

Brasil: política exterior, potencia económica y búsqueda de autonomía¹

Carlos Milani

1. Introducción: el concepto de política exterior

EN UN ORDEN internacional en profunda transformación, el análisis de los márgenes de maniobra de los países no centrales en el seno del sistema capitalista, entre ellos Brasil, presupone tomar en cuenta los factores estructurales de poder (territorio, demografía, capacidades militares, peso económico, recursos energéticos), así como entender también el rol de los decisores en materia de política exterior, sus motivaciones, intereses y valores. La política exterior brasileña (PEB) responde a una serie de restricciones sistémicas (seguridad internacional y nuevas amenazas, comercio exterior y desarrollo económico, inserción regional y experiencia multilateral), pero a pesar de esto evoluciona también en función del contexto nacional, lo que nos renvía a su dimensión de política pública.

En Brasil, la política exterior tiene una doble naturaleza: es a la vez política de Estado frente a las necesidades estructurales de supervivencia y de seguridad, y política pública, pudiendo por lo tanto cambiar según las coaliciones políticas en el poder, y las evoluciones propias de la democracia. La política exterior es una política situada en las fronteras entre lo internacional y lo nacional. Bajo la presión del primer plano, esta sigue una tendencia continuista, correspondiendo a una posición ocupada por el país en el sistema internacional, pero también por una idea construida de tradición diplomática y de principios políticos inscritos en el artículo 4 (título I) de la Constitución, tales como la prevalencia de los derechos del hombre, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad entre

¹ Capítulo traducido por Tamia Vercoutère y Vanessa Muñoz.

Estados soberanos, la solución pacífica de los conflictos, el rechazo del terrorismo y del racismo, así como el desarrollo económico, político, social y cultural de los pueblos de América Latina.

Sin embargo, la política exterior no es solamente política de Estado. No está restringida por la inercia sistémica y la reificación de un interés nacional que sería inmutable. La política exterior presupone una capacidad de agencia del Estado y puede, por lo tanto, entrar en el juego político de los grupos de interés y en las reivindicaciones sociales. Es verdad que el interés nacional apareció en la historia de la formación del Estado como una idea política que se situaba en el lado opuesto de la noción de interés del Príncipe, siguiendo a la evolución misma del sentimiento nacional y al desarrollo de las instituciones democráticas. No obstante, la ambigüedad de la concepción simplificada del interés nacional tiene que ver con el intento de lograr objetivos a perpetuidad atribuidos a la nación, algunas veces llamados “intereses supremos del Estado”, exclusivamente concebidos e implementados por los funcionarios del Estado, militares y diplomáticos. En esta concepción, a nuestro criterio falsa de la política exterior, ¿cómo podríamos separar el interés nacional de los intereses de la elite, de los intereses privados que la rodean, siendo cual fuere la dialéctica de las relaciones sociales y de la complejidad de las negociaciones entre intereses públicos y privados? ¿Cómo podemos definir la política exterior sin tener una Teoría del Estado y de su formación?

Concebir la PEB como una política pública nos evita este escollo. Constatamos que existe una pluralidad de actores y de intereses todos presentes, con asimetrías y de modo jerárquico en el seno de la agenda de la política exterior brasileña (Pinheiro y Milani, 2012). Además de los numerosos actores de Estado no tradicionales (ministerios “nacionales”, las agencias federales y las entidades “subnacionales”) que cuestionan el monopolio presumido de una de las burocracias más tradicionales de Brasil (el Ministerio de Relaciones Exteriores, el “Itamaraty”), las agendas conciernen a los numerosos actores no estatales que defienden los intereses públicos y colectivos (salud pública, derechos humanos, educación, cultura, medio ambiente), pero también los intereses de los sectores económicos (como las sociedades comerciales). Las cuestiones que se pueden plantear

son las siguientes: ¿tener relaciones preferenciales con Occidente? ¿Una alianza no escrita (implícita) con los Estados Unidos? ¿Pragmatismo comercial y/o principios políticos? ¿Una política de autonomía que privilegie las relaciones Sur/Sur? ¿Una coalición con la India y Sudáfrica (Foro IBAS), y reforzar el grupo de los países Brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)? Estas preferencias, orientaciones estratégicas y aspiraciones internacionales nos recuerdan que la PEB no es neutra, pues forma parte de una serie de tensiones entre intereses económicos y políticos, en el marco de una economía política de la PEB (Lima, 1986). Finalmente, el gobierno brasileño decide su política exterior sobre la base de restricciones sistémicas y de los intereses domésticos más activos en la materia, gracias a los procesos de democratización de la política, de la mundialización del mercado y de la internacionalización de la sociedad.

En el plano sistémico actual, los escenarios de renovación del orden internacional y del eventual cambio de la gobernanza del sistema interestatal están lejos de ser definidos (Hurrell, 2006; Narlikar, 2010). Frente a la crisis actual del modelo de desarrollo económico que emergió en los años 1980-90 (modelo neoliberal), asistimos a una competencia desenfrenada entre las naciones más industrializadas en busca del crecimiento, de mercados y de asociaciones llamadas estratégicas; a la división de los países del Sur en lo que respecta a su rol en las relaciones con los países centrales; y a la vacilación en cuanto a las políticas a ejecutar en materia de desarrollo internacional, entre otros efectos de la crisis que desestabilizan los tableros geoeconómicos y políticos en los planos global y regional, pero que también dificultan la predicción de escenarios futuros.

La crisis actual anticipa una redistribución de los poderes económicos y políticos entre América del Norte, Europa, China, Rusia, Japón y los países de la semiperiferia del sistema (India, Brasil, Sudáfrica, México, Turquía, Indonesia). Lo que no está decidido claramente es el cómo, o aún qué conjunto de países cederían (y cuántos y en qué sector) para que otros participen más activamente en la gobernanza mundial. Las relaciones internacionales son un sistema manejado por pocos y el cambio pacífico es raro en la historia. Actualmente hay desequilibrio de las potencias, tensiones entre lo económico,

lo militar y lo político, pero también en cuanto a los modelos de desarrollo a poner en práctica, y esas disputas se propagan en África, en América Latina y en Asia, remitiendo a menudo al viejo debate “autonomía política” versus “autonomía de los mercados”. La división entre las potencias de la semi-periferia en cuanto a su grado de autonomía es así un hecho, del cual la creación de la Alianza del Pacífico en América Latina, en 2011, y la competencia entre México y Brasil por la dirección general de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2013, fue apenas la punta del iceberg. En el plano estratégico internacional, el *Trans-Pacific Partnership* no puede ser interpretado más que en la perspectiva de una estrategia norteamericana y occidental de contención de China. ¿Cómo se inserta Brasil en este escenario en su rol de potencia atlántica en la búsqueda de autonomía?

En este capítulo, intentaremos aportar elementos críticos sobre estos cuestionamientos mediante el análisis del peso y el papel de Brasil en el actual sistema económico y político internacional, tratando de reflexionar de manera particular sobre la forma en que la política exterior brasileña, desde los años 2000, sufre cambios a nivel de sus representaciones geopolíticas y prioridades estratégicas y de cooperación. ¿Acaso Brasil construye una trayectoria de autonomía y de potencia mundial por medio de su política exterior? Este capítulo responderá a esta pregunta haciendo un breve recuento de las fuentes del poderío brasileño (territorio, recursos naturales, mercado económico, régimen político y democratización, apoyo al multilateralismo, refuerzo de la cooperación Sur-Sur, liderazgo regional y capacidad diplomática de negociación) desarrollando dos ejes de análisis que son: a) los factores materiales del poderío brasileño; y b) el *soft power* basado en la experiencia multilateral y en la cooperación Sur-Sur.²

2. Factores económicos, energéticos y geopolíticos del poder de Brasil

El orden mundial actual es multipolar y desequilibrado: el poder económico no se corresponde forzosamente con el poder político y

2 La cooperación Sur-Sur puede ser definida como el conjunto de relaciones políticas, económicas, culturales y sociales que los países en desarrollo establecen entre ellos. Aquí en este capítulo nos referimos al sector de las políticas Sur-Sur de cooperación al desarrollo.

militar. Económica y financieramente, el peso de los países emergentes aumenta progresivamente desde el comienzo de los años 2000, al mismo tiempo que la gobernanza del mundo se fundamenta todavía, en su esencia, sobre la arquitectura internacional posterior a 1945 (Milani, 2011). Su importancia militar es variable pero hay cambios notorios desde hace unos diez años. En el caso de Brasil se presentan de seguido algunos elementos relativos a su poder económico, energético y en materia de defensa.

Los tablas 1, 2 y 3 presentan un resumen de la diversificación del comercio exterior de Brasil, testimoniando el aumento de la parte de otros países emergentes en el conjunto de las exportaciones e importaciones brasileñas. Se ponen de relieve las tres tendencias más notables. En primer lugar, la importancia creciente de los intercambios con Asia en general y, en particular, con China, que importa mayoritariamente productos primarios (soya, carne, minerales de hierro) y aviones de la Empresa Brasileña de Aeronáutica (instalados en Harbin desde 2003), encabezando así la lista de socios comerciales en 2008 por delante de los Estados Unidos. Las relaciones entre Brasil y Asia en general muestran un extremo dinamismo en el período 2003-2010, aún después de la crisis financiera de 2008. El intercambio con todos los países de la región pasó de 20 500 millones de dólares en 2003 a 76 000 millones de dólares en 2009, según la balanza de la política exterior publicada por el Itamaraty. Las exportaciones brasileñas que elevaban solamente a los 11 000 millones de dólares en 2003, alcanzaron 40 000 millones de dólares en 2009. Con la mayor parte de países de la región, el comercio se ha duplicado en el período 2003-2010.

Tabla 1
Evolución de las exportaciones brasileñas:
2002, 2008, 2009 (en % del total)

Países seleccionados	2002	2008	2009	Tendencia
China	4,1 %	9,1 %	14,5 %	↗
Argentina	3,8 %	9,1 %	7,4 %	
Venezuela	1,4 %	2,4 %	2,3 %	
India	1,1 %	0,5 %	2 %	↔
Alemania	4,1 %	4,4 %	3,9 %	
Rusia	2 %	2,6 %	1,9 %	
Corea del Sur	1,5 %	1,5 %	1,8 %	
España	1,9 %	2,1 %	1,8 %	
Uruguay	0,7 %	0,8 %	0,9 %	
Sudáfrica	0,8 %	0,9 %	0,8 %	
Estados Unidos	25,7 %	14,1 %	10,1 %	↘
México	3,8 %	2,2 %	1,6 %	
Japón	3,6 %	3 %	2,7 %	
Reino Unido	3 %	1,8 %	2,4 %	
Francia	2,4 %	2,1 %	2 %	
Portugal	1,1 %	0,9 %	0,9 %	
Total de todos los países seleccionados	88,6 %	86,3 %	87,1 %	N. A.
Total general	100 %	100 %	100 %	N. A.

Fuente: Itamaraty, División de Información Comercial (octubre, 2009).

En segundo lugar, la participación creciente de Argentina e India en los intercambios comerciales entre 2002 y 2009, así como los grupos regionales IBAS (India, Brasil y Sudáfrica) y Brics. India ha registrado un alza de 1000 millones de dólares americanos en 2003 a 5600 millones de dólares en 2009. La tendencia del comercio bilateral es alcista, como indica el tabla 1.

Tabla 2
Variaciones de exportaciones brasileñas (2002-2009, millones USD)

Países/Región	2002	2002 (parte del total)	2009	2009 (parte del total)	Variación 2002- 2009
América Latina y Caribe	8277	19 %	21 160	18,9 %	155,6 %
Mercosur	2369	5,4 %	8952	8 %	277,9 %
Unión Europea	11 300	25,9 %	22 113	19,8 %	95,7 %

Estados Unidos	11 309	26 %	10 037	9 %	-11,2 %
BRIC (sin Sudáfrica)	3516	8,1 %	19 919	17,8 %	466,5 %
China	2172	5 %	15 554	13,9 %	616,1 %
IBAS	797	1,8 %	2508	2,2 %	214,7 %
Rusia	878	2 %	2156	1,9 %	145,6 %
India	466	1,1 %	2209	2 %	374 %
Liga Árabe	1747	4 %	6047	5,4 %	246,1 %
África	1590	3,6 %	5730	5,1 %	260,4 %

Fuente: Itamaraty, División de Información Comercial (octubre, 2009).

En tercer lugar, Brasil mantiene su estrategia de diversificación de socios comerciales y otorga importancia al Mercosur en términos del aumento relativo en los intercambios entre 2002 y 2009. Punto fundamental: según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil entre 1998 y 2008, la participación de los países del Norte en el conjunto de exportaciones brasileñas pasó de 57,4 % a 46,9 %, al mismo tiempo que los países en vía de desarrollo (África, Asia, América Latina) aumentó de 42,6 % a 53,1 %. Al lado de Sudáfrica, China, India y Rusia, Brasil aparece entre los principales países a menudo considerados como los pilares fundamentales del actual sistema económico internacional (grupo Brics).

Tabla 3

Principales aumentos de exportaciones brasileñas (2002-2009)

Países seleccionados	Variación relativa (%)	Variación absoluta (millones USD)
Hacia China	803,1 %	14 429
Hacia Argentina	404,2 %	6638
Hacia Venezuela	324,4 %	1972
Hacia India	373,7 %	1743

Fuente: Itamaraty, División de Información Comercial (octubre, 2009).

No obstante, este *boom* de exportaciones entre 2004 y 2008 muestra una tendencia bajista a partir del momento en que la crisis internacional fustiga la economía de las potencias emergentes, Brasil incluido. Este *boom* produjo un encarecimiento neto de los *commodities* primarios en el conjunto de las exportaciones brasileñas como demuestra el siguiente tabla.

Tabla 4
Exportaciones según el valor total

Año	Productos básicos	Semimanufacturados	Manufacturados
1964	85,4	8,0	6,2
1980	42,2	11,7	44,8
1985	33,3	10,8	54,9
1990	27,8	16,2	54,2
1995	22,9	20,8	56,2
2000	23,4	15,8	60,7
2006	29,9	14,5	55,6
2007	32,8	13,9	53,5
2008	37,9	13,8	48,1
2009	41,4	13,7	45,0
2010	45,5	14,3	40,2
2011	48,8	14,3	36,8

Fuente: Cano (2012: 12).

Cuando se examina el resultado neto del comercio brasileño en la industria de la transformación, la crisis del sector desde 1999 fue invertida a partir de 2003. Entre 2003 y 2006 Brasil tenía un superávit en el comercio de productos manufacturados en promedio anual de 5000 millones de dólares. Ahora bien, hubo una transformación en déficits sucesivos a partir de 2007 (especialmente debido a la compra de productos de media y alta tecnología): menos 9300 millones en 2007, menos 38 000 millones en promedio de 2008 a 2009 y menos 71 millones en 2010. El déficit no se elevó más gracias a la expansión de exportaciones de productos de baja tecnología, sin embargo en el mismo sector *low-tech* es sorprendente constatar que los textiles y la ropa —sectores que producen tradicionalmente superávits— tenían en 2010 y en 2011 déficits de alrededor de 1000 millones de dólares. Además, muchas de las inversiones financiadas por los fondos públicos (generalmente subvencionados), en particular por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) se orientan al extranjero y no a la modernización de la industria nacional. Los vivos debates actuales (Bacha & De Bolle, 2013; Carcanholo, 2010; Cano, 2012) sobre los riesgos de la desindustrialización y la pérdida de competitividad de la industria manufacturera brasileña, asociadas a la política de cambio y al desaliento de las inversiones nacionales, están al orden del día presentando retos políticos importantes en el

gobierno de Dilma Rousseff que deben ser seguidos de cerca los próximos semestres.

Tabla 5
Consumo de energía por región
(realidad en 1990 y previsiones para 2030)

Regiones y países	Realidad			Previsiones					Variación anual 2006-2030
	1990	2005	2006	2010	2015	2020	2025	2030	
Estados Unidos	84,7	100,5	100	99,9	102,9	105,4	109,1	113,6	0,5
Canadá	11	14,2	14	14,6	15,6	16,5	17,4	18,3	1,1
México	5	6,9	7,4	6,6	7,4	8,3	9,1	9,9	1,2
Europa OCDE	70	81,4	81,6	82,2	84,8	87,9	90	91,8	0,5
Japón	18,7	22,7	22,8	21,9	22,9	23,4	23,2	23	0
Corea del Sur	3,8	9,2	9,4	11	11,6	12	12,7	13,2	1,4
Australia/Nueva Zelanda	4,5	6,4	6,5	6,7	7,3	7,7	8	8,4	1,1
Total OCDE	197,7	241,3	241,7	242,8	252,4	261,3	269,5	278,2	0,6
Rusia	39,4	30,1	30,4	32,2	34,3	36,0	36,9	37,7	0,9
China	27	66,8	73,8	90,5	105,9	124	140,7	155,8	3,2
India	7,9	16,3	17,7	19,1	22,9	26,8	29,6	32,3	2,5
Medio Oriente	11,2	22,7	23,8	27,7	30,3	32,2	34,6	37,7	1,9
África	9,5	14,5	14,5	16,2	17,7	19,1	20,6	21,8	1,7
Centro América y Sudamérica (sin Brasil)	8,8	14	14,6	17	17,5	18	18,9	19,7	1,3
Brasil	5,8	9,4	9,6	11,4	12,9	14,5	16,3	18	2,6
Total no OCDE	149,9	220,7	230,8	265,4	299,1	334,4	367,8	400,1	2,3
Total mundo	347,7	462,1	472,4	508,3	551,5	595,7	637,3	678,3	1,5

Fuente: *International Energy Outlook 2009*, US Department of Energy (Washington). Recuperado de www.eia.doe.gov/oiaf/leo/index.html.

Desde el punto de vista energético, Brasil es el noveno consumidor más grande del mundo (ver tabla 5). El consumo total de la energía primaria en Brasil ha aumentado en más de un tercio entre 2000 y 2010. Además, Brasil hizo progresos en el incremento de su producción total

de energía, especialmente el petróleo y el etanol. Subir la producción nacional de petróleo es desde hace mucho tiempo un objetivo a largo plazo para el gobierno brasileño, y los descubrimientos recientes de los pozos de petróleo de “Pré-Sal” podrían transformar Brasil en uno de los más grandes productores mundiales de crudo.

La matriz energética brasileña presenta ciertas ventajas para las negociaciones en materia de cambio climático, dado que la energía suministrada a la sociedad brasileña es una de las más limpias, con una fuerte presencia de energías renovables: según la balanza energética nacional de 2012 (Ministerio de Minas y Energía), las energías renovables representaban 44,1 % del total en 2011 (especialmente biomasa de la caña de azúcar e hidroelectricidad), cuando la media mundial no era más que de 13,3 % (y de 8 % en los países desarrollados). Las energías no renovables (55,9 %) se dividen en petróleo y derivados (38,6 %), gas natural (10,1 %), carbón mineral (5,6 %) y nuclear (1,5 %). Para el gas natural, Bolivia representa el 87 % de las importaciones brasileñas. Brasil importa gas natural de Bolivia a través del gasoducto Gasbol, que une Santa Cruz de la Sierra a Puerto Alegre, pasando por São Paulo. A pesar de los esfuerzos desplegados para reducir ésta dependencia, las importaciones han aumentado 21 % en 2010, según la Agencia Nacional de petróleo, gas natural y biocombustibles.

En este campo energético, hay que recordar la importancia de la geopolítica del etanol, del cual la producción se multiplicó por cuatro entre 2000 y 2008. Brasil y los Estados Unidos son los dos principales productores seguidos por China, India y Francia. A Brasil le incumbe un rol particularmente significativo, ya que posee un avance tecnológico y una enorme capacidad de expansión de su producción. A pesar de sus medidas proteccionistas, las importaciones de etanol de la Unión Europea se multiplicaron por cinco entre 2004 y 2008. El etanol brasileño corresponde al 70 % de las importaciones europeas. Brasil, China, India y Sudáfrica integran al lado de los Estados Unidos y de la Unión Europea, el Foro Internacional de Biocombustibles creado en 2006. Brasil dispone de instrumentos bilaterales de cooperación en materia del etanol con China, Vietnam, Indonesia y Filipinas. En ocasión de la Conferencia internacional sobre los

biocombustibles que tuvo lugar en noviembre de 2008 en São Paulo, Brasil firmó un protocolo de acuerdo con Corea del Sur sobre cooperación en el tema del etanol.

Sin embargo, en la geopolítica mundial del etanol pesan contra Brasil aspectos tanto materiales como simbólicos: los países consumidores no desean crear una dependencia en relación a un solo productor, o a un pequeño número de productores; el debate *food versus fuel* y la campaña internacional contra el etanol en vista de su amenaza para la producción de alimentos, los efectos de la expansión de las fronteras agrícolas sobre el medio ambiente; las denuncias de la utilización de la mano de obra infantil y esclava por algunos productores de caña de azúcar en Brasil (Schutte & Barros, 2010).

Es evidente que la temática de la energía se ha hecho geopolíticamente prioritaria para el gobierno brasileño. Así oficialmente ha entrado en el ámbito de la política exterior en 2006, cuando fue creado un Departamento de la Energía en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores. En mayo de 2009, Petrobras firmó acuerdos con el Banco de Desarrollo de China (CDB) y la empresa Sinopec, comprometiéndose así a proporcionar 150 000 barriles de petróleo por día a China en 2009 y 200 mil barriles por día entre 2010 y 2019. En la Cumbre sobre la energía en América del Sur (que tuvo lugar en la Isla Margarita en abril de 2007), fue creado el Consejo de Energía Sudamericano. En el marco del IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), Brasil y Argentina decidieron la futura construcción de presas hidroeléctricas binacionales (Garabí y Panambí) en el río Uruguay, esto en vista del intercambio eléctrico entre los dos países. Con Uruguay, se puso en marcha el proyecto de interconexión eléctrica entre los dos países, basado en la construcción de la línea de transmisión entre San Carlos y Candiota (Río Grande del Sur); con Paraguay, Itaipú se mantiene como el tema central porque representa el 19 % de electricidad utilizada en Brasil, y el 77 % en Paraguay.

Además, Brasil, India y Sudáfrica refuerzan el regionalismo en vista de su proyección geopolítica internacional por medio del Foro IBAS lanzado en 2003. Dichos países demuestran así una postura menos pasiva y más afirmativa a nivel internacional desarrollando al mismo tiempo una estrategia de apoyo a las relaciones bilaterales entre ellos (Vizentini,

2006). Buscan igualmente promocionar las maniobras navales conjuntas en el marco de IBSA-MAR. Brasil construyó con Sudáfrica un misil aire-aire de quinta generación (A-Darter). Con India existe una cooperación bilateral en la concepción del Embraer 145 con el radar indio; los ámbitos de la defensa, electrónico y de la construcción de submarinos y porta aviones son otras posibilidades abiertas de intercambio. En 2007, Brasil e India establecieron el comité indo-brasileño de defensa con la decisión de designar un agregado de cooperación militar en sus respectivas embajadas. Debido a los retos geopolíticos que varían para cada país del Foro IBAS (ver Gráfico 1), es evidente que la naturaleza y el calado de la cooperación Sur-Sur resultan de las decisiones políticas que pueden hacerse más fáciles en el marco institucional que moviliza las capacidades nacionales (Cepik, 2009).

Tabla 6
Desafíos Geopolíticos de los Países del Foro IBAS

India	Sudáfrica	Brasil
<p>Necesidades energéticas; Búsqueda de supremacía regional; Disputa en Cachemira con Pakistán; Necesidad de evitar una disputa directa con China; Relaciones comerciales con Rusia; Negociar acuerdos militares y nucleares con los Estados Unidos; Partenariado con Japón a fin de contrabalancear el poderío chino; Problemas domésticos con guerrillas en la región noreste del país; Pocas instituciones a nivel regional en el ámbito de la seguridad (Sarc).</p>	<p>35 % del PIB de toda el África Subsahariana, 52 % de las inversiones recibidas y 31 % de los gastos militares; Situación regional menos tensa desde el fin del apartheid (1994) y de los conflictos en Angola (2002); Vulnerabilidades: - migración clandestina (entre 3 y 5 millones de individuos enfrentan una alta tasa de desempleo del 25,5 %, en 2006); - gran dependencia energética; - escasez de recursos hídricos; - epidemia de VIH-SIDA (21,5 % de los nacionales entre 15 y 49 años, 60 % de los efectivos de las Fuerzas Armadas). - criminalidad y violencia, además de algunas tensiones y secuelas del apartheid; - amenazas frente a un eventual colapso de Zimbabue.</p>	<p>Poca polarización en materia de seguridad regional (lo que no quiere decir ausencia de conflictos en Sudamérica: Perú versus Ecuador; Colombia versus Ecuador/Venezuela; tensiones separatistas en Bolivia); Crimen organizado en las grandes ciudades; Inicio del refuerzo de la política nacional de seguridad (compra de aviones, desarrollo de nuevas tecnologías); Debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas en la democracia nacional; Inserción internacional basada en el concepto de «potencia pacífica».</p>

Fuente: Cepik (2009); Alsina Junior (2009).

En una conferencia magistral que dictó el entonces ministro de Defensa brasileño y ex canciller de Lula, Celso Amorim, a los estudiantes de Altos Estudios Militares de las Fuerzas Armadas y de la *Escola Superior de Guerra*, en marzo 2012, en Río de Janeiro, reiteró que el ambiente geopolítico inmediato de Brasil corresponde a América del Sur y el Atlántico Sur hasta la costa oeste de África (Amorim, 2012). Las relaciones interestatales se caracterizarían por una combinación de conflicto y cooperación y el análisis de la política brasileña de defensa se basaría en la cooperación y la disuasión. De manera muy reveladora, el ministro anunció que el *soft power* brasileño se compone a la vez de su poder de negociación, es decir, su capacidad para construir consensos así como la proyección de sus valores (*leadership* normativo) de los cuales serían ejemplos iniciativas como la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Abacc), el Consejo de Defensa de la Unasur, el primer curso avanzado de defensa (organizado en 2012 y enfocado a formar civiles y militares de los países sudamericanos con el fin, entre otros, de desarrollar un pensamiento sudamericano propio de defensa, fundamentado en los conceptos de cooperación e integración), la puesta en marcha de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS, creada en 1986), la cooperación histórica con Namibia (cuya fuerza naval fue formada esencialmente por la Marina brasileña) o la reunión de ministros de defensa de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). No obstante, la expansión del *soft power* brasileño a través de la cooperación, advirtió el ministro, no garantiza necesariamente que Brasil sea escuchado y respetado o que pueda garantizar su protección frente a amenazas potenciales y actuales. “La multipolaridad no es una garantía, en sí, de la paz”, afirmaba el ministro. El objetivo brasileño parecía claramente enunciado: convertirse en una potencia regional y hacer contrapeso a la influencia de los Estados Unidos en Sudamérica (Christensen, 2013). “Es por ello que debemos fortalecer nuestro *soft power*, robustecerlo”, según Amorim. En consecuencia, afirmaba el ex ministro que la estrategia de cooperación regional debe estar secundada por una estrategia global de disuasión contra potenciales agresores. Según este alto funcionario, una política exterior independiente debe, necesariamente, ser complementada por

una política de defensa robusta sin delegación, complementariedad que garantizaría la durabilidad de ambas políticas.

3. *Soft power*, experiencia multilateral y cooperación Sur-Sur

En los albores del siglo XXI, las potencias emergentes exigen la reforma de la gobernanza mundial mientras difunden la noción de pérdida de legitimidad de las instituciones internacionales y la crisis del modelo económico neoliberal. Este último es duramente criticado por Gobiernos apoyados por sectores de la sociedad civil en espacios como el Foro Social Mundial de Porto Alegre, en Mumbai, Dakar o Túnez, sucesivamente. A diferencia del tercermundismo, de las estrategias del G77 y el Movimiento de los No Alineados, esta renovada demanda de reforma del sistema internacional traduce un compromiso explícito con los valores y las normas de las instituciones internacionales (como atestigua la importante presencia brasileña en Port-au-Prince, por ejemplo). Ya no se trata de transformar radicalmente el orden mundial (como fuera el caso del Nuevo Orden Económico Internacional [NOEI] de los años 70), ni de promover una política contra el sistema capitalista, sino más bien de reformarlo y adaptarlo a las nuevas realidades del sistema internacional, desde el punto de vista económico y político.

En el caso concreto de la diplomacia brasileña, la integración ya no pasa por la aceptación de los fundamentos del orden internacional, que había guiado la política exterior entre 1990 y 2002, sino que se privilegia la construcción de alianzas y coaliciones en el marco de reglas internacionales más justas y transparentes, en pro de la construcción de un orden mundial menos asimétrico. Ya no se trata de integrar los distintos regímenes internacionales sin negociar. A partir del 2003, la PEB estaría al servicio del desarrollo nacional pero, esta vez, por medio de un cambio de las relaciones de fuerza y la geografía del comercio mundial.

Itamaraty ha reavivado las relaciones exteriores (multiplicando sus embajadas y diplomáticos) y ha rehabilitado la credibilidad de la idea de autonomía política de los países del Sur. Fruto de una historia (política exterior independiente, en los años 1960 y pragmatismo responsable en los años 1970) y de las decisiones políticas de la

nueva coalición gubernamental, la diplomacia universalista se pone al servicio de una política exterior que busca autonomía en el marco regional y mundial (en particular, respecto de los Estados Unidos en la región latinoamericana). Una diplomacia mundial requiere no solo una inversión importante que viabilice la existencia de representaciones brasileñas en todos los continentes sino también una visión estratégica sobre el modelo de inserción internacional de Brasil, sus alianzas prioritarias y los procesos de decisión de la gobernanza mundial.

Sin dejar de insistir en la necesidad de la negociación, la diplomacia de Lula (en esto, distinta de aquella del presidente Hugo Chávez) enfatizó la importancia de dos conceptos clave: la presencia soberana en el mundo y la proyección de los principios de justicia distributiva en el seno del multilateralismo político y económico. La cooperación Sur-Sur apareció, con frecuencia, como una alternativa viable frente a los infortunios de la cooperación Norte-Sur.

El contexto regional sudamericano es, precisamente, el medio privilegiado de experimentación de esta hipótesis de cooperación Sur-Sur (Brun, 2010). La integración regional reposa en el interés estratégico de construcción de un contrapeso hemisférico y en la contribución financiera por parte del Banco de Desarrollo Brasileño (BNDES). En sus relaciones con los Estados Unidos, Brasil ha tenido algunos puntos de fricción con Washington (integración de las Américas, el papel de Venezuela y de la ALBA en Sudamérica, el rol del sector público en el modelo brasileño de desarrollo económico, la reacción negativa de los Estados Unidos frente a las intenciones de Brasil de producir uranio enriquecido dentro de su territorio, los golpes de Estado en Honduras y Paraguay, el apoyo al gobierno argentino afectado por la crisis, etc.). En el ámbito geopolítico, subsisten algunas diferencias entre ambos países, en particular, a raíz del acercamiento en 2010 entre Brasil, Turquía e Irán, además de su enfática búsqueda de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La transición Lula-Dilma ha generado mutaciones de estilo en la conducción de la diplomacia pública, pero no hay que olvidar que la coalición política en el poder no ha cambiado profundamente.

Hoy en día, sin embargo, la diplomacia universalista desarrollada por Brasil se ve confrontada a numerosos desafíos políticos e

institucionales relacionados al multilateralismo, en particular: el debate sobre el papel del Fondo Monetario Internacional y su reforma, en el contexto de la crisis financiera y monetaria; las negociaciones sobre el cambio climático y los desafíos de las transformaciones económicas que implicaría un modelo viable de desarrollo sostenible; las negociaciones de la Ronda de Doha, en punto muerto en la OMC; la excesiva politización (o inclusive, la utilización ideológica) de los derechos humanos en el Consejo de las Naciones Unidas a partir de 2005; o el debate sobre la cooperación internacional para el desarrollo, la eficacia de la ayuda (o del desarrollo, según la terminología adoptada en Busan, Corea del Norte, en 2011) y la cooperación Sur-Sur.

Estas negociaciones ponen a prueba la experiencia multilateral brasileña y exigen soluciones a corto y largo plazo, así como nuevos acuerdos políticos. Desde el siglo XIX, Brasil participa activamente en las negociaciones internacionales; es, además, uno de los miembros fundadores de las principales organizaciones intergubernamentales (Sociedad de Naciones, ONU, Banco Mundial, FMI, OMC). Este país ha participado en las negociaciones comerciales multilaterales desde 1944 (en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio —GATT por sus siglas en inglés— y, a partir de 1994, en la OMC). En la década de los noventa, el país manifestó, oficialmente, su deseo de integrar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro permanente, basándose en su trayectoria dentro del multilateralismo, su papel de mediador que busca el interés colectivo y sus capacidades diplomáticas de negociación (Albaret, 2010). En los años 2000, la PEB cambia de orientación en el ámbito multilateral, insistiendo esta vez en los temas de asimetría y jerarquías: el discurso oficial pone en cuestión la capacidad de las instituciones multilaterales de producir respuestas políticas necesarias frente a los desafíos mundiales en la medida que sus principios, sus organizaciones, las normas y las reglas expresarían el *statu quo* propio de un orden político y económico internacional del pasado.

Otra característica de la PEB, en el ámbito del multilateralismo, concierne la participación en grupos *ad hoc* informales como el G20 financiero. En realidad, es una adaptación de la PEB a una tendencia

de fondo del multilateralismo. Sin embargo, las contradicciones y los riesgos potenciales relacionados con la emergencia del G20 parecen evidentes, para un país como Brasil. Por un lado, el país participa de los grupos *ad hoc*, evidenciando su poder y el acceso a beneficios relativos en la escena internacional (ser parte de una lista de países que tienen voz, que son invitados a las cumbres y que toman la iniciativa de organizar reuniones o que pueden bloquear estratégicamente las negociaciones); pero, por otro lado, Brasil contribuye al debilitamiento institucional del multilateralismo. En suma, se trata de una estrategia que puede comprometer la legitimidad de una diplomacia cuya vocación es la solidaridad con el Sur.

Con la emergencia de grupos informales como el G20, la PEB podría estar legitimando la constitución de un “sistema internacional oligárquico” (Badie, 2011). El multilateralismo es una construcción institucional e histórica que tiende a contribuir a minimizar los costos de transacción entre los Estados. No es una construcción institucional que está al margen de las relaciones de poder, las jerarquías y las asimetrías. No obstante, las instituciones multilaterales garantizan un mínimo de cooperación y aprendizaje, de transparencia y de toma de decisiones más democrática (Devin & Smouts, 2011). El surgimiento del G20 (a la par del mantenimiento del G7/G8), el desarrollo de negociaciones comerciales bilaterales, la nueva asociación *Trans Pacific Partnership*, entre otras expresiones recientes de las relaciones internacionales, contribuyen a la “desconstitucionalización” del orden mundial y al debilitamiento de los espacios institucionalizados del multilateralismo.

4. Conclusión: un proyecto político de desarrollo autónomo

La PEB se desarrolla en varios planos, desde el doméstico hasta el internacional, pasando por el regional. Conforme Brasil aumenta sus capacidades materiales e inmateriales, tiende a concebir un proyecto político de desarrollo autónomo y, en consecuencia, a alejarse de las posturas norteamericanas. Sin embargo, los resultados de este distanciamiento no parecen claros. Brasil posee una capacidad material que lo distingue (junto con la India, Sudáfrica, Turquía, México...) de los otros países en desarrollo, al asumir un rol específico en el sistema

internacional (un *leadership* normativo) y goza, por ello, de un cierto grado de reconocimiento por parte de otros países del Sur. En consecuencia, Brasil tendría una capacidad relativa de proyección e influencia en otros países, en particular, en los ámbitos cultural, de política pública en materia de desarrollo y de modelos de organización social que pueden servir de ejemplo para otros países menos desarrollados. En este contexto, la PEB debería a la vez defender una diplomacia multilateral contraria a la idea de una oligarquía internacional, procurar construir bienes públicos regionales y elaborar estrategias de codesarrollo en África y Sudamérica, dialogando a escala nacional de manera democrática e institucionalizada con los diversos actores gubernamentales, los agentes económicos y la sociedad civil en torno a las problemáticas de la política internacional.

5. Bibliografía

- Albaret, Melanie (2010). *Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945. Les dynamiques circulaires de l'engagement multilatéral*. Paris: Sciences Po (Thèse de doctorat, Science politique).
- Alsina Júnior e João Paulo S. (2009). *Política externa e poder militar no Brasil, universos paralelos*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Amorim, Celso (2012). "A política de defesa de um país pacífico". In *Revista da Escola de Guerra Naval*, vol. 18, n.º 1: 7-15.
- Bacha, Edmar e Mónica De Bolle [dir.] (2013). *O futuro da indústria no Brasil, desindustrialização em debate*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Badie, Bertrand (2011). *La diplomatie de connivence, les dérives oligarchiques du système international*. Paris: La Découverte.
- Brun, Elodie (2012). "Les gauches latino-américaines et les relations Sud/Sud". In Dabène, O. (dir.). *La gauche en Amérique latine*. Paris: Presses de Sciences Po: 425-252.
- Cano, Wilson (2012). "A desindustrialização no Brasil", Unicamp, Instituto de Economia (texto para discusión, n. 200). Campinas, São Paulo.

- Carcanholo, Marcelo D. (2010). "Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula". In Magalhaes, J. P. A. (org.). *Os Anos Lula, contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond: 109-132.
- Cepik, Marco Aurelio (2009). "Segurança nacional e cooperação Sul-Sul: Índia, África do Sul e Brasil". In Soares de Lima, M. R. & M. Hirst (dir.). *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Ed. Paz e Terra: 63-118.
- Christensen, S. F. (2013). "Brazil's Foreign Policy Priorities". In *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 2: 271-286.
- Devin, Guillaume & Marie-C Smouts (2011). *Les Organisations Internationales*. Paris : Armand Colin.
- Hurrell, Andrew (2006). "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?". *International Affairs*, vol. 82, n.º 1: 1-20.
- Milani, Carlos R. S. (2011). « Les pays émergents dans l'actuel ordre mondial: changements et légitimité politique ». *La Revue Internationale et Stratégique*, vol. 82 : 53-62.
- Narlikar, Amrita (2010). *New powers: how to become one and to manage them*. Columbia University Press/Hurst, Londres/New York.
- Pinheiro, Leticia & Carlos R. S. Milani [dir.] (2012). *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Schutte, Giorgio R. & Pedro S. Barros (2010). "A geopolítica do etanol". *Boletim de Economia e Política Internacional*, n.º 01: 33-43, enero-marzo.
- Soares de Lima, Maria Regina (1986). *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade, and ITAIPU*, Nashville: Vanderbilt University (PhD Dissertation/Political Science).
- Vizentini, Paulo F. (2006). "O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais". In Altemani, H. & A. C. Lessa (dir.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, volume 2.

