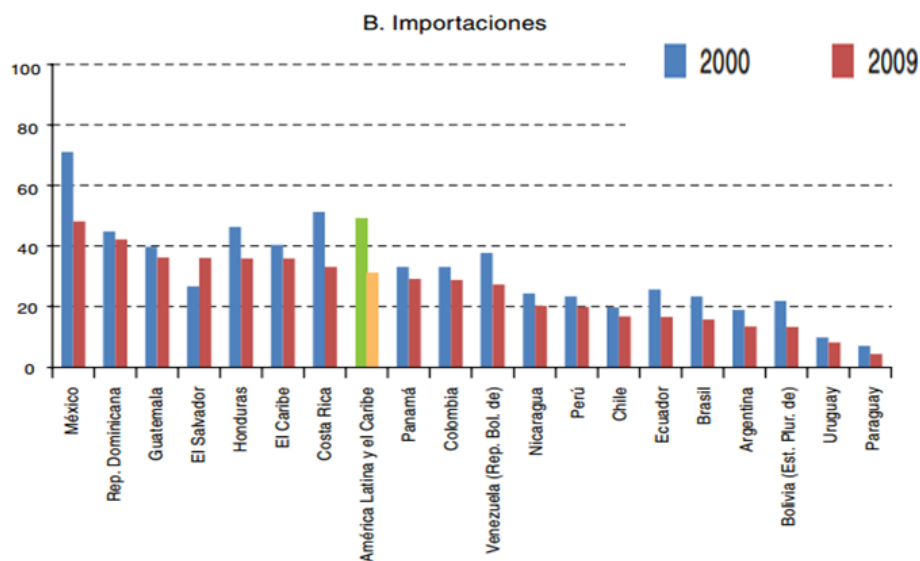
Los siguientes indicadores señalan el porcentaje de las exportaciones e importaciones entre 2000 y 2009 de algunos países de América Latina respecto a su comercio con Estados Unidos. Este último es un socio especialmente importante para México y para los países de Centroamérica y el Caribe, mientras que para Brasil, quien dirige aproximadamente el 30% de sus exportaciones al país del norte y recibe de éste casi un 23% de sus importaciones comerciales totales, considera a Estados Unidos como un socio también importante pero no prioritario, ya que Brasil es uno de los países en la región que mantiene un comercio ampliamente diversificado con otras regiones del mundo, cuestión que no provoca una monopolización del mercado brasileño con un solo socio.

### América Latina y el Caribe: participación de los Estados Unidos en el comercio total, 2000 y 2009 (En porcentajes)





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

La postura estadounidense negó incluir en las negociaciones los subsidios agrícolas y las medidas antidumping, cuestiones que fueron solicitadas en varias ocasiones por Brasil; por lo que las acciones emprendidas por Lula consistieron en fortalecer una postura conjunta entre los países del MERCOSUR, pretendiendo que las negociaciones se inclinaran a favor de intereses brasileños.

Mucho influyó la postura brasileña ante el ALCA para que en la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, Argentina) en 2005 se reconociera el fracaso de las negociaciones de este Acuerdo. En esta Cumbre, 29 países acordaron la ampliación del plazo de las negociaciones hasta 2006 pero fue rotundamente rechazada por los miembros del MERCOSUR, el cual vio fortalecida su posición en este contexto con la entrada de Venezuela en este último año. Sin embargo, la anexión de un miembro más al MERCOSUR no favoreció del todo a una postura común ante Estados Unidos, pues tanto Uruguay como Paraguay mostraron el creciente interés por negociar con la potencia del norte a través de la firma de acuerdos bilaterales, ya que:

*“Con los TLC, el objetivo de Washington era quebrantar la resistencia a sus propuestas liberalizadoras, ofreciendo a países relativamente pequeños la apertura del codiciado mercado norteamericano a sus exportaciones, a*



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*condición de que incorporaran estas propuestas en sus políticas económicas y comerciales.*<sup>130</sup>

Con la instauración del ALCA, Estados Unidos no solo buscó ganancias comerciales sino el mantenimiento de su presencia política en toda América Latina y el Caribe, así mismo pretendió evitar que se fortalecieran posiciones integracionistas en la región que pusieran en riesgo sus intereses. La posición tan rígida de Lula frente al ALCA respondió, por lo tanto, a velar por el mercado brasileño y por mantener a América Latina como su principal zona de influencia.

### **La figura de los BRIC en el marco de la Política Exterior Brasileña**

La agrupación de Brasil, Rusia, India y China mejor conocida como BRIC<sup>131</sup> representa el conjunto de economías con mejores índices de crecimiento económico entre los países en desarrollo a partir del año 2001; entre las características compartidas por estas economías se encuentra su alta densidad poblacional, la extensa dimensión territorial, la diversidad de recursos naturales, una fuerte presencia económica internacional, un crecimiento significativo en sus PIB y una imagen atractiva para la inversión extranjera.

Mediante diversos instrumentos como la incursión de sus multinacionales a la economía mundial, los BRIC ganaron paulatinamente mayor participación en los mercados de capital y de tecnología, cuestión que ha modificado considerablemente la balanza de poder mundial. Al respecto, actores relevantes en el sector de valores y de inversión como Goldman Sachs consideran que la agrupación de estas economías (Brasil, Rusia, India y China) presenta un potencial económico capaz de convertir a estas naciones en potencias económicas para el año 2050, considerando que:

*“Estos países reúnen al 43 por ciento de la población mundial y acumulan el 25 por ciento de la riqueza, generando el 56 por ciento del crecimiento*

---

<sup>130</sup> María Julieta Cortés, *El ALCA en la política exterior de Brasil durante las presidencias de Cardoso y Lula. Convergencias y diferencias* en VI Congreso Nacional de Ciencia Política, La política en un mundo incierto: Representación, gobernabilidad democrática e inclusión social, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 5 al 8 de noviembre de 2003.

<sup>131</sup> Las siglas BRIC hacen referencia a la agrupación de cinco países: Brasil, Rusia, India y China. El acrónimo BRIC fue creado por Jim O'Neill, economista de Goldman Sachs, para referirse a tales países como cinco de los principales mercados emergentes a nivel internacional. Sin embargo, esta agrupación asumió oficialmente tal denominación hasta el año 2008, a la cual se agregó en 2011 Sudáfrica, país africano con un sobresaliente crecimiento económico en los últimos años. Con base a esta última anotación es que se da en el presente apartado el tratamiento de BRIC y no de los BRICS en donde se incluye a Sudáfrica, país que al unirse a este grupo en 2011 no se percibe dentro de la política exterior de Brasil durante el mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*económico registrado en el mundo en los últimos años. El comercio entre los países del grupo crece a un ritmo del 28 por ciento anual y es ya de unos 230.000 millones de dólares, con vistas a llegar a 500.000 millones en 2015.*<sup>132</sup>

Si bien como agrupación, los BRIC a partir de 2001 incrementaron su importancia económica a nivel internacional, entre dichas economías existe una disparidad considerable respecto a su potencial económico; de acuerdo con cifras del FMI, entre las naciones BRIC, China es quien ha presentado mayor crecimiento económico, pues para 2010 su PIB fue de 10.09 mdd, seguido por la India con 4.06 mdd, Rusia con 2.22 mdd y finalmente Brasil con 2.17 mdd. Ello refleja que a pesar de que en conjunto, los cuatro países han logrado una participación relevante en la economía internacional, los modelos de desarrollo, sus estrategias de inserción y los condicionantes internos de cada uno de ellos son considerablemente distintos, supeditando su rol en la economía mundial.

En cuanto a China, su proyecto de desarrollo económico se ha basado en una política de integración <<agresiva y envolvente>> de largo plazo y caracterizada por un amplio mercado de mano de obra<sup>133</sup>. India ha favorecido la explotación de las nuevas tecnologías, la concentración de mano de obra y la provisión de trabajo. Respecto a Brasil y Rusia, éstos mantuvieron un proyecto de desarrollo basado en la producción y exportación de materias primas; mientras que Rusia exportaba recursos estratégicos como el gas, el petróleo y los metales, Brasil se basó en productos como el pollo, los cereales, el café, azúcar y minerales (éste cuenta con una amplia riqueza en minerales como el hierro: segundo productor mundial con el 20%; ubicándose entre los seis países mineros más importantes a nivel mundial).

Las gráficas siguientes muestran la participación económica de los BRIC en el año 2005, en donde se aprecia un crecimiento a comparación de lo manifestado en 1975 (considerando al conjunto de países de Brasil, Rusia, India y China), así como las expectativas a futuro de una mayor participación económica a nivel mundial, en donde se espera que los BRIC puedan consolidarse como importantes competidores para economías fuertes como Estados Unidos y la Unión Europea.

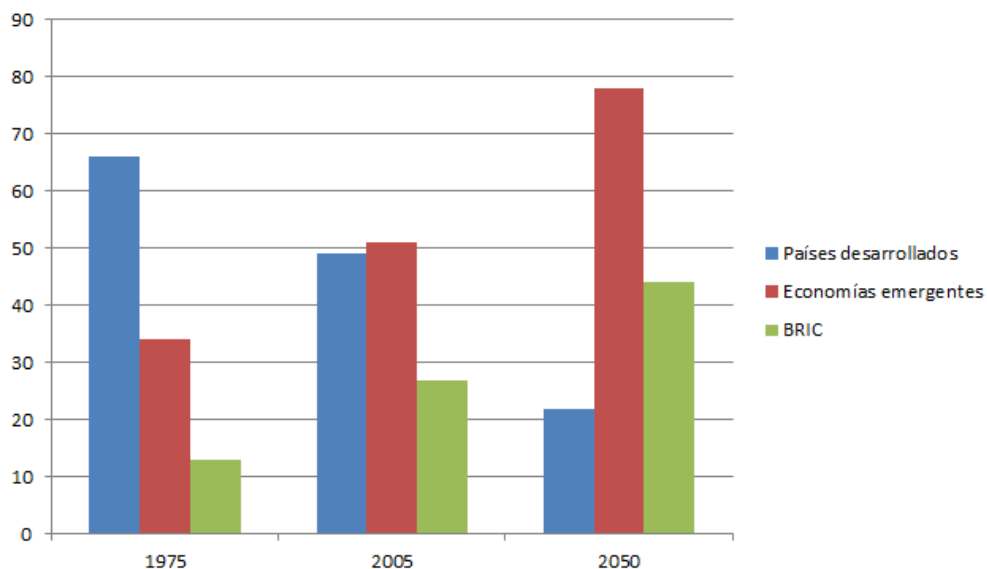
---

<sup>132</sup> *Países BRICS*, Política Exterior y Cooperación, Página oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Gobierno de España. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/PORTAL/ES/POLITICAEXTERIORCOOPERACION/PAISESBRICS/Paginas/InicioBrics.aspx>, consultado el 04 de diciembre de 2013.

<sup>133</sup> Cfr. Arturo Oropeza García (coordinador), *BRICS El difícil camino entre el escepticismo y el asombro*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, LXI Legislatura Cámara de Diputados, Oropeza García Arturo (Coordinador), UNAM, México, 2011, 20-21pp.



## Participación en el PIB Mundial



Grant Thornton International, 2008

Después de la crisis financiera internacional en 2008, los BRIC ganaron mayor relevancia en la agenda de política exterior de Brasil, pues para éste—así como para otras economías emergentes—significó el momento propicio para adoptar un papel más destacado en la gobernanza económica global, colaborando con el FMI y el BM para reducir los efectos de la crisis gestada en los centros económicos capitalistas. De esta manera no se perdió de vista la necesidad de empujar una alianza estratégica para que los BRIC negociaran con otros bloques y organismos internacionales manteniendo posturas comunes.

De acuerdo con Walter Sánchez, los BRIC “tienen sus bases en la sustentabilidad económica, aunque hay otros atributos, entre ellos su relativa autonomía geopolítica [...] Cada uno de ellos asume sus controvertidos legados históricos, persuade, agrega y coordina sus intereses con los de los demás, de modo de obtener apoyo a su *estrategia* de inserción [internacional] de corto o largo plazo.”<sup>134</sup> Para Brasil—al igual que para la India—los BRIC han representado un importante escenario para el impulso de su candidatura como miembro permanente del CSNU, pues han

<sup>134</sup> Walter Sánchez, *BRIC: una visión geopolítica en el siglo XXI* en **BRICS El difícil camino entre el escepticismo y el asombro**, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, LXI Legislatura Cámara de Diputados, Oropeza García Arturo (Coordinador), UNAM, México, 2011, p.69.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

buscado el apoyo de China y Rusia, quienes han defendido la necesidad de mayor participación de países en desarrollo en tal organismo.

Cabe mencionar que estos países han logrado mayor proyección internacional sin tener que implementar amplios recursos de poder materiales (lo que suele conocerse como poder duro o *hard power*), recurriendo a otro tipo de poder más blando con base en cuestiones ideológicas, culturales y de cooperación (*soft power*). Para tal fin, los BRIC han pugnado por estrechar sus relaciones a través de la cooperación Sur-Sur ya sea entre ellos o dirigida hacia terceros actores, como en el caso de África.

El interés brasileño por un mayor acercamiento con los países africanos se vio compartido entre los BRIC, quienes reconocieron la importancia estratégica de la región para sus intereses a largo plazo. De esta manera se incrementaron las relaciones comerciales BRIC-África y pasaron de 22.000 millones de dólares en el año 2000 a 160.000 millones en 2006. Dicho acercamiento se basó en un discurso en pro de modificar las estructuras de gobernanza global, en las cuales se disminuyeran las asimetrías del sistema y se presentaran mayores oportunidades para el mundo en desarrollo.

El liderazgo de Luiz Inácio Lula da Silva bajo su diplomacia presidencial fue utilizada por los ejecutores de la política exterior brasileña para proyectar mayor dinamismo del país respecto a las otras potencias BRIC, esto considerando que en el campo económico y nuclear Brasil se mostraba en una posición más débil. Así la administración lulista buscó aprovechar las potencialidades del país contrarrestando dichas desventajas.

Durante la administración de Lula, la política exterior brasileña hizo hincapié en la creación de ‘alianzas estratégicas’ con países clave para sus objetivos, es decir “alianzas estratégicas en el contexto de crear socios en diferentes espacios: ‘económico, comercial, social, político; con el ánimo de potencializar tanto los recursos como esfuerzos que se generan desde un Estado, en este caso Brasil, en el sistema internacional.’”<sup>135</sup> En este sentido, las relaciones con Rusia, India y China fueron percibidas bajo esta perspectiva, incluso la política relativa a los BRIC fue planificada tanto por la Cancillería como por la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Brasil.

Si bien cada una de las economías BRIC no constituyen una potencia hegemónica, cada una de ellas cuenta con elementos estratégicos en el escenario internacional, por lo que al cooperar en diversos

---

<sup>135</sup>Francy Carolina Figueredo, Op. cit., pp.4-5.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

ámbitos como el político, económico, financiero, de agricultura, medioambiental, de seguridad alimentaria, tecnología, y servicios, éstas se complementan y fortalecen su capacidad de acción y decisión al exterior.

Para promover sus valores y objetivos en un sistema tan competitivo, los planificadores y ejecutores de la política exterior brasileña fueron conscientes de la necesidad de contar con el apoyo no solo de sus vecinos inmediatos sino de la comunidad internacional en general. Al respecto, tenemos que a diferencia de otras plataformas como UNASUR y MERCOSUR, la de los BRIC significó la oportunidad de mayor proyección internacional para Brasil, pues con los dos primeros instrumentos la presencia del país se concentró a nivel regional, lo cual le fue de utilidad para consolidar su posición y poder diversificar sus relaciones con otros actores internacionales, en donde su áreas de influencia y participación implicaron nuevas regiones y nuevas temáticas.

### **Brasil en el esquema de cooperación Sur-Sur**

Las condiciones internacionales en los últimos años han demandado nuevas formas de cooperación entre las naciones, yendo más allá del esquema de cooperación tradicional: Norte-Sur; en este sentido, la cooperación bajo el esquema Sur-Sur ha fungido como una vía fundamental en el impulso por mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo. La Cooperación Sur-Sur (CSS), de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se refiere a “un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y *know how* tecnológico.”<sup>136</sup>

Para Brasil, este tipo de cooperación se convirtió en una herramienta clave en la *estrategia* de política exterior del gobierno lulista, pues le permitió fortalecer el multilateralismo y disminuir su dependencia del exterior respecto al crecimiento y desarrollo nacional; ello significa que a través de la cooperación con países del Sur, Brasil expandió sus márgenes de maniobra logrando mayor *autonomía* en el escenario internacional. Lo anterior se vio reflejado en el momento en el que Brasil pasó de ser ‘receptor’ de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a ser ‘donante’ de la misma.

---

<sup>136</sup> Bruno Ayllón Pino, Cooperación Sur-Sur: Innovación y transformación en la cooperación internacional; Cooperación Sur-Sur, Fundación Carolina; Madrid 18 de diciembre de 2009, p.2. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/esES/nombrespropios/Documents/NPBAyll%C3%B3n0912.pdf>, consultado el 06 de noviembre de 2013.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Al ser la cooperación uno de los principios de política exterior de Brasil plasmados constitucionalmente (art.4), el esquema de la misma se ha regido por los siguientes fundamentos: contribución a la paz y justicia mundial, respecto al derecho internacional, reducción de las disparidades económicas y sociales entre los diversos países y al interior de cada uno de ellos velando por un mundo sin hegemonías, favorecimiento a la negociación y al entendimiento entre las naciones y el fortalecimiento al multilateralismo.

A través de esta vía, Brasil abrió nuevos canales de diálogo esencialmente en el ámbito político, reforzando sus relaciones bilaterales y la formación de coaliciones en foros multilaterales. Es menester puntualizar que si bien los países del Sur no ejercen en forma individual gran peso internacional, representan un considerable número de votos como conjunto en diversos foros y organismos internacionales, cuestión que Brasil ha pretendido aprovechar para incursionar sus propios intereses en dichos espacios.

Al respecto, encontramos que:

*“...la cooperación con países del Sur incide en el objetivo de ‘cambiar la geografía comercial del mundo’ y la presencia brasileña en el mercado internacional. Así es posible notar que todo lo indicado apunta a una misma dirección: la diversificación de las relaciones con los países del Sur en pos de obtener mayores niveles de autonomía decisoria e independencia respecto a los estados centrales.”<sup>137</sup>*

Entendiendo la relevancia de la cooperación con los países del Sur en la política exterior de Brasil, cabe resaltar que la Agencia Brasileira de Cooperaçao (ABC, creada en 1987) junto con otras instancias nacionales como el Ministerio de Hacienda, de la Ciencia y Tecnología, el Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio, el Ministerio de Educación, Salud y Medio Ambiente hayan adquirido un papel más relevante respecto al esquema de cooperación, diversificando las áreas (medio ambiente, salud, alimentación, financiamiento, etc.) y los países receptores de ayuda.

La cooperación técnica, financiera y humanitaria ha caracterizado la actuación del país en América Latina, el Caribe y África. Con la intención de ilustrar lo anterior, la tabla siguiente señala la distribución geográfica de la cooperación técnica de Brasil así como la evolución de la misma; con ello se aprecia el incremento de la cooperación con África, cuya área Inácio Lula da Silva declaró

---

<sup>137</sup> Valentina Nardi, *La Cooperación Sur-Sur en la Política Exterior de Brasil: el caso de IBSA*, VI Congreso de Relaciones Internacionales, 21,22 23 de noviembre de 2012, [PDF], p.6.





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

en varias ocasiones durante su gobierno como estratégica y de alta prioridad para la política exterior brasileña.

<b>EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA BRASILEÑA</b>			
<b>Región</b>	<b>1995-2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>
África	20%	34%	52%
América Central y El Caribe	46%	6%	19%
América del Sur	18%	38%	18%
Asia	4%	22%	10%
Otros/Sin especificar	12%	0%	1%
Total	100%	100%	100%

Estudios e Informes. Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. Universidad Complutense de Madrid, España 2011.

Los principales países africanos a los que la Agência Brasileira de Cooperação junto con la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) han destinado mayor número de programas son: Cabo Verde, Benin, Burkina Faso, Chad, Malí, Timor Oriental y Mozambique. Las temáticas se han centrado en formación profesional, administración pública, agricultura, tecnologías de la información, lucha contra el VIH/SIDA y medio ambiente.

Brasil, como país en vías de desarrollo, se ha visto limitado económicamente al momento de cooperar, por lo que ha optado por un esquema de cooperación triangular, bajo el cual éste funge como mediador entre un país desarrollado portador de recursos económicos y aquel en desarrollo receptor de la ayuda. De esta forma, sus principales socios de cooperación triangular como donadores han sido: Alemania, Japón, Reino Unido, Canadá, España, así como otras instancias como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo de Naciones Unidas para la Población.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Respecto al área de financiamiento, Brasil se presentó entre el año 2006 y 2010 como uno de los países emergentes que desplegó mayor número de concesiones financieras a países en desarrollo; entre lo más destacado se encuentra el caso de Bolivia, con quien acordó en 2007 un préstamo por un valor de 35 millones de dólares destinado a la adquisición de maquinaria agrícola por parte de un grupo de comunidades campesinas bolivianas.

En el caso de la cooperación regional, podemos retomar el Proyecto Conjunto de bases de datos para las instituciones de seguridad social del MERCOSUR, el cual contribuye a la protección de los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes de los países miembros (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y recientemente Venezuela) con el objetivo de integrar los sistemas de seguridad social de los países de este Mercado. Para lograrlo, se impulsó el desarrollo y la aplicación de transferencia de datos de validación del sistema, así como el trámite de prestaciones de los jubilados acorde al Acuerdo Multilateral del MERCOSUR.

El trabajo de Brasil en el esquema de cooperación Sur-Sur ha permitido la creación de importantes plataformas de cooperación como el caso IBSA, la cual se ha consolidado como un elemento clave de la *estrategia de inserción internacional* del país, al priorizar sus relaciones multilaterales con socios más allá de sus límites regionales. Es por ello que puede entenderse que la priorización de este tipo de cooperación como parte de su política exterior respondió no solo al aumento de la participación de otros países en desarrollo en el sistema internacional, sino también a los compromisos que ha tenido que adquirir Brasil en su búsqueda por mayor participación global.

Tales compromisos se han visto igualmente reflejados en la cooperación que Brasil desarrolló a partir de 2006 con Haití, dirigida específicamente a ayuda humanitaria; sin embargo, cabe mencionar, que siempre en consonancia con los intereses propios brasileños y en pro de una favorable posición internacional de Brasil. Con la intención de dar un poco más de seguimiento a la actuación de Brasil en el caso de Haití, así como resaltar la importancia de IBSA en la política exterior brasileña, se profundizarán dichos casos en los apartados siguientes.

### **IBSA**

Dentro del modelo brasileño de cooperación Sur-Sur ganaron prioridad países como India y Sudáfrica, con quienes en el año 2003 conformó la iniciativa IBSA mediante la firma de la Declaración de Brasilia. El objetivo de esta iniciativa fue lograr que los procesos de globalización



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

se desarrollaran bajo modelos más inclusivos, que fueran más integradores, humanos y equitativos. De esta forma, IBSA se conformó como “una coalición de potencias emergentes, en el sentido de que sus miembros coordinan políticas en múltiples foros internacionales, usando su *soft diplomatic power* para promover sus posiciones.”<sup>138</sup>

Cabe recordar que la cooperación Sur-Sur engloba a países con similar grado de desarrollo que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar niveles satisfactorios de bienestar y de la cooperación, principalmente a través de la transferencia de experiencias, conocimientos y técnicas capaces de ser reproducidas; al respecto Brasil, India y Sudáfrica comparten una serie de valores, principios y necesidades que les permiten promover sus posiciones de manera más efectiva como grupo. Así, el apoyo a la democracia, la defensa a los derechos humanos, el apoyo al derecho internacional, la promoción del multilateralismo, la paz y la estabilidad mundial son parte de los fundamentos de IBSA.

Este último ha fungido como un grupo de presión que actúa en diferentes niveles gubernamentales bajo la representatividad de jefes de Estado, cancilleres y representantes ministeriales. Aquí se resalta la cooperación a través de coaliciones, las cuales le permiten a cada uno de los tres países aumentar su grado de *autonomía* a nivel mundial; por ello es que Brasil encuentra en IBSA una importante plataforma para fortalecer su posición individual en el escenario internacional.

Así:

*“En la búsqueda de espacios para mejorar su inserción internacional y revertir las condiciones desventajosas del presente, los Estados IBSA plantearon como un área prioritaria el comercio internacional. Por una parte, apuntan a obtener condiciones ventajosas para insertar sus economías en la economía global, a partir de lograr mejoras en el acceso a los mercados de los países desarrollados. En un segundo plano, buscan incrementar el comercio entre los tres estados, como otra forma de afianzar la cooperación entre ellos y vincular aún más las tres economías.”*<sup>139</sup>

Con ello maximizan los resultados económicos y su postura en organizaciones internacionales como la OMC (en donde impulsan temas de salud pública y patentes farmacéuticas), ganado mayores

---

<sup>138</sup> *Ibidem.*, p.7.

<sup>139</sup> Gladys Lechini, *IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur*, en publicación *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, Giron, Alicia; Correa, Eugenia, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, octubre 2007, p.280.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

márgenes de maniobra. Es relevante el hecho de que cada una de estas naciones se considera de gran peso en sus respectivas regiones, lo que muestra que el acercamiento entre India, Brasil y Sudáfrica no solo responde a su condición de subdesarrollo o al hecho de que compartan intereses comunes; puesto que domina una razón estratégica en la que cada una de éstos aumentan sus polos de poder en otras partes del mundo, incursionando intereses propios y conformando bloques de poder capaces de hacer frente a economías más fuertes.

	<b>Economía (PIB en \$)</b>	<b>Desarrollo Humano</b>	<b>Gasto militar</b>	<b>Territorio (en km<sup>2</sup>)</b>	<b>Población</b>
<b>India</b>	785.468 millones	Posición 126	2,9% del PIB	3.287 mil	1.094 millones
<b>Brasil</b>	794.098 millones	Posición 69	1,6% del PIB	8.515 mil	186 millones
<b>Sudáfrica</b>	240.152 millones	Posición 121	1,4% del PIB	1.219 mil	45 millones
<b>EEUU</b>	12.455.068 millones	Posición 8	4,1% del PIB	9.629 mil	296 millones
<b>Unión Europea</b>	9.812.963 millones		1,7% del PIB	2.506 mil	310 millones
<b>China</b>	2.228.862 millones	Posición 81	2,0% del PIB	9.598 mil	1.304 millones
<b>Japón</b>	4.505.912 millones	Posición 7	1,0% del PIB	378 mil	127 millones
<b>Mundo</b>	44.384.871 millones		2,5% del PIB (media)	133.941 mil	6.434 millones

World Development Indicators, Banco Mundial, julio 2006, Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, Informe Humano 2006.

Los datos especificados en la tabla anterior muestran que tanto India, Brasil y Sudáfrica no reflejan de manera individual gran peso en la economía mundial, por lo que ahí la importancia de formar una plataforma de cooperación como IBSA que les permita mayores ventajas económicas. Respecto al índice de desarrollo humano es claro que no se ubican en un lugar favorecedor, en especial en el caso de India, por lo que la acción conjunta de estas economías en pro de beneficios sociales es fundamental.

Por otro lado, entre los principales logros de IBSA fuera de la esfera económica, se puede mencionar su intervención conjunta en 2009 en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre las condiciones sociales en los territorios palestinos ocupados; en el mismo año IBSA impulsó un proyecto de resolución sobre medicamentos y derechos a la salud, el cual recibió una total aprobación; en 2010, los tres países apoyaron de manera conjunta la candidatura de un delegado sudafricano en el marco del Consejo de la Organización Mundial de Aduanas.

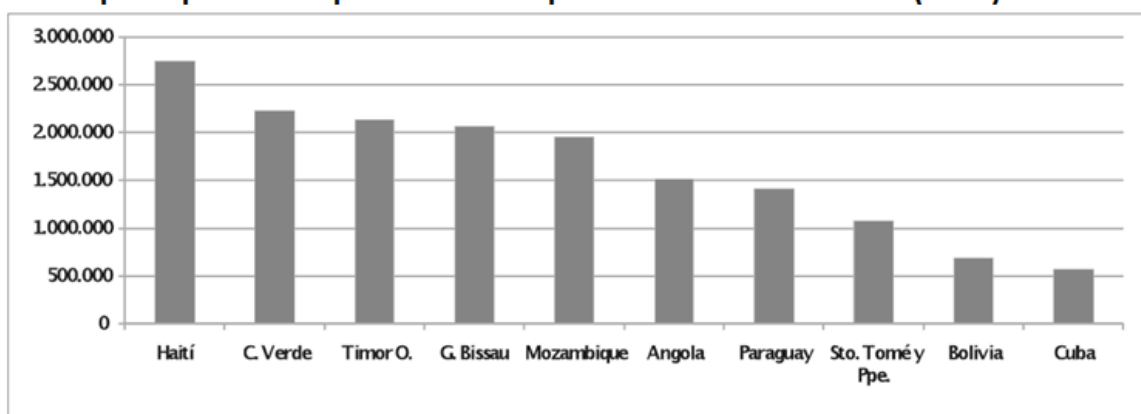
La eficacia de esta agrupación se ha visto igualmente reflejada en la creación del Centro para la cooperación al desarrollo de IBSA en el contexto del programa PNUD en cooperación Sur-Sur. Este Centro ha impulsado dos proyectos principales, el primero la recolección de residuos en Puerto Príncipe, Haití; y otro proyecto más de asistencia al sector agrícola en Guinea-Bissau.



### Misión de ayuda humanitaria en Haití

Durante el periodo 2003 y 2010 Haití se encontró entre uno de los principales receptores de ayuda humanitaria brasileña en América Latina y el Caribe; tan solo en 2006 Brasil destinó 2,75 millones de dólares al país caribeño. Lo anterior puede constatarse en la siguiente tabla que señala la concentración de la ayuda brasileña en el marco de cooperación Sur-Sur.

**Principales países receptores de la cooperación técnica brasileña (2006)**



Estudios e Informes. Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. Universidad Complutense de Madrid, España 2011.

Sin embargo, dicha cooperación se vio incrementada posterior al terremoto en Haití en el año 2010 cuando a partir de la segunda etapa de estabilización en aquel país, el gobierno brasileño externó el interés por enviar un contingente militar, ello en el marco de ayuda humanitaria. Así en 2004 Brasil asumió el mando de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití de la ONU (MINUSTAH), aportando una fuerza de alrededor 1.200 soldados brasileños tanto del Ejército como de la Marina; convirtiéndose en la mayor participación brasileña en misiones de paz.

El principal compromiso que el país latinoamericano asumió con esta Misión se basó en la reconstrucción del país bajo los supuestos del respeto a su soberanía y la promoción de un sistema democrático altamente inclusivo y alejado de prácticas violentas. Brasil extendió su ayuda a otras áreas más específicas relacionadas con la formación profesional, la inclusión social a través del deporte, la gestión de recursos hídricos, así como programas de capacitación en explotación agropecuaria de productos comunes a ambos países. Todos estos programas se basaron en el



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

conocimiento ya adquirido por especialistas brasileños, lo que significó la exportación de sus fortalezas en conocimiento en dichas áreas.

La ayuda humanitaria dirigida a Haití respondió, por un lado, a los principios de política exterior de Brasil (mantener la paz, procurar el bienestar de los pueblos y la cooperación en el escenario mundial), y por otro, el objetivo por influir en mayor medida en el escenario internacional; es decir, la conducción de la MINUSTAH reflejó uno de los compromisos que Brasil como un actor con intereses globales debía adquirir. Así mismo, las misiones de paz representaron un instrumento clave de su política exterior en tanto fue capaz de estrechar relaciones con aquellos países que implicaban intereses estratégicos para el país.

Por ello:

*“...la experiencia de Brasil en las misiones internacionales ‘sirve para proyectar favorablemente su imagen, obteniendo significativos dividendos internos y externos, ratificando su posición de actor importante en el escenario mundial y conquistando un espacio que le es debido en el ámbito de las relaciones internacionales.’ La participación en misiones de paz le acredita creciente prestigio a la política externa y a las propias fuerzas armadas brasileñas, aumentando la proyección nacional en el escenario mundial.”<sup>140</sup>*

La participación de Brasil dentro de IBSA y el mando de la MINUSTAH son ejemplos claros de la reorientación de la política exterior brasileña bajo el mandato de Lula da Silva, en donde se desplegaron acciones más consolidadas y claras en sus objetivos: mayor prestigio y proyección internacional, equilibrio en las relaciones asimétricas en el sistema mundial y por supuesto mayor *autonomía* política.

### **OMC: Ronda de Doha y G-20**

La Ronda de Doha inició en 2001 en Doha (Qatar) durante la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en ella participaron 157 países (miembros de esta última organización), cuyo principal objetivo se centró en la reducción de trabas al comercio y el

---

<sup>140</sup> Elsa E. Llenderrozas, *Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta*, Ponencia elaborada para ser presentada en *The 2006 Meeting of the Latin America Studies Association*, San Juan, Puerto Rico, 2006, p.7. Disponible en: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-llenderrozas-lasamar06.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2013.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

establecimiento de normas que regularan las políticas comerciales. Entre las áreas abarcadas por la Ronda son: agricultura, acceso al mercado de productos no agrícolas, servicios, facilitación del comercio, normas reguladoras del comercio, medio ambiente, propiedad intelectual, biopiratería y solución de diferencias jurídicas.

A pesar de la multiplicidad de áreas temáticas, ha sido la agricultura la más demandante en las rondas de negociación principalmente para los países subdesarrollados, quienes se ven mayormente afectados por las barreras proteccionistas y los altos subsidios a los productos agrícolas que imponen los países desarrollados a sus productos. En el caso específico de Brasil, “el negocio agrícola representa cerca del 30% del PIB total [...manteniendo] la balanza comercial agrícola más alta del mundo,”<sup>141</sup> por lo que dicha cuestión ha sido la base de sus demandas en las negociaciones derivadas de Doha desde 2001.

Con la finalidad de ilustrar la relevancia del sector agrícola para la economía brasileña, la siguiente tabla muestra los principales productos exportados por Brasil, los cuales provienen en su mayoría del sector mencionado, entre los que resalta la exportación de la soja.

---

<sup>141</sup> Juan Carlos Osorio, *La Ronda de Doha: ¿Una oportunidad para América Latina en sus relaciones con Asia?*, Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África, XIII Congreso Internacional de ALADAA, Cooperación Asia y América, p.5



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS POR BRASIL								
Miles USD								
Producto	Descripción	2005	2006	2007	2008	2009	TCPA	%Partic. 2009
'270900	Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos	4,164,752	6,894,528	8,905,066	13,682,759	9,351,031	22.41%	6.11%
'120100	Habas de soja, incluso quebrantadas	5,345,047	5,663,424	6,709,381	10,952,197	11,424,283	20.91%	7.47%
'260111	Minerales de hierro y sus concentrados sin aglomerar	4,434,980	5,750,496	7,114,107	11,053,596	10,582,192	24.29%	6.92%
'170111	Azúcar de caña en bruto sin aromatizar ni colorear, en estado sólido	2,382,147	3,935,802	3,129,809	3,649,533	5,978,586	25.87%	3.91%
'260112	Minerales de hierro y sus concentrados aglomerados	2,861,660	3,298,375	3,443,805	5,484,825	2,664,711	-1.77%	1.74%
'230400	Tortas y demás residuos de la extracción del aceite de soya	2,865,042	2,419,188	2,957,017	4,363,523	4,592,651	12.52%	3.00%
'090111	Café sin tostar, sin descafeinar	2,516,120	2,928,218	3,378,559	4,131,559	3,761,283	10.57%	2.46%

Manuel Echeverría, *Guía Comercial de Brasil*, Oficina Comercial en Brasil, República de Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2010.

Sin embargo, es hasta el año 2003 bajo el mandato de Lula da Silva que la delegación brasileña desempeñó un rol más dinámico en las negociaciones, pretendiendo en primera instancia formar una coalición sudamericana y presentar una postura más fuerte en las negociaciones internacionales.

Cabe mencionar que las negociaciones en torno a la Ronda de Doha se basaron desde sus inicios en dos principios fundamentales: 1) *las decisiones se adoptan por consenso*, cuestión que implica que antes de poder alcanzar un acuerdo hay que persuadir a todos los demás miembros; y 2) *nada está acordado hasta que todo esté acordado*, es decir el 'todo único'. Partiendo de tales principios puede resaltarse la importancia para los países en desarrollo de crear alianzas con la pretensión de incursionar e impulsar condiciones comerciales óptimas para cada uno de ellos.

Al respecto, el peso de Estados Unidos y de la Unión Europea en las mencionadas negociaciones colocó en gran desventaja a los países agrícolas, cuestión que empujó a países como Brasil e India a construir una alianza estratégica con el apoyo del resto de los países subdesarrollados que compartieran el mismo fin de luchar contra las barreras al comercio agrícola, dando paso a políticas comerciales más justas.





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

En el contexto de la conferencia ministerial de la OMC en Cancún en 2003 surgió el G-20, agrupación que buscó hacer contrapeso a las negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea, defendiendo la liberalización en el sector agrícola. El G-20 fue liderado por Brasil e India—quienes pretendieron fortalecer su posición en las negociaciones—acompañados de: Egipto, Nigeria, Sudáfrica, Tanzania, Zimbabue, China, Filipinas, Indonesia, Paquistán, Tailandia, Argentina, Bolivia, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

De esta forma, Brasil adoptó una posición más defensiva en las negociaciones y priorizó la formación de coaliciones con los países en desarrollo en pro de la defensa de intereses comunes como parte fundamental de su política exterior. Por un lado, ello respondió a los objetivos comerciales de Brasil por proteger su sector agrícola; mientras que en el ámbito político-diplomático la dinámica participación del país encabezada por el propio presidente da Silva y el Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim brindó la imagen de un país con posibilidades de liderar el importante conjunto de países en desarrollo y de impulsar la multipolaridad en el sistema económico internacional.

De acuerdo con el propio Ministro Amorim:

*“El grupo [G-20] generó una muy necesaria ‘multipolaridad’ en la OMC. Un hecho que permite, en gran medida un proceso de desarrollo en el comercio agrícola mundial, con la emergencia de los grandes exportadores del Sur y el nuevo dinamismo de los mercados importadores en los países de Asia. La nueva: ‘multipolaridad’ es esencial para la consolidación del sistema multilateral de comercio.*

*[Por lo que] el G-20 ha cambiado la geopolítica de las negociaciones agrícolas internacionales.”<sup>142</sup>*

Así, en el impulso al G-20 los países en desarrollo encontraron la posibilidad de defender sus intereses en el ámbito de la OMC y de modificar las formas de negociación comercial bajo términos menos desventajosos para ellos. Sin embargo, las divergencias entre los países de esta agrupación, principalmente entre sus líderes: Brasil e India se hicieron presentes, pues mientras India defendía la apertura en el mercado de servicios, Brasil lo hacía en el sector agrícola.

---

<sup>142</sup>Celso Amorim, *El G-20 en la ronda de Doha* en Revista Economía Exterior, N°37, 2006; recuperado de la página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil; disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/el-g-20-en-la-ronda-de-doha-revista-economia>, consultado el 16 de diciembre de 2013.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Esta última situación desfavoreció la posición de Brasil, pues perdió apoyo en las negociaciones de la Ronda y por ende mayor margen de acción en pro de sus intereses. Lo anterior se observó en el poco soporte que países del G-20 mostraron a la candidatura del brasileño Luiz Felipe Seixas Corrêa al puesto de director general de la OMC. De esta manera, la fortaleza que Brasil había logrado en las rondas de negociación sobre la Ronda de Doha se vio poco a poco disminuida hacia finales del 2008, cuestión agudizada por el lapso de bajo entendimiento entre los países del MERCOSUR, que derivó en el poco apoyo brindado al liderazgo brasileño.

Al interior de Brasil se presentaron otras dificultades en torno a los temas comerciales, pues el sector industrial comenzó a presionar al gobierno para que éste actuara de manera más independiente entorno al MERCOSUR, ya que para gran parte de este sector, esta integración sudamericana comenzaba a percibirse como un freno al desarrollo comercial brasileño. Así, la administración lulista inició con acciones más individuales negociando con la UE y otros países de forma bilateral.

El impacto de la crisis financiera de 2008 dificultó aún más las negociaciones comerciales derivadas de la Ronda de Doha, pues cada uno de los países se enfocó en buscar los medios necesarios para sortear la crisis; en el caso de Brasil, éste desarrolló medidas que implicaron la “subida de los aranceles a algunos productos industriales; la supresión del régimen de licencias automáticas; la simplificación de la legislación en materia de devolución de derechos; y el aumento en la financiación de las exportaciones.”<sup>143</sup> Lo anterior reforzó la postura de Brasil respecto a mantener sus altos niveles proteccionistas; implicando un rechazo a las propuestas sectoriales de los países desarrollados.

A pesar de las diversas presiones de los sectores comerciales brasileños, las anteriores medidas ante la crisis económica se adoptaron de manera generalizada al interior del país, lo que le brindó un relevante respaldo a la representación brasileña en las negociaciones de Doha. Sin embargo, ello significó trabas en las negociaciones de Brasil con los países industrializados e incluso dentro del G-20; lo que señaló que a pesar de los esfuerzos en conjunto que buscaron algunos países como Brasil, no parecieron trascendentales, ya fuere por la distante—pero real—diversidad de intereses de cada uno de ellos y por las adversas circunstancias del medio internacional.

---

<sup>143</sup> *Los BRIC en la Ronda de Doha: Comparación de los programas y estrategias adoptados a raíz de la crisis*, en Problemas Mundiales, soluciones Mundiales: hacia una mejor gobernanza mundial; Foro Público de la OMC 2009; impreso por la Secretaría de la OMC, Suiza 2010, p.143.



### La Estrategia Nacional de Defensa

Teniendo en cuenta las aspiraciones de Brasil por convertirse en un relevante actor global, el gobierno de Lula presentó en 2008 la Estrategia Nacional de Defensa (END), que estuvo a cargo del ministro de defensa Nelson Jobim y el ministro de Asuntos Estratégicos Roberto Mangabeira Unger. Ésta planteó un proyecto de largo plazo que pretendía fortalecer las capacidades del Estado para mantener la seguridad de sus fronteras, territorio, forma de gobierno, así como el bienestar de la población y sobre todo la soberanía de sus recursos naturales.

De acuerdo con lo expresado en la END, el fortalecimiento de sus fuerzas militares y la apuesta por el desarrollo de nuevos medios energéticos como la energía nuclear, son parte de las exigencias que el país debía cumplir si pretende ubicarse bajo un rol de potencia media<sup>144</sup>, ya que manifiesta las capacidades para movilizar todo tipo de medios y afianzar su papel como actor internacional respecto al mantenimiento de su seguridad ante cualquier amenaza a sus intereses. Al respecto encontramos que:

*“[con base a] un análisis estratégico nacional, estratégico político y estratégico militar se nota, en el caso de Brasil, la emergencia de una política de poder destinada a configurar un rol de potencia regional o media en el sistema mundial. Esto no quiere decir que Brasil se amarre solamente a su influencia en el entorno vecinal del Cono Sur o aún de Sudamérica, ya que aspira a tener una política regional de implicaciones globales. Como actor que aspira a una agenda múltiple su diseño del poder militar contempla una modernización con efectivos rangos de disuasión.”<sup>145</sup>*

La END señaló la estrecha y necesaria vinculación entre la Estrategia de Seguridad y la Estrategia de Desarrollo, considerando que el mantenimiento de la seguridad nacional por parte de las fuerzas militares permitiría el inminente progreso del país; el cual dependería—entre otras cuestiones—del control absoluto de sus recursos naturales. En este sentido, el mantenimiento de la soberanía sobre la Amazonia—un área geoestratégica y prioritaria para las aspiraciones brasileñas—ha exigido el despliegue de efectivos militares en las zonas fronterizas que aseguren la no intervención de fuerzas externas. De lo anterior resulta que:

---

<sup>144</sup> Cfr. Raúl Zibechi, *Brasil Potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, 1º edición, México, D.F.: Bajo Tierra Ediciones, 2012, p.111.

<sup>145</sup> Cristian Garay Vera, y Luis V. Pérez Gil: *Brasil, el prestigio y el dilema del poder nuclear*, Documento Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Boletín electrónico, enero 2014, p.4. Disponible en: [www.ieee.es](http://www.ieee.es); consultado el 28 de febrero de 2014, consultado el 16 de diciembre de 2013.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

*“[...] la defensa no aparece como un objetivo en sí mismo [ya que]: no se comprende la defensa de la región amazónica sólo como una cuestión de las fuerzas armadas, sino en interrelación con su desarrollo sustentable. Defender la Amazonia, dice la END, pasa por resolver el problema de la tierra, tanto el conflicto por la tierra como la inseguridad jurídica de su posesión.”<sup>146</sup>*

Una mayor integración entre los países sudamericanos implica para Brasil menores riesgos en términos de defensa en cuanto a la soberanía de su territorio como a la de sus recursos, lo que supone la posibilidad de expandir su poderío a través del despliegue de sus fuerzas militares en la región. Bajo tal suposición, la integración regional fue un punto focal de la END, en la que se manifestó la intención del gobierno brasileño de crear un Consejo de Defensa Sudamericano que respondiera a las exigencias del contexto internacional y regional.

Asegurar la defensa de recursos como el petróleo fue otro punto clave de la Estrategia, cuestión que se vio incrementada por los descubrimientos en 2009 de yacimientos de hidrocarburos en aguas profundas, lo que aumentó considerablemente las reservas del país con aras a lograr una autosuficiencia energética. Lo anterior involucró el despliegue de fuerzas militares en la zona, así como la instrumentación de tecnología de vanguardia, respecto a la cual, la Estrategia apostó por su desarrollo nacional a través del impulso a la investigación científica en todo el país y del intercambio tecnológico con importantes países en el ramo armamentista.

El presupuesto dirigido a la investigación y desarrollo científico se elevó considerablemente, “en 2002 era de 1.3 mil millones de reales (alrededor de US\$575 millones), y casi al final del mandato de Lula, en 2010, llegaba a 7.5 mil millones de reales (poco más de US\$3.3 mil millones)”<sup>147</sup>. De la inversión total, la mitad de ella fue dirigida a la innovación del sector industrial con el objetivo de agrandar y mejorar su sector productivo; el impulso a este sector fue de la mano del aumento de los intercambios tecnológicos con cierto énfasis al desarrollo militar.

Respecto a las transferencias de tecnología, el ministro de Defensa, Nelson Jobim, argumentó en diversas ocasiones que la intención de Brasil no es realizar la compra de aviones, naves u otro tipo

---

<sup>146</sup> Raúl Zibechi, Op. cit., p.114.

<sup>147</sup>Luisa Massarani, *Brasil: inversión en ciencia alcanza cifra récord*, Sci Dev Net: Acerca la ciencia al desarrollo mediante noticias y análisis, Inglaterra, julio de 2013. Disponible en: <http://www.scidev.net/americas-latina/financiamiento/noticias/brazil-s-science-investment-reaches-record-high-1.html>, consultado el 24 de julio de 2014.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

de maquinaria terminada, sino la adquisición de paquetes tecnológicos completos, que permitan el desarrollo de sus propios materiales. En este sentido, el Ministerio de Defensa y el de Ciencia y Tecnología incrementaron su trato con países como Francia y Rusia en el área de defensa.

La exportadora estatal de armas rusas ROSOBORONEXPORT emprendió un proyecto con el gobierno brasileño para la construcción de una empresa destinada a producir armamento y la importación de helicópteros rusos de ataque. Este proyecto se basó en la reafirmación de un acuerdo de cooperación Técnico Militar que incluyó tecnología, investigación, desarrollo, apoyo logístico y adquisición de servicios de defensa. Con Francia se negoció la compra de submarinos y helicópteros cuyo montaje se realizaría en territorio brasileño por empresas nacionales como HELIBRAS; a ello se suma la adquisición de un astillero militar y una base naval con tecnología francesa dedicada la construcción de submarinos de propulsión nuclear.

Otro punto que resalta en la Estrategia Nacional de Defensa es el relacionado a la explotación de las reservas de uranio de todo el país, ya que es una cuestión necesaria para dominar todo el ciclo de combustible y enriquecer el uranio al 20% para la fabricación del reactor del submarino nuclear; con ello se lograría una autosuficiencia que permitiría que gran parte del enriquecimiento de uranio se realizara al interior del país, implicando menores costos económicos para éste y favoreciendo su postura internacional como uno de los principales productores de uranio con capacidades para desarrollar armas nucleares.

Muchos debates se han presentado a lo largo de la historia al interior de Brasil respecto al desarrollo de energía nuclear, una de las razones deriva de la tradición internacional del país por fomentar valores y principios relacionados con la paz y la seguridad, los cuales no apoyan una visión armamentista. Por otro lado, Brasil es firmante del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), cuestión que restringe la posesión y producción de este tipo de armamentos. Sin embargo, el desarrollo de energía nuclear obtuvo un nuevo giro a partir de la llegada de Lula al poder, ya que el Ministerio de Ciencia y Tecnología emprendió labores para construir una propuesta nuclear entendida bajo términos prioritarios y estratégicos en relación a los intereses brasileños.

En 2008 el Gobierno Federal creó el Comité de Desarrollo del Programa Nuclear Brasileño que prevé la producción de energía nuclear de 4.000 MW complementarios para el año 2025; este nuevo impulso a la energía nuclear también implicó la construcción de la central nuclear Angra 3 en Río de Janeiro, con la que se espera una capacidad de generación de 1.405 MW. “En el año 2009 la



---

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

energía nuclear representó 2,5% del total de la oferta eléctrica brasileña según el Balance Energético Nacional del Ministerio de Energía y Minas.”<sup>148</sup>

### **Consejo de Defensa Sudamericano**

Durante la Cumbre extraordinaria de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) que tuvo lugar en Brasilia en 2008, el gobierno brasileño presentó la iniciativa de crear un Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) como parte del sistema de integración regional; éste se presentó como un mecanismo de diálogo político y cooperación en materia de defensa y seguridad con aras a lograr condiciones de estabilidad democrática y desarrollo económico y social en Sudamérica, considerando la presencia de reducidos y débiles esfuerzos de cooperación regional que dejaban un ligero vacío de poder en dichas áreas.

En este contexto, esta iniciativa se basó en la necesidad de intensificar la integración sudamericana a través de esfuerzos mediáticos, coordinados y pacíficos que velaran por la seguridad y defensa ante conflictos regionales con la mínima participación de terceros actores, evitando que estos últimos agravaran la situación al favorecer sus intereses y disminuir la autonomía decisoria de Sudamérica ante sus propios conflictos. Es por ello que este Consejo se limitó a aquellos países miembros de la UNASUR, buscando que la participación tanto de Estados Unidos como de la OEA se viera reducida en este ámbito.

Las funciones del CDS se centraron en:

- Crear un espacio en materia de seguridad y defensa latinoamericana.
- Dotar al sistema sudamericano de defensa, de estructura y capacidad militar propia.
- Prevenir conflictos regionales y mediar ante ellos.
- Promover la cooperación en equipos y armas.
- Mejorar la seguridad fronteriza entre los países sudamericanos.
- Luchar de manera conjunta contra amenazas regionales (narcotráfico, crimen organizado, tráfico de armas y desastres naturales).

---

<sup>148</sup> Gerardo Honty, *Energía nuclear en América Latina: el día después* en Tribuna Global, Nueva Sociedad, N°234, julio-agosto de 2011, p.33.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

- Coordinar actividades en el marco de misiones regionales (OEA) o internacionales (ONU).
- Reducir la influencia militar de Estados Unidos, así como la presencia de sus bases en Sudamérica, sin entrar en conflicto directo con éste.

El desarrollo de un proyecto como éstos significó para Brasil la posibilidad de legitimarse colectivamente en el logro de sus aspiraciones globales, así como la oportunidad de fortalecer su mercado militar, considerando la superioridad armamentista que mantiene respecto a sus vecinos regionales. Ello se presenta como una ventaja al colocar a Brasil como el país con mayores posibilidades de ejercer un liderazgo en esta área; sin embargo, puede ser un freno tanto para las aspiraciones brasileñas, como para el mismo CDS, considerando que la preponderancia de este país puede avivar el recelo entre el resto de países y provocar el estancamiento del Consejo, haciendo que éste se convierta en un simple foro de discusión sobre temas de defensa y seguridad.

La tabla siguiente muestra el tamaño de las fuerzas armadas en los países de Sudamérica, así como el presupuesto que cada uno de ellos destina a este sector, en donde puede apreciarse la superioridad de Brasil, quien ve al fortalecimiento de su fuerza militar como parte de su estrategia de seguridad nacional y como un peldaño más para el cumplimiento de sus objetivos de política exterior.

**Fuerza Militar Sudamericana (datos entre 2005 y 2007)**

	Tamaño FF.AA.	Presupuesto (millones dólares)	% del PIB
Brasil	300.000	24.400	2,6%
Chile	86.000	5.200	2,70%
Argentina	71.000	4.300	1,30%
Venezuela	100.000	4.000	1,20%
Colombia	255.000	3.300	3,40%
Perú	110.000	829	1,50%
Ecuador	59.000	91	2,80%
Bolivia	32.000	130	2%
Uruguay	24.000	371	1,60%
Paraguay	19.000	53	1%
Total	1.056.000	42.674	

European Defense Agency, CIA World Factbook, SIPRI Yearbooks

El CDS es un proyecto que encajó con los intereses regionales y globales de Brasil, en el que la seguridad cooperativa fungió como una herramienta para favorecer sus aspiraciones globales y lograr mayor reconocimiento entre las grandes potencias. Así mismo, reflejó el compromiso que el



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

país asumía internacionalmente en temas de seguridad, en donde la capacidad económica para invertir en este sector y la capacidad de construir consensos respecto a intereses comunes mostraron una política exterior más dinámica.

### **Brasil: una potencia conciliadora**

La búsqueda de liderazgo y reconocimiento internacional que Lula da Silva enfatizó en su gobierno requirió de un mayor compromiso del país en los asuntos externos con base en una postura de ligera neutralidad entre los Estados pequeños y las potencias mundiales, ello con la intención de no generar rivalidades que pusieran en peligro sus aspiraciones globales. Aquí jugó un papel fundamental las cualidades personales de da Silva y su uso de las habilidades y mecanismos diplomáticos, que en este caso se basaron fundamentalmente en el uso del poder blando (*soft power*), entendido éste como *la capacidad de generar liderazgo por admiración e imitación, sin amenazas militares ni incentivos económicos.*<sup>149</sup>

La política exterior de Brasil no se basó en un mero establecimiento de relaciones amistosas con el resto de los países, ya que éstas implicaron la búsqueda por el interés nacional y los intereses económicos, políticos y sociales del país, así como de la consolidación de su hegemonía regional e internacional. Las relaciones altruistas y las alianzas con socios estratégicos son elementos que ayudaron a disminuir la resistencia de otros países al fortalecimiento de Brasil en el escenario internacional, cuestión que permitió que sus acciones de política exterior pudieran emprenderse bajo un mayor rango de acción priorizando los intereses y necesidades de éste.

En este esquema se ubicó el papel ampliamente activo de Brasil como mediador en las problemáticas regionales siempre exteriorizando aquellos principios y valores que han caracterizado históricamente su política exterior, tales como la solución pacífica de los conflictos, el respeto a los derechos humanos, la igualdad de los Estados, la cooperación y la concesión de asilo político. En este contexto se puede ubicar la iniciativa de Lula da Silva de crear un Grupo de Países Amigos que apoyara a solucionar la crisis institucional venezolana en 2003; la propuesta brasileña fue bien recibida por Chile, España, Estados Unidos, México y Portugal, quienes con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) trabajaron conjuntamente para la elaboración de un

---

<sup>149</sup>Rodrigo Lara Serrano, *Brasil: soft power o el aura del gigante feliz*, en AméricaEconomía, [en línea] Buenos Aires, Edición Internacional, N° 387, mayo 2010. Disponible en: <http://www.americaeconomia.com/revista/brasil-soft-power-o-el-aura-del-gigante-feliz>, consultado el 6 de enero de 2013.





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

referéndum en 2004. La postura diplomática de Lula da Silva y de su comitiva sobre dicha temática manifestó un interés por que las condiciones en la región se estabilizaran y se evitara que el conflicto afectara socialmente a los países vecinos.

Un esfuerzo similar de la diplomacia brasileña se dio en 2009 ante el golpe de estado en Honduras que destituyó al entonces presidente Manuel Zelaya; a lo cual Lula presentó una propuesta ante la OEA a favor de la restitución del gobierno hondureño y posteriormente brindó asilo político a Zelaya. La postura del gobierno brasileño en la crisis hondureña implicó roces diplomáticos con el gobierno estadounidense, rechazando este último la propuesta brasileña; la responsabilidad de Brasil recayó en la posibilidad de restituir el gobierno depuesto y por otro lado mantener una imagen de fortaleza ante las presiones opuestas de Estados Unidos. Al respecto, autores como Wolf Grabendorf afirman que:

*“[...]la falta de respaldo de EEUU—donde se desató una fuerte crisis interméstica debido a la actitud de la oposición republicana, que consideraba la restitución de Zelaya como un gesto de apoyo a la <<izquierdización>> de otro país latinoamericano—fue especialmente dolorosa para Brasil, cuyo prestigio de mediador se debilitó, para colmo en su propia región.”<sup>150</sup>*

El reforzar el prestigio entre sus vecinos regionales representó un punto clave en la política exterior de Brasil, por lo que el gobierno de Lula, respondiendo a razones geopolíticas, buscó delimitar sus zonas de influencia en América Latina; en tal caso, la postura de Brasil respecto al establecimiento de bases militares estadounidenses en Colombia se mantuvo en esa lógica; ya que rechazó su ubicación argumentando la cercanía de éstas con territorio brasileño, la posibilidad de que irrumpieran sus fronteras nacionales y desestabilizaran la región.

A pesar de que la diplomacia brasileña presentó posturas de desacuerdo con Estados Unidos, ésta no llegó a ningún enfrentamiento directo; ésta fue una táctica del gobierno lulista que fortalecía una posición conciliadora del país tanto en la región de América Latina como internacionalmente. Ello pudo notarse con el creciente compromiso respecto al conflicto de Palestina e Israel, en donde brindó apoyo a la causa palestina sin entrar en conflicto con este último. Incluso en 2004 el gobierno de Lula estableció una representación diplomática en Ramallah (ciudad palestina situada en Cisjordania) para reforzar los lazos de cooperación y ayuda frente al conflicto; así mismo, brindó

---

<sup>150</sup> Wolf Grabendorf, *Brasil: de coloso regional a potencia global*, Nueva Sociedad, N°226, marzo-abril de 2010, p.166.



un apoyo económico de más de 10 millones de dólares para la reconstrucción de los territorios palestinos.

Las anteriores ejemplificaciones señalan como Brasil buscó fortalecer su papel de negociador y mediador de conflictos con la intención de expandir sus zonas de influencia, obtener la aceptación de otros actores y recibir apoyos político-diplomáticos a sus pretensiones regionales y globales.

### **3.4. La evaluación de la estrategia Autonomía a través de la diversificación**

La política exterior de la administración de Lula da Silva mostró un gran dinamismo en sus relaciones con los diversos actores del sistema internacional, la cual buscó desarrollarse acorde a la prioridad de los objetivos planteados. Sin embargo, muchos de ellos no fueron completamente logrados, o por el contrario, no se consiguieron los resultados esperados. Lo anterior no es consecuencia directa de una inadecuada elaboración de los mismos o en todo caso de la estrategia formulada; ya que la posibilidad de acción de cualquier Estado se ve limitada por el propio sistema internacional en el que se desenvuelve.

Es por ello que la presente evaluación de la estrategia “*Autonomía a través de la diversificación*” se hará conforme a los objetivos logrados y aquellos que no pudieron concretarse en este periodo; pues no es posible calificar tajantemente a la política exterior de exitosa o fallida debido a la complejidad de los elementos que la propia estrategia implica; cuestión que nos permite recuperar el aporte de Cabra Ybarra al respecto, quien afirma que:

*“[...] la estrategia es sólo uno más de los pasos que integran el proceso [de política exterior, por lo que] cuestionar la infuncionalidad o la funcionalidad de una estrategia para calificar el éxito o el fracaso de la política exterior de un Estado, como puede ser determinante, puede no serlo, toda vez que siendo—como lo es en realidad—un elemento importante de aquélla, no es el único.”<sup>151</sup>*

Después de la anterior puntualización, podemos ubicar los avances y limitantes más significativos en política exterior durante el periodo 2003 y 2010 por el gobierno lulista, teniendo en cuenta que un proceso de evaluación no solo califica los resultados últimos de la estrategia, sino que también es el punto de partida para la elaboración de una estrategia posterior.

---

<sup>151</sup> José G. Cabra Ybarra, Op. cit., p.154.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Los objetivos que planteó el gobierno de Lula recalcaron la importancia que para la política brasileña representaba obtener mayor participación internacional, principalmente en espacios económicos a través de la diversificación de socios comerciales y de la creación de alianzas estratégicas en diversas temáticas.

Respecto al espacio de influencia brasileña más próximo: Sudamérica, Brasil logró mayor proyección en los diversos procesos de integración, tal como fue el caso del MERCOSUR y la UNASUR, ello pudo lograrse a través de la entereza por pretender liderar reuniones y propuestas dadas en cada uno de estos espacios. En ambos proyectos se pretendió lograr una sólida integración sudamericana en diversas temáticas (comercial, política, social, ambiental, seguridad) que trajera beneficios para cada uno de los miembros en sus respectivas estrategias de inserción internacional; sin embargo, la falta de entendimiento entre los Estados llevó al estancamiento de diversas negociaciones en el seno de este organismo.

Se evidenciaron estrechas divergencias en las posturas individuales de cada Estado miembro, así como un desequilibrio sustancial entre sus economías, lo que no permitió un aprovechamiento del MERCOSUR de manera equitativa. A pesar de que en el discurso el gobierno brasileño apostó por consolidar la integración regional en sus diferentes áreas, la propuesta por lograr mayor grado de institucionalización del Mercado no fue apoyada por Brasil, debido a las distintas posturas de las élites brasileñas respecto al tema, pues para algunas de ellas, la profundización de la institucionalización del MERCOSUR obstaculizaba el comercio brasileño fuera de la región.

Más allá del discurso, los intereses (principalmente económicos) que Brasil mantuvo hacia los procesos de integración regional provocaron recelo y no siempre recibieron gran apoyo y confianza por parte de sus países vecinos. Puede decirse que ello no fue producto inmediato de la posición asumida por el gobierno de Lula, ya que viene alimentándose de un proceso histórico que describe a un Brasil que se asume con potencialidades innatas de superioridad regional (posición geográfica, dimensiones territoriales, densidad poblacional, posesión de recursos naturales) que le permitirían—de acuerdo con las élites brasileñas—un rol relevante en la escena internacional.

Aunado a lo anterior, los roces con Argentina limitaron las aspiraciones brasileñas en el área, pues encontró en éste, un fuerte rival en el ámbito político más que en el comercial; considerando que el 79% del PIB total del MERCOSUR correspondió a Brasil, el cual es seguido por Argentina con solo el 18%. Ambos países presentaron posturas comunes en ocasiones particulares (en la Cumbre



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

de las Américas del Mar de la Plata en 2005 Néstor Kirchner y Lula da Silva rechazaron las políticas de avance en las negociaciones del ALCA), pero no lo suficientemente fuertes como para poder crear mayor compromiso con la profundización de la integración sudamericana.

La falta de coordinación dentro del MERCOSUR impactó en las negociaciones de éste con la Unión Europea respecto a la creación de un acuerdo de libre comercio, puesto que ambos bloques rivalizaron en sus áreas de principal interés; mientras que el bloque sudamericano apostó por la liberalización en el área de agricultura, la Unión Europea impuso más restricciones a este sector. Ello obstaculizó el acercamiento con la Unión Europea que Brasil pretendía teniendo como plataforma al MERCOSUR.

Otro esfuerzo más de integración regional fue la UNASUR, la cual representó una importante plataforma para el proyecto de inserción internacional de Brasil. Al respecto, en el ámbito económico resultó en diversas oportunidades para la expansión de capital brasileño en Sudamérica, principalmente de multinacionales como ODEBRECHT, VALE, PETROBRAS, ELECTROBRAS, CAMARGO CORRÊA, entre otras, que incrementaron su presencia en América Latina, en donde adquirieron mayor experiencia y fortalecieron sus estructuras productivas; lo anterior les permitió proyectarse en otras partes del mundo como Europa y Asia bajo una imagen más competitiva.

De esta forma, no puede afirmarse que *la integración regional en Sudamérica a través del liderazgo brasileño se haya logrado*, pues como se observó, las divergencias (en diversas temáticas) entre los países de la región dificultaron que en espacios como el MERCOSUR y la UNASUR se compaginaran intereses y se crearan posturas comunes. Es de rescatar que el trabajo de la diplomacia brasileña en esta área, sí adquirió un alto dinamismo y que se logró propagar una idea de un liderazgo brasileño consolidado a escala regional; sin embargo, pareció ser—como se mencionó—parte de un discurso prometedor que le otorgó a Brasil mayor proyección internacional.

Por otro lado, la inversión financiera de Brasil en los proyectos, principalmente de infraestructura, en el marco de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) externó no solo mayores posibilidades de financiamiento de capital brasileño en la zona, sino también el interés del gobierno por fortalecer sus áreas de influencia en la región. Esto último logró avanzar a través de la iniciativa brasileña de crear el Consejo de Defensa Suramericano, el cual implicó la modernización de la fuerza militar brasileña y el mejoramiento de su industria armamentista.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Para este último fin, el acercamiento de Brasil con países como Francia y Rusia fue un paso relevante para poder acceder a tecnología de punta y la transferencia de conocimientos especializados en el área. De esta manera, las industrias brasileñas comenzaron un proceso de adquisición de conocimiento y capacitación en la fabricación de armas, submarinos y aviones; cuestión que demostró que las intenciones de Brasil por destacar en la escena internacional no solo se basaban en el aspecto económico o diplomático, sino también en un área de gran envergadura como la militar.

El aumento en la inversión en ciencia y tecnología a nivel interno fue un requisito indispensable en el que tuvo que trabajar el gobierno para poder hacer competitivas a sus empresas y que éstas pudieran manipular y adecuar la tecnología importada a las necesidades del Estado; por lo que sí pueden resaltarse avances significativos en el objetivo de política exterior de *aumentar el poder militar, científico y tecnológico del país*. A esto puede anotarse, que si quizá este hecho no ubicó a Brasil a la vanguardia militar, científica y tecnológica de las potencias desarrolladas, fue un primer paso para tal objetivo.

La Inversión Extranjera Directa (IED) representó importantes entradas económicas para Brasil, convirtiéndose así, en elementos claves para la estrategia de inserción internacional del Estado en este periodo (en 2010 ésta representó 48.506 millones de dólares); los principales inversores fueron Estados Unidos, España y Bélgica. Así mismo, el direccionamiento de las exportaciones e importaciones acercó al mercado brasileño con países como China, Alemania y Holanda; el primero de ellos se convirtió en el principal socio comercial, colocándose sobre Estados Unidos. Lo anterior fue favorable en tanto el creciente comercio de Brasil con China le brindó oportunidades al mercado brasileño de expandirse por la región asiática (región en ascenso en la economía mundial).

De esta manera, considerando que uno de los objetivos planteados por el gobierno de Lula, fue la *diversificación de los flujos comerciales*, cabe señalar que sí existieron avances respecto a éste, ya que se diversificó el comercio con socios estratégicos fuera de la región (previamente mencionados); con ello disminuyó su dependencia a un solo mercado y amplió el número de sus exportaciones. Gran parte de estas relaciones comerciales se basaron en la exportación brasileña de *commodities* (como el azúcar refinado, los combustibles y el café), productos en los que Brasil es considerado un fuerte competidor internacionalmente, pero que no le permitieron agilizar de manera sustancial sus exportaciones con valor agregado.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

La consideración de Brasil como parte de los BRIC fue un elemento clave en la consecución de sus objetivos, pues junto con otras economías emergentes lograron mayor proyección internacional, expandir su comercio, impulsar intercambios tecnológicos y sobre todo crear posturas comunes en mesas de negociación internacionales; tal fue el caso de las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha. El impulso a un sistema multipolar le permitió su incursión más activa al exterior, logró promover condiciones de pesos y contrapesos en diversas áreas y participar en bloques de alianzas regionales con la intención de hacer presión en foros internacionales, como el G-20, en donde pudo mostrar una posición de relativo liderazgo junto con la India.

Acorde con las puntualizaciones previas, el gobierno de Lula obtuvo resultados significativos respecto a su objetivo de *expandir la economía a través del comercio, la inversión y la competitividad de las empresas brasileñas internacionalmente*; es decir, Brasil logró incursionar en otras áreas del mundo a través de dichos mecanismos, lo que constituyó la base para aspirar lograr un crecimiento económico significativo a nivel mundial en los años posteriores, y solventar las problemáticas económicas internas de la sociedad brasileña.

A pesar del aparente crecimiento económico a nivel internacional (con un crecimiento del PIB en 2010 de 7,6%), Brasil presentó una economía nacional con un crecimiento decadente. “Con un 2,8 por ciento en 2006, alcanzó una tasa de crecimiento menor que la de sus países vecinos y muy inferior a los demás BRICs. Los principales problemas estructurales de la economía brasileña son la elevada carga tributaria, una deuda pública que en 2006 representó un 49,5 por ciento del PIB y la todavía alta participación de las materias primas en sus productos de exportación.”<sup>152</sup>

Por otro lado, tanto Brasil como la India pretendieron defender causas comunes de los países en desarrollo y apelar por mayor participación en los asuntos internacionales, con lo que adoptaron un rol de interlocutores entre los países en subdesarrollo y los desarrollados; cuestión que les permitía incursionar sus intereses particulares en estos espacios. Sin embargo, la capacidad brasileña para impulsar coaliciones no fue suficiente para lograr importantes ventajas en las negociaciones, considerando que el G-20 agrupó intereses heterogéneos y a la vez contradictorios, dificultando con ello la verdadera construcción de una postura común entre los miembros.

---

<sup>152</sup> Susanne Gratius, *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?*, Documento de trabajo, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, N°35, abril de 2007, p.9.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

La diplomacia cultural, utilizada principalmente en el acercamiento con África fue una clara expresión del poder blando de Brasil, ya que a través de una cooperación basada en la contribución a la paz y justicia social, el respeto al derecho internacional y promoción de valores comunes, construyó lazos más estrechos con países como Timor Oriental, Cabo Verde y Mozambique, los cuales se convirtieron en principales receptores de la cooperación técnica brasileña. La relación con este continente implicó la expansión de hasta 37 embajadas brasileñas en 54 diferentes países africanos, convirtiéndose Brasil en el quinto país con mayor número de embajadas en África (después de Estados Unidos, Francia, Rusia y China).

El mantenimiento de este tipo cooperación fue declarada recurrentemente por la diplomacia brasileña como: relaciones sin fines de lucro, las cuales responderían a una visión altamente altruista; sin embargo, entre las aspiraciones que se mantenían detrás de dichas acciones, se encontró el logro por aumentar el prestigio e influencia brasileña, así como la búsqueda de apoyos para su *candidatura a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad*. A pesar de que sí logró mayor prestigio como un importante contribuidor de cooperación y ayuda humanitaria, Brasil estuvo lejos de conseguir apoyo en este último objetivo.

Acorde a lo anterior es importante analizar que la proyección que Brasil logró al exterior, en los diversos foros multilaterales, no fue sinónimo de un real aumento de poder en la escala internacional, en este sentido, las posibilidades de *impulsar reformas en las instituciones internacionales como en la ONU o la OMC* quedaron solo en ideales y propuestas, ya que un objetivo como éste luce ambicioso considerando que son las potencias hegemónicas las que inciden de manera sustancial en la modificación de las pautas globales, concentrando mayor rango de poder de acción y decisión.

Por otro lado, su papel como mediador de conflictos fue una expresión más del poder brasileño, el cual buscó a través de la promoción de medidas pacíficas y diplomáticas condiciones de estabilidad, que más allá de responder a fines de solidaridad con otros Estados, le permitieron mantener un contexto óptimo para ampliar su influencia sin que se pusieran en riesgo sus intereses y poder disminuir la injerencia de actores extra regionales en su zona de influencia más próxima.

Respecto a *la búsqueda de autonomía*, como uno de los principales objetivos de la política exterior brasileña, podemos decir que se logró en términos relativos puesto que Brasil logró ampliar sus márgenes de maniobra, tanto en la diversificación de socios estratégicos como en la inserción en



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

nuevos roles y dinámicas internacionales; sin embargo, su actuar externo aún se vio condicionado por los designios de las grandes potencias y por los desafíos sociales internos.

De lo anteriormente puntualizado puede identificarse que los objetivos de política exterior estuvieron enfocados a la atención del *desarrollo económico* del país (el cual pudo ubicarse en esta Tesis como uno de los principales intereses nacionales de Brasil durante los gobiernos lulistas) a través de diversos mecanismos externos. Sin embargo, como se apuntó anteriormente, la política exterior es una herramienta más de la cual el Estado hará uso para cubrir las necesidades nacionales, por lo que las acciones que el gobierno desarrolle como parte de la política interna adquieren igualmente un alto valor en la consecución de los intereses nacionales.

De esta manera, encontramos que a nivel interno, respecto a la materia de política exterior, se presentaron varios elementos que le imprimieron mayor dinamismo a esta política; uno de ellos fue la creación del puesto de Asesor Especial de la Presidencia (ocupado por Aurélio García). Con éste, la planificación e implementación de la política exterior retomó un papel más estratégico, ya que éste se convirtió en consejero personal del presidente y mantuvo una fuerte presencia en los medios de comunicación; aunado a ello, este puesto permitió llevar a cabo una agenda más dinámica, ya que diversos temas pudieron tratarse con mayor detenimiento, principalmente aquellos considerados estratégicos (como el resguardo de los intereses de Brasil en Sudamérica).

Así mismo, la calidad en la formación del servicio diplomático amplió las posibilidades en el logro de los objetivos propuestos por Lula, ya que favoreció la estructuración de una postura más sólida y definida del país dentro de sus relaciones internacionales. A lo anterior puede agregarse la autonomía que bajo ciertos parámetros mantuvo Itamaraty en materia exterior, el cual, a través de una activa diplomacia a favor de la solución pacífica de los conflictos, y apego al Derecho Internacional y la negociación, mantuvo un amplio reconocimiento y prestigio internacional durante este periodo.

El incremento de la participación de la presidencia en los asuntos de política exterior mostró un mayor compromiso del gobierno con los procesos internacionales y las interacciones del país con el exterior. Así, a través de la diplomacia presidencial, Lula demostró capacidades de negociación frente a diversos actores internacionales, siendo claro ejemplo su participación y liderazgo en foros multilaterales (G-20, UNASUR) y labores de mediación en conflictos internacionales (Golpe de Estado en Honduras, conflicto Palestina-Israel, crisis institucional venezolana). Lo anterior encontró





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

gran sustento en la perspectiva humanista que Lula da Silva proyectó en su diplomacia, la cual no sólo se identificó con la tradición histórica del país, sino con la trayectoria política de Lula, en donde los problemas sociales como la pobreza y la desigualdad permitieron una gran vinculación con los países en desarrollo.

De esta forma, puede agregarse que la participación de diversos actores nacionales en la planeación de la política exterior le permitió a esta última comprender de una manera más integral los objetivos y funciones de sí misma, lo que permitió colocar en la agenda intereses de diversos sectores sociales; aunque ello no significó un tratamiento por igual de los mismos. Lo anterior se observó en las oportunidades que sectores como el empresarial, encontraron en el accionar de la política exterior brasileña; ya que como se mencionó, hubo una creciente internacionalización de multinacionales brasileñas alrededor del mundo.

Tomando en cuenta la consideración anterior, es prudente señalar que los resultados de la política exterior del periodo 2003-2010 tuvo avances significativos en diversos objetivos planteados por el gobierno encabezado por Lula da Silva, sin embargo, el éxito o no de los mismos debe considerarse respecto al cumplimiento de los intereses nacionales brasileños, puesto que—como se ha mencionado en diversas ocasiones—la política exterior sirve al cumplimiento de las necesidades internas del Estado.

Es por ello que el desarrollo económico y el desarrollo social que buscaron cubrirse, no se concretaron en este periodo; ello considerando que las condiciones del medio internacional no favorecieron en gran medida a las aspiraciones brasileñas, ya que la multipolaridad que caracterizó las relaciones entre los distintos actores al exterior, mostró gran complejidad debido a la gran cantidad de intereses y posturas de cada una de las políticas exteriores de los diversos Estados y de aquellas posiciones que otros actores presentaron a nivel internacional.

Así mismo, los objetivos de política exterior planteados a partir de 2003, parecieron responder más a un proyecto de largo que de corto plazo, ya que lucieron ambiciosos para lograr concretarse en tan solo ocho años de gobierno. Por lo que puede anotarse que si bien la estrategia planteada—*autonomía a través de la diversificación*—fue construida a partir de un pensamiento estratégico proyectado en la política exterior del Estado desde muy temprana edad, demostrando un grado de flexibilidad para poder adecuarse al contexto presente, puede advertirse que las élites partícipes en la elaboración de la política exterior durante los mandatos de Lula da Silva subestimaron las reales



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

capacidades de Brasil (económicamente, política, militar, cultural y diplomática) para poder intervenir de manera más profunda en las estructuras del sistema internacional y modificarlas acorde a los intereses brasileños.

La cobertura de estos últimos dependió de igual manera de las condicionantes internas y de la política implementada al interior; de esta manera pueden ubicarse relevantes acciones dirigidas a promover el desarrollo social, con las cuales pretendían mitigarse agudos problemas como la pobreza, la exclusión social, la delincuencia, el analfabetismo, el mal acceso a los servicios de salud y de alimentación; problemas que se vincularon con el deficiente desarrollo económico que en los años anteriores había presentado el país.

Se desarrollaron una serie de programas sociales con aras a agrandar la clase media y disminuir gradualmente la pobreza generalizada. Ejemplo de ello fueron el Programa Hambre Cero que se dirigió a respaldar la seguridad alimentaria y nutricional del pueblo brasileño; y el Programa de Bolsa Familiar, el cual se basó en la transferencia de ingresos a las familias más desprotegidas. De acuerdo con lo citado por Anahí Hernández Ozuna (en *La política exterior brasileña durante el lulismo: entre la tradición y la ruptura*): “Estos programas disminuyeron 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 media.”<sup>153</sup>

A pesar de que hubo una disminución en los índices de pobreza, y por lo tanto un ligero aumento de la clase media, los programas de cobertura social de la agenda de política interna de Da Silva—dirigida principalmente a apoyar a los sectores más pobres de la sociedad—no fue suficiente para afrontar la desigualdad ni la pobreza. Ello se debe a que los problemas que acogen a la sociedad brasileña son estructurales y exigen actitudes más comprometidas que apuesten por soluciones a largo plazo, con la intención de atacarlas de fondo y que se les otorgue continuidad en su instrumentación.

Por tal motivo puede mencionarse que el crecimiento económico que Brasil proyectó a nivel mundial no se vio reflejado internamente (para 2010 Brasil presentó un crecimiento del PIB de 7,5%), más que en determinados sectores (empresarial), cuestión que profundizó las desigualdades sociales, sin permitir un verdadero desarrollo nacional.

---

<sup>153</sup> Anahí Hernández Ozuna, Op.cit., p.68.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

De esta manera se evidenció que la inclinación popular y progresista que presentó Lula da Silva—bajo la plataforma del Partido de los Trabajadores, durante su campaña y en los primeros meses de su gobierno—no fue concretada en la práctica, ya que las acciones a mejorar la calidad de vida de la sociedad brasileña no fueron priorizadas y atendidas de manera más comprometida por el gobierno.

Así:

*“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 otros.”<sup>154</sup>*

La evaluación de la política exterior del periodo 2003-2010 de Brasil, por lo tanto, no puede calificarse de fallida o totalmente exitosa, puesto que la complejidad de los elementos que intervinieron en ella permitieron avances relativos de acuerdo a ciertos objetivos planteados, así como deficiencias respecto a algunos otros. De ello se desprende que la elaboración de una estrategia de inserción internacional es un punto estratégico en el proceso de formulación de política exterior, sin embargo es la ejecución de la misma la que determina en gran medida los resultados reales.

---

<sup>154</sup> Emir Sader, *El enigma Lula: la difícil caracterización de su gobierno* en Memoria, Revista mensual de política y cultura, N° 239, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, A.C., diciembre 2009, febrero 2010, pp.29-30. en Anahí Hernández Ozuna, Op. Cit., p.77.





## CONCLUSIONES

Después de haber hecho un análisis sobre la política exterior que Brasil ha desempeñado a lo largo de su historia, y haciendo hincapié en las diversas estrategias desarrolladas por los gobiernos respectivos, es posible señalar que a partir de la estrategia “*Autonomía a través de la diversificación*” (2003-2010) Brasil desempeñó un rol más dinámico e influyente en el sistema internacional. Lo anterior se logró a través de una participación más activa en foros y organismos internacionales; en la creación de importantes plataformas de cooperación; de un fuerte impulso al establecimiento de relaciones multilaterales; de la integración regional y de la construcción de alianzas con socios estratégicos extra regionales.

No obstante, los alcances últimos de esta estrategia no dieron cobertura a dos importantes intereses nacionales: *el desarrollo económico y el desarrollo social*; lo que significó que algunos objetivos no fueron logrados o que se obtuvieron resultados no esperados. La estrecha relación entre la política interna y externa es, por lo tanto, fundamental para poder instrumentar una estrategia más adecuada a las necesidades internas; ya que ambas políticas son instrumentos del Estado dirigidas a ámbitos diferentes pero que comparten fines comunes.

La estrategia brasileña *autonomía a través de la diversificación* fue resultado de un largo proceso de construcción, modificación, reafirmación y evaluación de la política exterior del Estado brasileño, la cual históricamente ha colocado a Brasil de manera distintiva en el mundo; pues desde su consolidación como República en 1889 hasta la instauración del *Estado Novo* (1930-1954) este país ha arraigado determinados valores y principios nacionales que han influido en el rumbo de su accionar externo. De este modo, el respeto a la dignidad humana, el combate a la pobreza, la desigualdad, la paz, la autonomía, el desarrollo y la estabilidad, han permeado en toda estrategia de inserción internacional brasileña.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

Desde la consolidación de las fronteras territoriales a cargo del Barón de Río Branco, Brasil comenzó a presentar un creciente prestigio en su diplomacia, que se caracterizó por apearse al Derecho Internacional, a la solución pacífica de los conflictos y a la no intervención en asuntos externos. La demarcación fronteriza se logró por medio de arbitrajes internacionales, haciendo que la seguridad en esta área no se presentara como un riesgo latente para el país; por el contrario, las vulnerabilidades de la sociedad brasileña se inclinaron al aspecto económico, provocando que desde muy temprano en la historia de Brasil se ubicara al desarrollo económico como el interés prioritario de la nación.

Tales elementos permitieron que se apreciaran líneas más concretas y definidas en la actuación de Brasil en el escenario internacional; de esta forma, se observan tres estrategias que guiaron la política exterior de este país, las cuales han estado dirigidas a lograr un desarrollo económico y social.

En primer momento, la estrategia *autonomía a través del distanciamiento* se gestó durante el periodo de dictadura en Brasil y presentó un alejamiento de las problemáticas mundiales y una ligera desconfianza de las instituciones internacionales. La segunda de ellas, la *autonomía a través de la participación*, tuvo de escenario los primeros años de la pos guerra Fría, en los que comenzaron a definirse las relaciones de poder en el sistema internacional y bajo el cual se buscó mayor participación en dichos espacios, evitando confrontaciones con las grandes potencias sin desafiar los nuevos esquemas de poder.

La tercera estrategia, entendida como *autonomía a través de la diversificación* dada entre 2003 y 2010 se desarrolló bajo la administración de Lula da Silva, quien representó un logro sustancial para la izquierda a nivel nacional y regional; ello involucró una serie de cambios en las áreas del gobierno encargadas del proceso de formulación de la política exterior. La nueva administración se guió por una visión autonomista de las relaciones internacionales que revalorizó las distintas potencialidades del país, evaluando las oportunidades y desafíos del medio nacional e internacional y modificando la priorización de los objetivos existentes y estableciendo otros, pero siempre acordes al interés nacional.



Este cambio de estrategia se guió por la tradición histórica de la política exterior brasileña, pero basándose en la diversificación de las relaciones del país con distintos actores internacionales en áreas clave para sus objetivos, como la comercial, cultural, política, tecnológica y diplomática. Así mismo, buscó ingerir en importantes espacios a nivel mundial, pretendiendo incursionar en ellos sus intereses particulares y modificar las relaciones de poder existentes que le permitieran óptimas condiciones para el logro de sus objetivos.

Brasil aprovechó la dispersión del poder en el sistema internacional y los espacios descuidados por otros actores, y buscó convertirlos en polos de influencia brasileña; tal fue el caso de América Latina, que después del 11 de septiembre—a partir de que la política estadounidense concentró sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo—, el gobierno brasileño impulsó con mayor fuerza la integración regional, que prometía colocar a la región en una posición más óptima en la economía internacional. De esta forma, Brasil buscó hacer uso de los foros multilaterales y regionales como plataformas para sus aspiraciones globales, más que para promover una real integración; por un lado, esto le otorgó mayor prestigio y proyección internacional pero también implicó que se descuidaran objetivos de fondo en este tipo de espacios y que se desaprovecharan las ventajas que de éstos podía obtener.

De esta manera, puede percibirse que la política exterior de Brasil ejerció un juego de pesos y contrapesos en las relaciones internacionales; ya que por un lado apostó por el apoyo a los países subdesarrollados sin descuidar sus relaciones con el mundo desarrollado. Así mismo, impulsó un discurso respecto a la democratización de las instituciones y organismos internacionales, y el establecimiento de relaciones más justas y equitativas en las que dominaban las grandes potencias; pero más allá de lo discursivo, se observó la aspiración por convertirse en una gran potencia.

A pesar de que la posición de Brasil no se encontró en las condiciones de oponerse directamente a los poderes dominantes, sí pudo establecer cierto tipo de contrapesos, demostrando con ello la adopción de pretensiones más autónomas en sus decisiones



políticas. Fue así que tuvo lugar el voto brasileño en contra de sancionar el programa nuclear iraní; la declaración a favor del desarrollo de la energía nuclear para fines pacíficos y el emprendimiento a nivel interno de un proyecto para el enriquecimiento de uranio. Regionalmente criticó la presencia de bases militares estadounidenses en Colombia y su intervención desestabilizadora en la crisis hondureña posterior al golpe de Estado del 2009; cuestiones que supusieron un compromiso mayor con las problemáticas internacionales y regionales.

En el ámbito multilateral, Brasil encontró en el acercamiento con otras potencias emergentes la posibilidad de ampliar su mercado, y aunque espacios como los BRIC significaron importantes puentes comerciales, su fortaleza se concentró en el ámbito político y diplomático. Estas economías compartieron el interés por construir un sistema internacional multipolar y lograr reglas comerciales más justas en la economía internacional.

Aunque el crecimiento de la economía brasileña entre 2003 y 2010 fue evidente, principalmente en comparación con sus vecinos regionales, a nivel internacional aún presentó ciertas deficiencias, pues en tanto fue considerado como una de las potencias emergentes con prometedoras expectativas económicas, siguió manteniéndose como el país con el PIB más bajo en el marco de los BRIC. Ello supone que la diversificación de las relaciones con estas potencias fue un logro significativo del gobierno, sin embargo es necesario que se apueste por una estrategia que refuerce y potencialice dichos vínculos; al respecto, las empresas brasileñas que lograron expandir su mercado en otras áreas geográficas debieron apostar por la exportación de bienes con mayor valor agregado, que permita que la economía brasileña en verdad pueda competir con el resto de los mercados emergentes y que éstos no solo fungieran como plataformas para lograr mayor prestigio internacional.

La crisis económica de 2008 fue un claro desafío para las distintas economías, ya que se puso a prueba las condiciones y capacidades para sobrellevar sus efectos negativos en los mercados nacionales; en este sentido, la relativa autonomía respecto al modelo de





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

desarrollo que Brasil había gestado desde 2003—basado en políticas anti cíclicas, expansión del mercado y la política de diversificación de socios comerciales—permitió disminuir el impacto de la crisis y presentar una recuperación con menos dificultades. Con ello, Brasil mostró que una política económica más autónoma respecto a los mercados internacionales le era más favorable a sus intereses nacionales y le permitiría escalar de manera más favorecedora en el esquema internacional de poder.

En la búsqueda de mayor autonomía, Brasil apostó por la implementación de recursos de poder blando, como la ayuda humanitaria, la cooperación en áreas educativas, diplomáticas y culturales, un apoyo como mediador ante conflictos regionales y extra regionales para incidir en los intereses o posturas de otros actores y obtener resultados favorables a sus aspiraciones globales, consiguiendo mayor apoyo político, aceptación y prestigio en la comunidad internacional. De esta manera, puede decirse que Lula apostó por instrumentos persuasivos y pausados para alcanzar objetivos a largo plazo de gran envergadura.

El gobierno lulista tuvo que asumir otros costos para demostrar mayor compromiso internacional, por lo que también invirtió en recursos financieros, humanos y materiales para concretar sus aspiraciones globales, ya que solo de esa manera podía ganar mayor proyección mundial; así, la misión de paz en Haití, las obras de infraestructura en América del Sur (en las que predominaron capitales brasileños) y su contribución financiera en la reconstrucción de los territorios palestinos se mantuvieron bajo esa tónica.

En este sentido, la política exterior de Lula pareció sobrevaluar en el discurso el verdadero poder de Brasil, sin reflejar sus capacidades reales de acción y decisión, provocando que la consecución de algunos objetivos no pudiera concretarse. Sin embargo, la retórica manejada por este gobierno logró disuadir al resto de los actores internacionales de su capacidad para convertirse en una potencia mundial, aunque en la práctica aún estuviera distante de ello.

Los desafíos a los que el Brasil de Lula se enfrentó respecto a la consecución del desarrollo económico como interés nacional, recayeron más en limitantes internas que externas; la



gran desigualdad social y la pobreza extrema obstaculizaron su actuar internacional y por lo tanto los resultados que de esta última devinieron no impactaron significativamente al interior, ya que este tipo de problemas estructurales que afectaban de forma generalizada a la población brasileña no vieron disminuirse. De esta manera, puede decirse que es de gran relevancia el hecho de que los resultados que se logren en el ámbito externo deben verse reflejados a nivel interno, en tanto que la política exterior es una extrapolación de la política interna para la consecución de los intereses reales de la nación.

Cabe puntualizar que las potencialidades de Brasil son bastas, tanto en recursos naturales, dimensiones geográficas y densidad poblacional, cuestiones que le asignan un lugar altamente estratégico en el mundo, con base en el cual puede consolidar sus aspiraciones como actor global. Sin embargo, ello exige una coherente evaluación de las condiciones del sistema internacional y no solo de la aspiración o el deseo. Es por ello, que revalorizar los recursos del Estado y ser conscientes de la posición que se ocupa en el escenario internacional con base en una visión objetiva, permitiría que se emprendiera una verdadera toma de decisiones propia.

La creciente influencia de Brasil en el escenario internacional no fue una cuestión espontánea dada en la administración lulista, ya que ésta fue consecuencia de un largo proceso político, teórico e intelectual de planeación estratégica y ejecución de la política exterior; y si bien, ésta no obtuvo los logros esperados y presentaron diversas deficiencias, me parece prudente rescatar el hecho de que ésta respondió a un proceso más consensuado respecto a las potencialidades del país y a las oportunidades del medio internacional. Así bien, es claro que la diversificación de las relaciones de Brasil con distintos socios estratégicos a través de la creación de alianzas y la diversificación respecto a su participación en múltiples temáticas permitió que el país acentuara su autonomía respecto a los grandes polos de poder.

Cabe resaltar que la credibilidad que la población otorgó a Lula como presidente influyó significativamente en el quehacer de la política exterior, pues un gobierno tímidamente respaldado dificulta las decisiones y las acciones gubernamentales a cualquier nivel. En



este sentido, a pesar de los escándalos de corrupción de la administración de Lula a finales de su segundo mandato y que provocaron una caída en su popularidad, la confianza que la población depositó en sus propuestas se vio reflejada en el apoyo a la candidata del Partido de los Trabajadores, Dilma Vana Rousseff, quien prometió mantener las líneas principales de la administración lulista.

Los círculos cercanos al tomador de decisiones en materia externa son tan determinantes como aquellos próximos a las decisiones de política interna, pues ambos espacios determinan el desarrollo de la nación. Es por tal motivo que el vínculo existente entre el gobierno y los círculos de académicos dedicados al análisis de la política exterior del Estado debe de fortalecerse, considerando que la parte teórica analítica permite la formulación de una estrategia de política exterior más consensuada y coherente a la realidad nacional y con mayores posibilidades de enfrentarse de manera ventajosa al contexto internacional.

Con base a lo anterior puede apuntarse que la política exterior es sin duda un proceso continuo y altamente complejo que al enfrentarse a constantes cambios debe ser capaz de desarrollarse por vías e instrumentos diversos que respondan a determinado contexto pero que mantengan los fundamentos de la nación. De ello resulta la relevancia de evaluar las estrategias ya implementadas, pues a partir de éstas pueden ubicarse las líneas de acción que merecen continuidad y aquellas que deben ser modificadas; con ello se abriría la posibilidad de hablar sobre una política exterior de Estado y no de Gobierno, ya que con cada cambio de gobierno los objetivos tienden a ser radicalmente sustituidos por otros nuevos y que más allá de responder a las necesidades nacionales responden a los intereses del grupo en el poder.

Finalmente, la construcción de una estrategia adquiere un valor significativo en el plano de la política exterior, considerando que ésta articula los diversos mecanismos para la consecución del interés nacional y el cumplimiento de los objetivos de un Estado, ya que al aprovechar las coyunturas externas o aquellos momentos en los que otros actores descuidan sus posiciones, se podrá crear nuevos vínculos considerados clave por el Estado y en los



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

que ahora se tiene injerencia directa o indirectamente, construyendo ventajas decisivas en la consecución de los objetivos.







## FUENTES CONSULTADAS

### **Bibliografía**

- Amaya Amaya, Jairo, *Negociación: Arte & Técnica. Modelo conceptual, planeación, perfiles culturales, juegos*, PubliArte, Bucaramanga, Colombia, 2007, 158pp.
- Cabra Ybarra, José G., *Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual*; en Relaciones Internacionales. Nueva época, N°94, Centro de Relaciones Internacionales-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, enero-abril de 2006.
- Calduch Cervera, Rafael. *Dinámica de la sociedad internacional*, Centro de Estudios Ramon Areces; Madrid, España, 1993, 493pp.
- Cervo, Amado Luiz; y Bueno, Clodoaldo, *História da Política Exterior do Brasil*, Coleção o Brasil e o Mundo, 2ª edición, Instituto Brasileiro de Relaciones Internacionales, Editora UnB, Brasilia, 2002.
- Clausewitz, Carl von. *De la guerra*, Barcelona, Idea Books, depósito legal 1999, Díez A. (Traducción), 312pp.
- Do Couto E Silva, Golbery, *Geopolítica del Brasil*, Traducción y notas de Paulo R. Schilling, El CID Editor, México, 1978, 252pp.
- Ely, Roland, *La formulación e instrumentación de la política exterior del Brasil, 1964-1985*, SABER, Universidad de los Andes, 172pp.
- Fuentes, Claudio (coordinador), *América Latina, una región pacífica pero vulnerable en Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos: informe regional América Latina*, FLACSO, Chile.
- Hernández Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Tomo II, Porrúa, México, 2002, 1295pp.
- Ianni Octavio, *El colapso del populismo en Brasil*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Serie Estudios 39, Traducción de Obdulio Munfio, México 1974, 225pp.
- Kamath, P.M, *Foreign Policy-Making and International politics*, Nueva York, Estados Unidos, Radian Publishers, 1990.
- Lechini, Gladys, *IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur*, en publicación *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, Giron, Alicia;



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

- Correa, Eugenia, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, octubre 2007, 280pp.
- Mejía, Leonardo, *Geopolítica de la integración Subregional. El rol de Brasil*, La Huella, Ecuador, 2012.
  - Mintzeberg, Henry; Brian Quinn, James y Voyer John. El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos. Pearson Education, 1ª ed., México, 1997, 653pp.
  - Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, Colmex, 1984.
  - Ortiz Mena, Antonio; Amorim Neto, Octavio; y Fernández de Castro, Rafael, *Brasil y México: encuentros y desencuentros*. Secretaria de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, México, D.F.
  - Peña Loza, Tomás, “La formulación de la política exterior de los Estados Unidos de América y su impacto sobre México”, en *Continuidad y Cambio en la política exterior de México*, 1977, México, Colmex, 1977.
  - Pereyra Doval, Gisela, *La Autonomía como eje rector de la política exterior. El caso brasileño (Autonomy as foreign policy's rector axis. The Brazilian case)*, Temas y debates, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Rosario, año 17, N°25, enero-julio, Argentina 2013.
  - Perfil Económico-Comercial de Brasil, Embajada de Uruguay en Brasil, Departamento Económico-Comercial, Brasilia, julio de 2005.
  - Reynolds, Philip Alan. An introduction to International Relations, Londres, 1971, Editorial Group Leed (traducción de Francisco Condomines) “Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales”, Madrid, 1977, Editorial Tecnos.
  - Romero Gallardo, Michelle Vyoleta; Peña González, Rodrigo; y González Ulluo Aguirre, Pablo Armando, *Brasil: raíces geopolíticas y actual influencia en expansión*.
  - Sánchez, Walter, *BRICS El difícil camino entre el escepticismo y el asombro*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, LXI Legislatura Cámara de Diputados, Oropeza García Arturo (Coordinador), UNAM, México, 2011.
  - Schröder, Peter *Estrategias políticas*, Fundación Friedrich Naumann/OEA, 1º edición, México, 2004.
  - Velázquez, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior en México*, México, Plaza y Valdés; Universidad del Mar, 2007.





## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

- Zibechi, Raúl, *Brasil Potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, 1º edición, México, D.F.: Bajo Tierra Ediciones, 2012.

### **Hemerografía**

- Ayllón, Bruno, *La política exterior del Gobierno de Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI, N°22-2006, febrero 2006.
- Bernal Meza, Raúl, *El pensamiento internacionalista en la era de Lula*, Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, N° 167, 2010.
- Botto, Mercedes; Tussie, Diana; Delich, Valentina; *El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional*, Documento de Trabajo No.35, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO-Facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales, FLACSO/Argentina, octubre 2009.
- Botto, Mercedes; Tussie, Diana; Delich, Valentina; *El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional*, Documento de Trabajo No.35, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO-Facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales, FLACSO/Argentina, octubre 2009.
- Bracker, Jeffrey. “The Historical Development of the Strategic Management Concept” en *Academy of Management Review*, Georgia State University, 1980, Vol. 5, N° 2, 219p.
- Costa Vaz, Alcides, *El gobierno de Lula. ¿Una nueva política exterior?*, Nueva Sociedad, n°187, septiembre-octubre 2003, 144pp.
- Duarte Villa, Rafael; y Trinidad Viana, Manuela, *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*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, vol. 28, n° 2, 2008.
- Ghotme, Rafat Ahmed, *Potencias emergentes: los dilemas de la inserción brasileña en el sistema internacional durante el gobierno de Lula Da Silva, 2003-2010*, Criterio Libre, vol.10, n1º7, Bogotá, Colombia, julio-diciembre 2012, 318pp.
- Giaccaglia, Clarisa, *La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva*, Artículos CONfines, 6/12 agosto-diciembre 2010.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

- Gomes Saraiva, Miriam y Valença, Marcelo M., *Brasil: potencia regional con intereses globales*, Diálogo político, Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C, año XXVIII, n°4, Buenos Aires, Argentina, diciembre de 2011, 231pp.
- Grabendorf, Wolf, *Brasil: de coloso regional a potencia global*, Nueva Sociedad, N°226, marzo-abril de 2010.
- Grabendorff, Wolf *La política nuclear y de no-proliferación de Brasil*, Estudios Internacionales, Vol.20, N°80, 1987, 522pp.
- Gratius, Susana, *¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano*, Comentario, Fundación para las relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, abril 2008.
- Gratius, Susanne, *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?*, Documento de trabajo, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, N°35, abril de 2007, 40pp.
- Harnecker, Marta y Uribe, Gabriela. “Estrategia y táctica” en Serie de Cuadernos de Educación Popular: ¿Cómo luchar por el socialismo?, Editora Nacional Quimantú, Chile, 1973.
- Herrero de Castro, Rubén, “Evolución del concepto de Interés nacional” en Monografías del CESEDEN, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Gobierno de España, marzo 2012.
- Hoyos Ballesteros, Ricardo, “Marketing: más de 100 años de historia. Génesis y evolución de un concepto” en la revista Asomercadeo, Lecturas Seleccionadas de Mercadeo, Medellín, Colombia, diciembre 2007.
- Ibáñez, Emilio Albi, *La Globalización económica como marco de las relaciones internacionales*, Nuevas Tendencias en economía y fiscalidad internacional, N° 825, septiembre-octubre 2005.
- Lasagna, Marcelo *Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo*, Fundación CIDOB, Afers International, número 32.
- Martino, Diego, *Deforestación en la Amazonía: principales factores de presión y perspectivas*, América del Sur, Revista del Sur, N°169, enero-febrero 2007.
- Massarani, Luisa; *Brasil: inversión en ciencia alcanza cifra récord*, Sci Dev Net: Acerca la ciencia al desarrollo mediante noticias y análisis, Inglaterra, julio de 2013. Disponible en:



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

<http://www.scidev.net/america-latina/financiamiento/noticias/brazil-s-science-investment-reaches-record-high-1.html>

- Meira Penna José Osvaldo, *Geopolítica y política exterior brasileñas en Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*, compilación de Philip Kelly y Jack Child, Lynne Reinner Publishers, Inc., 1988.
- Meyenberg Leycegui, Yolanda; y Souki, Léa G., *Las campañas políticas de Fox en México y Lula da Silva en Brasil. El Vaivén de los medios de comunicación*, Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, vol.2, núm. 1, primer semestre 2006, 297pp.
- Mintzberg, Henry y Waters, James A. "Of Strategies, Deliberate and Emergent" en *Strategic Management Journal*, vol.6. N°3 (Jul.-Sep., 1985).
- Miranda, Roberto Alfredo *Argentina: en tiempos de crisis*, Revista de Relaciones Internacionales, Estudios, n° 24, Argentina, 2003.
- Moniz Bandeira Luiz Alberto, *Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos*, El futuro de la integración regional, Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina, N° 186, Julio-Agosto de 2003.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto; *Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional en El futuro de la Integración Regional*, Nueva Sociedad, N°186, julio-agosto 2003.
- Moraes Lessa, Antonio Carlos, *Inestabilidad e mudanças: os condicionantes históricos da política externa brasileira sob Geisel (1974-1979)*, Brasilia, N° 34, enero-marzo de 1997.
- Morales Castillo, Rodrigo, *Evaluación de la gran estrategia brasileña*, Revista Mexicana de Política Exterior, Opinión pública y política exterior en América Latina, Artículos, Secretaría de Relaciones Exteriores, N°93, julio-octubre 2011.
- Palacios L., Juan José, *América Latina en la coyuntura mundial de fin de siglo: hacia un modelo postneoliberal de desarrollo*, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. II, n°5, enero-abril de 1996.
- Pinheiro, Leticia, *Autoría y participación en la política exterior brasileña*, Foreign Affairs Latinoamérica, volumen 9, n° 2, 2009.
- Rubén Herrero de Castro. "Evolución del concepto de Interés Nacional" en Monografías del CESEDEN, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Gobierno de España, marzo 2012, 165pp.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

- s/a, *Foco ALADI, Oportunidades Comerciales Paraguay-Brasil*, Asociación Latinoamericana de Integración, Secretaría General, Departamento de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo, N°OC.PY, marzo de 2010.
- Sáinz, Pedro; y Calcagno, Alfredo, *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, Serie Temas de Coyuntura, CEPAL, ECLAC, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile, julio de 1999.
- Sallum Jr., Brasílio João, *Brasil bajo Cardoso: neoliberalismo y desarrollismo*, *Tempo Social*, Revista de Sociología da USP, N°2, vol. 11. São Paulo, 2000, 775pp.
- Sallum Junior, Brasílio, *Brasil. Las dificultades de Cardoso*, Nueva Sociedad, N° 156, julio-agosto 1998.
- Schnake Gálvez, Alex, *Orden multipolar en el siglo XXI: efectos globales y regionales*, Revista Encrucijada Americana, Universidad Alberto Hurtado, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, año 4, N° 1, otoño-inviernos 2010, Santiago de Chile, 2010.
- Serbin, Andrés, *Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?* En Anuario CEIPAZ, N°1, 2007-2008.
- Villalba Fernández, Aníbal, “La evolución del pensamiento estratégico” en *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, Monografías del CEDESEN, Ministerio de Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, España, diciembre 2003.
- Wallis, Víctor, *La experiencia de Brasil con una Política Exterior Independiente* en Estudios Internacionales, vol.I, N°2, 1967.

### **Tesis**

- Baltazar Guitiérrez, Juan Josafath, *Geopolítica de Turquía: una perspectiva hacia el siglo XXI*, tesis para obtener el título de licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, D.F, 2013, 161pp.
- Bonilla Plaza, Camilo Enrique, *La política exterior brasileña como eje del nuevo proceso de integración: la Unión de Naciones Suramericanas (2004-2008)*, (Monografía de Grado presentada como requisito para optar al título de Internacionalista), Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Relaciones Internacionales, Bogotá D.C., 2010.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

- Campos Figueredo, Francy Carolina, *Balance de la política exterior del presidente Luis Inácio Lula da Silva dentro del proyecto brasileño de liderazgo global. Periodo 2003-2010*. Tesis para obtener el título de Internacionalista en la Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia, 2012.
- Cortés, María Julieta, *El ALCA en la política exterior de Brasil durante las presidencias de Cardoso y Lula. Convergencias y diferencias* en VI Congreso Nacional de Ciencia Política, La política en un mundo incierto: Representación, gobernabilidad democrática e inclusión social, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 5 al 8 de noviembre de 2003.
- Granja, Lorena y Sanz, Florencia, *Partidos y Política Exterior, un análisis comparado de Brasil y Uruguay*, Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.
- Hernández Ozuna, Anahí Paola “*La política exterior brasileña durante el lulismo: entre la tradición y la ruptura*” (tesis para obtener el grado de licenciatura), Facultad de ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, D.F., 2012, 196pp.
- Nardi, Valentina, *La Cooperación Sur-Sur en la Política Exterior de Brasil: el caso de IBSA*, VI Congreso de Relaciones Internacionales, 21,22 23 de noviembre de 2012, [PDF].
- Osorio, Juan Carlos, *La Ronda de Doha: ¿Una oportunidad para América Latina en sus relaciones con Asia?*, Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África, XIII Congreso Internacional de ALADAA, Cooperación Asia y América.
- Rebollar Viana, Vanessa Eloisa. “Discurso geopolítico en el marco de la creación de la Unión de Naciones suramericanas (UNASUR)” (tesis para obtener el grado de Maestría en Ciencias Sociales), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica México, México, D.F. agosto de 2010.

### **Otras**

- *Definiciones de lo que entiende EE.UU por Seguridad Nacional*, [PDF], Anexo 1 al NSSR.
- Hirst, Monica, *Brasil en el MERCOSUR: costos y beneficios* en Estudios, Trabajo presentado para el Seminario “transformaciones internacionales y reestructuración hemisférica” organizado por FLACSO/Chile y por la University of Miami, 7 y 8 de diciembre de 1992.



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

- Ligiéro, Luiz Fernando, *A Autonomia na Política Externa Brasileira. A política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasil, 26 de octubre de 2010, 412pp.
- Orellana, Mauricio Javier. Introducción a la estrategia, [PDF], Paper Académico, 48pp.

### **Electrónicas**

- Arroyo, Evelio, *Dimensión social del concepto estrategia política*, [en línea], El nuevo diario, Santo Domingo, República Dominicana, 8 de mayo de 2010. Disponible en: <http://elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=198223>, consultado el 8 de abril de 2013.
- Ayllón Pino, Bruno, *Cooperación Sur-Sur: Innovación y transformación en la cooperación internacional*; Cooperación Sur-Sur, Fundación Carolina; Madrid 18 de diciembre de 2009, Disponible en:  
<http://www.fundacioncarolina.es/esES/nombrespropios/Documents/NPBAyIl%C3%B3n0912.pdf>
- Banco Mundial, *Datos Brasil*, Indicadores del desarrollo mundial, 2014. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/brasil>
- *Biodiversidade Brasileira*, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 1 de Febrero de 2014. Disponible en: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira>
- Celso Amorim, *El G-20 en la ronda de Doha* en Revista Economía Exterior, N°37, 2006; recuperado de la página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil; disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/el-g-20-en-la-ronda-de-doha-revista-economia>
- García Rangel, Carlos Gustavo, *El interés nacional en el estudio de la política exterior*, Escenarios XXI, año II, Núm. 10, julio-agosto de 2011. Disponible en: <http://escenarios21.com/2011/0078.html>
- Granja, Lorena y Sanz, Florencia, *Partidos y política exterior, un análisis comprado de Brasil y Uruguay*, trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012. Disponible en: [http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto\\_congreso/12132412%20-%20Sanz,%20Florencia%20-%20Granja,%20Lorena.pdf](http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12132412%20-%20Sanz,%20Florencia%20-%20Granja,%20Lorena.pdf)



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

- Herrera Santana, David “La política exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias de la concepción procesal”, Escenarios XXI, Año II, N°10, julio-agosto 2011. Disponible en: <http://escenarios21.com/2011/0077.html>
- Lara Serrano, Rodrigo, *Brasil: soft power o el aura del gigante feliz*, en AméricaEconomía, [en línea] Buenos Aires, Edición Internacional, N° 387, mayo 2010. Disponible en: <http://www.americaeconomia.com/revista/brasil-soft-power-o-el-aura-del-gigante-feliz>
- Llenderozas, Elsa E., *Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta*, Ponencia elaborada para ser presentada en *The 2006 Meeting of the Latin America Studies Association*, San Juan, Puerto Rico, 2006, p.7. Disponible en: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-llenderozas-lasamar06.pdf>
- López Vargas, Arturo, *Las aportaciones del método analítico de la política exterior: lugar e importancia de la capacidad del Estado* en Escenarios XXI, año II, número 10, julio-agosto, 2011. Disponible en: <http://escenarios21.com/2011/0078.html>
- *Noopolitik, Diplomacia Pública y Soft Power en la Sociedad Internacional* en Programa Teoría de las Relaciones Internacionales, Centro Argentino de Estudios Internacionales. Recuperado de <http://www.caei.com.ar/es/programas/teoria/22.pdf>.
- *Países BRICS*, Política Exterior y Cooperación, Página oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Gobierno de España. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/PORTAL/ES/POLITICAEXTERIORCOOPERACION/PAISESBRICS/Paginas/InicioBrics.aspx>
- Pinheiro, Leticia, *Na presidência da República, A política externa independente*, Centro de Pesquisa e Documentação de História do Brasil/ FGV, Brasil, 2012. Disponible en: [http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A\\_politica\\_externa\\_independente](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A_politica_externa_independente)
- s/a, *Segurança Nacional*, [en línea], SFB-Sociedade Federativa Brasileira, Brasil, 31 de marzo de 2013, disponible en: [http://www.sfbbrasil.org/o\\_que\\_e\\_seguranca\\_nacional.htm](http://www.sfbbrasil.org/o_que_e_seguranca_nacional.htm)
- s/a, *U.S Energy Information Administration, Independent Statistics & Analysis*, Departamento de Energía, Washington, DC. 2013. Disponible en: <http://www.eia.gov/>
- Villalba Hidalgo, César; *¿Qué es la política exterior? (Reflexiones al concepto)*, Escenarios XXI, Número 10, Año II, México, julio-agosto 2011. Disponible en: <http://escenarios21.net/que-es-politica-externa-reflexiones-en-torno-al-concepto/#sthash.ANMWwd5Z.dpbs>

