

Revista Virtual "Renacer Jurídico" Programa de derecho "FUP" Tercera Edición, Popayán, Colombia, Noviembre de 2017

ISSN: 2590 - 6712



Renacer Jurídico

ISSN:2590-6712



FUNDACIÓN
UNIVERSITARIA DE POPAYÁN

VIGILADO MINEDUCACIÓN



Directivos

Padre Mario Alfredo Polo Castellanos. C.J.M.
(Rector)

Dr. Fernando Solís Escobar
Vicerrector General

Dr. Mario Fernando Espinosa
Vicerrector Académico

Ing. Luis Tarcisio Meneces
Vicerrector Administrativo y Financiero

Dr. Juan Pablo Mosquera Cerón
Director del Programa de Derecho

Dr. Julian Andres Gutierrez Pisso
Subdirector Programa de Derecho

Dra. Mónica Fajardo
Coordinadora Programa de Derecho

Dirección Revista
Dra. Nancy Rodríguez Polo

Docente Programa de Derecho

Comité Editorial

Dr. Willian Ordoñez Andrés Ordoñez

Dr. Luis Fernando Calvache

Comité de Redacción y Apoyo

Docentes Programa de derecho Fup

Dr. Andrés Franco

Dr. Eduardo Andrés Bazante

Dr. José Manuel Castaño

Apoyo Técnico

Dpto. de Comunicaciones

José David Davila

Diseñador Gráfico

Dpto. de Virtualidad

Univida



Renacer Jurídico

ISSN: 2590 - 6712

Brasil y la idea de una autonomía diversificada. Una aproximación constructivista a la política exterior de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

David A. Alzate Rojas¹ y Christian D. Meneses Narváez²

Resumen:

Este artículo presenta un análisis de la política exterior de Brasil durante los mandatos presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). El eje central de la investigación es la idea de autonomía diversificada planteada por Bruno Cepaluni y Tullo Vigevani, entendida como la apuesta del Estado brasileño por consolidar su liderazgo en el Suramérica y proyectarlo hacia el sistema internacional con la intención de incidir en éste. En el desarrollo, se consideran como ejemplos, por un lado, su participación en el Mercosur, y por el otro, su acercamiento comercial a China y su militancia en organizaciones internacionales. El análisis está sustentado en un enfoque ecléctico entre el constructivismo y el neorrealismo, en el que se retoman los aportes de Robert Keohane y Judith Goldstein sobre el rol de las ideas y de Joseph Nye sobre el poder inteligente, respectivamente.

Palabras clave: Política exterior de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, rol de las ideas, poder inteligente.

Abstract:

This article analyses Brazilian's foreign policy during Luiz Inácio Lula da Silva's term (2003-2010). The main focus of the research is Bruno Cepaluni and Tullo Vigevani's idea of diversified autonomy, defined as Brazilian state's objective of strengthening its leadership in South America in order to cause effects in the international system. The examples considered are its participation in the Mercosur, and its commercial relationships with China and its political activity in international organizations. Applying an eclectic perspective with a constructivist and a neorealist approaches, Robert Keohane and Judith Goldstein's contribution on the role of ideas and Joseph Nye's smart power support the analysis.

Keywords: Brazilian's foreign policy, Luiz Inácio Lula da Silva, role of ideas, smart power.

¹ Estudiante de séptimo semestre de Ciencia política con concentración en relaciones internacionales y de Sociología en la Universidad Icesi, en Cali, Colombia.

² Estudiante de séptimo semestre de Ciencia política con concentración en relaciones internacionales y de Derecho en la Universidad Icesi, en Cali, Colombia.

Marco teórico del enfoque constructivista

En la tradición internacionalista, los enfoques para estudiar la política exterior han sido predominantemente racionalistas y centrados en el poder, como el realista y el institucionalista. Sin embargo, desde la década de 1990, el constructivismo ha aparecido, si bien con una incidencia menor, en la agenda académica de la política exterior con distintos abordajes alejados de los tradicionales. Una acepción general de este enfoque la ofrece Jeffrey Checkel (2008), resumiendo que el mundo político es construido socialmente mediante un proceso de interacción constante entre agentes y estructuras, y en este sentido, los distintos fenómenos adquieren significados en contextos sociales particulares.

Siguiendo dicha acepción, uno de los primeros intentos es la contribución de Judith Goldstein y Robert Keohane (1993), quienes esbozan un marco analítico en el que otorgan una relevancia importante a las ideas en los procesos de política exterior. Su argumento es que las ideas influyen potencialmente a la política exterior en tres instancias: las creencias causales a las que dan forma posibilitan mapas de rutas que incrementan la claridad en las metas y las relaciones entre medios y fines; afectan los resultados de situaciones estratégicas en las que no hay un equilibrio único; y se insertan en instituciones políticas (Goldstein y Keohane, 1993: 3-4). En cuanto a las ideas, Goldstein y Keohane (1993: 7) las entienden como creencias particulares compartidas por las ‘sociedades’ acerca de las implicaciones de la naturaleza de sus mundos en la acción humana.³

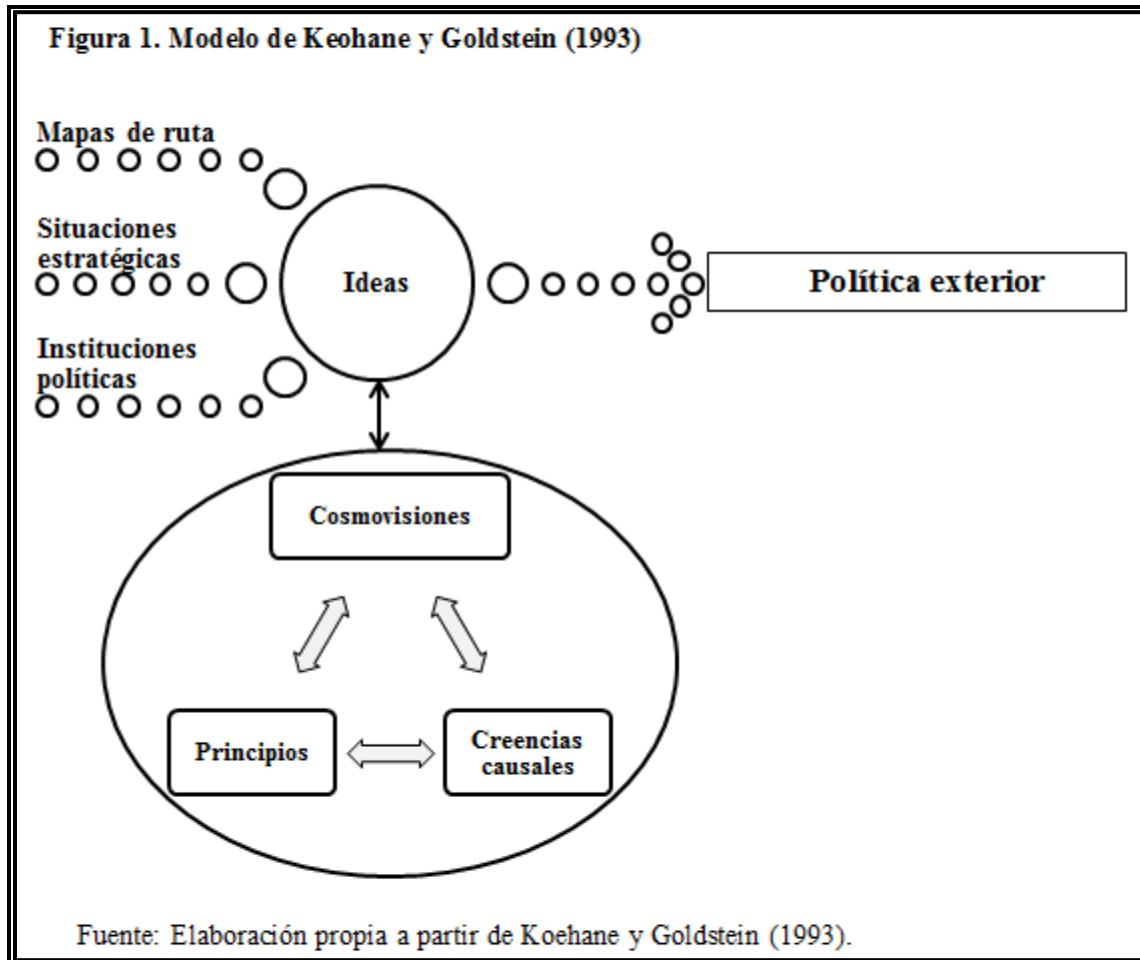
Para ampliar esta definición, el marco analítico que proponen está constituido por dos ejes interrelacionados. Por un lado, aparecen las tres categorías de ideas bajo las cuales los actores se desenvuelven en el mundo (Goldstein y Keohane, 1993: 12-13). Las cosmovisiones son concepciones de posibilidad que les permite definir el universo de posibilidades para la acción, están incrustadas en el sistema de símbolos de una cultura e interrelacionadas con las concepciones de las personas sobre sus identidades, evocando emociones y lealtades profundas. Los principios son ideas normativas que especifican los criterios de lo bueno y lo malo, de lo justo y lo injusto, y están inscritas en cosmovisiones contenedoras de otros principios que pueden ser opuestos entre sí. Por último, las creencias causales versan sobre relaciones causa-efecto sustentadas en una autoridad emanada del consenso compartido de élites reconocidas y proveen

³ El término ‘sociedades’ lo traducimos de la referencia de los autores a *large numbers of people*. Analíticamente, lo proponemos así con la intención de considerar la heterogeneidad social.

David A. Alzate Rojas y Christian D. Meneses Narváez

de guías a los actores para el logro de objetivos a partir de la existencia de creencias compartidas y el desarrollo y la ejecución de estrategias en el contexto amplio de sus cosmovisiones.

Por otro lado, estas categorías permean, de acuerdo con los casos particulares, a tres marcos causales que pueden traslaparse (Goldstein y Keohane, 1993: 12-13, 20-26). Las ideas como mapas de ruta guían al comportamiento bajo condiciones de incertidumbre, estipulando patrones causales u obligando motivaciones de acción morales o éticas. Las ideas como puntos focales facilitan la coordinación ante la ausencia de un equilibrio y la existencia de problemas de acción colectiva. En este sentido, pueden focalizar expectativas y estrategias entre los actores conforme a sus intereses particulares. Por último, las ideas bajo procesos de institucionalización suponen una instancia deseada porque pueden influenciar en la política exterior con la mediación de las instituciones políticas. Una vez reflejadas en normas o reglas, el sostenimiento de las primeras en el tiempo no depende de la permanencia de los intereses que las promovieron, sino de su relevancia en la generalización de reglas y la vinculación de áreas problemáticas, así como el apoyo en la argumentación de las propuestas y de los cursos de acción. Así pues, las ideas sujetas de institucionalización permiten explicar cómo pueden influir en los cambios y las continuidades respecto a la política exterior.



En cuanto a esta propuesta de las causalidades, consideramos que su pertinencia en el análisis de la política exterior está dada por el carácter dinámico de las ideas, una disposición fundamental para la comprensión del trasfondo de las decisiones y acciones de los actores y la identificación de los cambios de estos aspectos a través del tiempo. Si bien Goldstein y Keohane (1993) pretenden esbozar una iniciativa analítica, cabe resaltar que las categorías de ideas y los marcos causales son tipos ideales que deben emplearse como referencias y no tratarse bajo un carácter teleológico. En este sentido, es importante emplearlas con precisión, puesto que no todas las interacciones entre los actores se reducen a causalidades, sino que constituyen instancias que permiten analizar procesos particulares. Así mismo, traemos a colación que los autores no especifican las relaciones que los tres marcos causales pueden tener con los ámbitos doméstico y exterior de los Estados. Esto sugiere que los estudiosos de la política exterior deben construirlos y aclarar en qué medidas las causalidades influyen en estos últimos.

Desde otra aproximación, Francisco Robles (1996) se ubica en las determinantes domésticas de la política exterior. Sus intereses principales son la identidad nacional, la imagen

nacional y las formas en las que éstas son proyectadas en el sistema internacional mediante la política exterior. De esta manera, propone que estos factores pueden influir parcialmente en la formulación de política exterior (Robles, 1996: 3). Para ello, el autor define dos conceptos claves. Por un lado, entiende la política exterior como un área gubernamental que entabla relaciones con otros actores, principalmente Estados, dentro del contexto internacional (Lasagna, citado por Robles, 1996: 8). Por otro lado, emplea la nación como “(...) un pueblo caracterizado por una disimilitud hacia afuera y una semejanza hacia adentro en el terreno sociocultural y que aspira a disfrutar de una organización política propia” (Pastor, citado por Robles 1996: 5). Con base en esto, la imagen nacional es entendida como las memorias con las que se relacionan las masas de habitantes respecto a la historia de su nación. Claro está, su realidad no es homogénea, sino que sus relaciones pueden entrar en contraste entre sí y con aquellas que construyen los ciudadanos de otros países (Robles, 1997: 7-8). Así pues, su consolidación depende de cuán integradas están las memorias de los pobladores con la historia colectiva de su nación.

En su desarrollo, la imagen nacional puede convertirse en la marca de un país, un recurso importante para el sostenimiento de la política exterior. Respecto a esto, Robles (1996: 10) aclara que es necesario que se establezca y profundice una identidad nacional que responde al proceso de identificación que los pobladores experimentan con dicha imagen compartida y se exterioriza a través de una política de acción comunicativa. Así, la opinión pública, conformada por los habitantes y actores no estatales, actuará en pro de la defensa y la proyección de dicha imagen en el sistema internacional -“dinámica de la identidad nacional”- (Robles, 1996: 5-6). Esto es importante porque alude al apoyo que puede realizar la opinión pública en procesos de política exterior, más allá de que los decisores tengan un mayor margen para definirlos y hacerlos efectivos. No obstante, los vínculos entre ambos actores no se entablan en una sola vía, sino en varias. Para ilustrar esto, Robles (1996: 10-11) se apoya en la taxonomía propuesta por William Bloom: los gobiernos aluden a la dinámica de la identidad nacional para fortalecer sus objetivos particulares; los gobiernos emplean la política exterior para fortalecer la construcción de la nación; y los actores no estatales se apoyan en la dinámica de la identidad nacional para incidir en la toma de decisiones de los decisores de la política exterior.

Como reflexión de la propuesta de Robles (1996), es importante tener en cuenta que la imagen nacional y la teoría de la identificación son herramientas analíticas que permiten develar los referentes macro bajo los cuales los Estados perciben e interactúan entre sí y con actores no estatales. Esto supone un juego político de imágenes en el que se trasponen constantemente las

intenciones de sus emisores y las percepciones de sus receptores, razón por la cual la capacidad de los primeros de imponerlas define en buena parte el éxito de los objetivos establecidos. Ahora bien, la propuesta del autor debe ser tomada como uno de los posibles marcos analíticos para entender la política exterior, pues se centra en los factores internos. En una ocasión, hace explícita una instancia de imposición apoyada en la integración nacional explícita (Robles, 1996: 8). Pero, en esta consideración, se limita a enunciar una disposición sin introducir explícitamente las instancias estructurales e internas que pueden condicionarla, más allá de la construcción de la identidad de los pobladores.

En relación con la crítica anterior, Walter Carlsnaes (2008) intenta reducir la brecha teórica entre agencia y estructura, planteando un modelo analítico apoyado en algunas propuestas situadas en el enfoque de la política. Éste entiende la política exterior como el resultado del proceso de toma de decisiones en el cual interactúan actores y estructuras (Carlsnaes, 2008: 90). Con esto en mente, Carlsnaes (2008: 97) parte de la premisa de que un análisis de política exterior es posible si se considera al comportamiento intencional de la política como lo que se busca explicar.

Siguiendo esta premisa, el modelo tiene un carácter teleológico que funciona a partir de las dimensiones intencional, de disposición y estructural. En su articulación, la explicación de la acción de política exterior está dada directamente por la intención de los actores (Carlsnaes, 2008: 94, 97-98). Esto es posible a partir de las disposiciones psicológicas y cognitivas, constituidas por valores, sistemas de creencias y percepciones, que motivan a los actores para alcanzar uno u otro objetivo. De esto se resalta que el autor les imprime el adjetivo de agencia a los actores, según la cual éstos pueden solucionar problemas con relativa autonomía. Con respecto a la dimensión estructural, el autor la presenta como un marco de referencia de los actores que condiciona e influencia constantemente sus decisiones y acciones.

En cuanto a este modelo de Carlsnaes (2008), su contribución al estudio de política exterior es importante porque retoma elementos cognitivos y psicológicos, los cuales han tenido poca presencia en las investigaciones, y los integra en una construcción que tiene en cuenta los factores sistémicos e internos de los Estados. En este sentido, es una alternativa válida para reducir el problema de agencia-estructura. También es importante que el autor haga explícito que su modelo teórico es una herramienta de alcance limitado, para que los analistas que intenten emplearlo tengan en cuenta que su enfoque es sobre todo estructural y su aplicabilidad se ciñe a acciones particulares de política exterior y no en una serie a lo largo del tiempo (Carlsnaes, 2008:

98). Ahora bien, su modelo merece dos reparos. Por un lado, se limita a identificar sus elementos centrales sin explicarlos de forma articulada. A raíz de esto, no queda claro cómo y hasta qué punto la estructura incide en los actores. Por otro lado, si bien el autor aclara que es determinista al otorgarle un carácter teleológico, esto no deja de ser un problema porque en la consideración de que los actores se relacionan directamente con la acción de política exterior, no tiene en cuenta otros elementos condicionantes que están en las demás dimensiones.

En relación con la relevancia del constructivismo en el análisis de política exterior, Checkel (2008: 74) argumenta que hay una escisión porque los debates de este enfoque no han tenido la suficiente solidez empírica para establecerse en la agenda. Así, este autor pretende proponer caminos posibles en la reducción de esta brecha, retomando aproximaciones constructivistas. Una profundiza en el supuesto de los intereses dados de los actores, indagando en los posibles motivos detrás de éstos, ya sea haciendo énfasis en elementos del aprendizaje cognitivo o del contexto social (Checkel, 2008: 75-76). De esta manera, propone un tránsito desde la disposición exógena de los intereses hacia una endógena de los mismos. En segundo lugar, el constructivismo se aleja de la disposición racional instrumental de los actores en el proceso de toma de decisiones porque esta última omite factores que posibilitan una mejor comprensión de esta instancia (Checkel, 2008: 75-76). Para ello, retoma de la psicología y de Jürgen Habermas la idea del entendimiento comunicativo, entendido como un conjunto de disposiciones con las que los actores atienden a los argumentos de los demás y proponen los propios, dentro de un proceso intersubjetivo de persuasión que deja entrever sus intereses. En tercer lugar, Checkel (2008: 77-78) pone su atención al análisis multinivel, el cual refleja el interés académico en tratar aspectos domésticos y sistémicos que inciden en la política exterior y las interacciones entre actores estatales y no estatales.

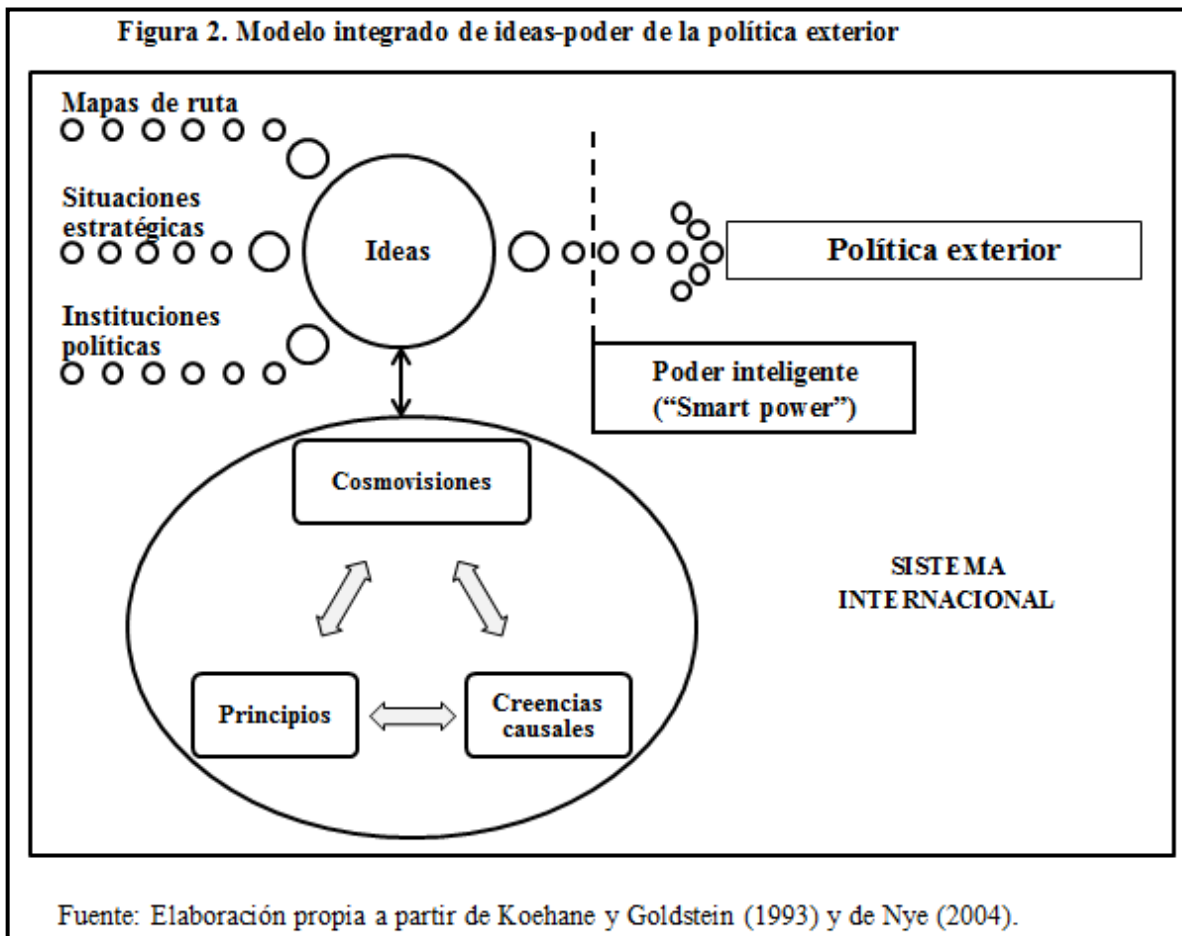
Metodológica y teóricamente, de la literatura seleccionada rescatamos algunos aportes de Checkel (2008) y de Goldstein y Keohane (1993) para el fortalecimiento del enfoque constructivista. En el primer aspecto, aconsejan el uso adecuado de las fuentes, ya sean documentos oficiales, entrevistas o revisión histórica, triangulando las versiones de los actores involucrados. En esta labor, los enunciados deben estar argumentados lógicamente y claramente respecto a las evidencias y considerarse hipótesis hasta no ser comprobados empíricamente (Checkel, 2008: 79; Goldstein y Keohane, 1993: 27-29). De esta manera, es clave que un análisis exhaustivo de los posibles factores intervinientes en las interacciones entre los actores y los resultados de política exterior, más allá de establecer causalidades. En la iniciativa temática,

proponen que el poder y la disposición racionalista de los actores y las instituciones deben ser tenidos en cuenta como variables intervinientes en los análisis de la política exterior, pues las ideas en sí no son suficientes para hacer efectivos los objetivos en este ámbito político (Checkel, 2008: 80-81; Goldstein y Keohane, 1993: 7, 13). A partir de estos temas, el enfoque constructivista podría nutrirse y potenciarse para hacerse a un espacio de mayor relevancia en el análisis de la política exterior.

Volviendo al trabajo de Checkel (2008), resaltamos que es una iniciativa que expone unas pautas generales sobre el constructivismo, más allá de proponer una aproximación teórica como tal. En este sentido, es un resumen que recoge los puntos comunes de los exponentes de este enfoque y expone cómo éstos han sido introducidos a la agenda de la política exterior. Esto lo complementa, sugiriendo los elementos metodológicos y temáticos expuestos anteriormente. Sin embargo, estas consideraciones no son desarrolladas con suficiencia, sino que están sobre todo enunciadas a manera de establecer una agenda. Por tanto, especialmente respecto al poder, su conceptualización sigue siendo una tarea pendiente del enfoque referido.

De acuerdo con la revisión de la literatura que hemos realizado, consideramos que la propuesta de Goldstein y Keohane (1993, ver Figura 2) nos permite apoyar con mayor claridad que las otras una aproximación constructivista a la política exterior. Esto lo planteamos en dos sentidos. En primer lugar, la consideración de lógicas causales heterogéneas vinculadas a distintas clases de ideas posibilita una comprensión de la dinámica y la contingencia de los procesos políticos y de sus resultados. Con relación a esto, retomamos la formación de los intereses entre los actores, cómo se materializan en instituciones políticas y permanecen o cambian en el tiempo. La importancia de esto radica en que más allá de que los intereses cambien, las ideas pueden seguir teniendo una trascendencia política porque son herramientas de las que disponen los actores para proponer y hacer efectivos sus objetivos en distintas instancias. En segundo lugar, si bien la obra referida tiene una antigüedad de dos décadas aproximadamente, sus planteamientos aún son vigentes, en el sentido de que las ideas, las interacciones, las disposiciones racionalistas y el poder son variables explicativas que el constructivismo necesita para nutrir la idea de la construcción social de la realidad. En este sentido, el escepticismo de sus exponentes frente a las dos últimas variables puede irse resquebrajando con miras a construir marcos analíticos integrales importantes para la comprensión de la política exterior. Así mismo, Goldstein y Keohane (1993) no se centran en desarrollar estas variables.

Para complementar la propuesta sobre el rol de las ideas en la política exterior, introducimos el poder inteligente (“smart power”) propuesto por Joseph Nye (2004). El poder inteligente es entendido como la capacidad de un Estado para combinar los poderes blando y duro. En este sentido, las alusiones a los aspectos culturales, el respeto de los valores democráticos y una imagen positiva, por un lado, y los incentivos o amenazas a través de incidencias económicas o militares, por el otro, interactúan en distintos momentos y situaciones (Nye, 2004: 11-14). Aplicando esta conceptualización al modelo de Keohane y Goldstein (1993), proponemos que las dinámicas de las ideas desarrolladas anteriormente (ver Figura 1) son potenciadas por el poder inteligente, en una lógica de filtro hacia la política exterior. Cabe resalta que las ideas y el poder de los Estados están sujetos a las incidencias que el sistema internacional tenga en Brasil y viceversa (ver Figura 2).



El Mercosur, ¿una catapulta regional de Brasil hacia el ascenso dentro del sistema internacional? Una aproximación constructivista a la política exterior de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Una revisión histórica general de los mandatos presidenciales de Brasil en cuanto a las ideas de política exterior, desde José Sarney (1985) hasta Luiz Inácio Lula da Silva (2010), sugiere que las de este último tomaron un rumbo importante porque programática y activamente pretendieron potenciar al país en los ámbitos regional y global. En este punto, se resaltan tres formas en las que han sido pensadas las políticas exteriores (Cepaluni y Vigevani, 2009: 1310). La primera es la autonomía por la distancia, entendida como la intención de mantener la soberanía nacional y un alejamiento de la agenda de las potencias y regímenes internacionales, estableciendo el desarrollo económico interno como la prioridad. La segunda es la autonomía por la participación, cuyo fundamento es la participación en los regímenes internacionales con la intención de influir en la toma de decisiones. La última, relacionada directamente con el mandato de Lula, consistió en la autonomía por diversificación, planteada como la idea de desenvolverse en los ámbitos regional y global mediante el establecimiento de alianzas Sur-Sur y el acercamiento a potencias de primer orden.

De acuerdo con lo anterior, en los siguientes apartes, tratamos de ampliar los atributos de la política exterior brasileña durante los dos mandatos de Lula (2003-2010), haciendo énfasis en los vínculos de Brasil con el Mercosur y describiendo las relaciones de este país con el sistema internacional.

Brasil y Argentina. Inicios de una integración regional

Entre 1985 y 1990, Raúl Alfonsín y José Sarney, presidentes de Argentina y Brasil respectivamente, entablaron conversaciones encaminadas a establecer acuerdos comerciales que beneficiaran a ambos países. Desde los estudios de integración regional, este interés integracionista respondió a una lógica de oferta originada en los Estados, cuyo desarrollo está fomentado por la coordinación colectiva de políticas a cambio de la exposición a costos distribuidos de forma desproporcionada (Malamud, 2011: 225). Las crisis económicas de la década de 1980 en América Latina propiciadas por las economías proteccionistas, el auge del sistema globalizado y la escasez de alternativas para solucionar estos problemas fueron indicios que hacían necesaria una integración económica que facilitara el flujo comercial entre los países (Genna e Hiroi, 2007: 44). Con relación a esto, Pecequillo y Carmo (2013: 57-58) exponen que de

David A. Alzate Rojas y Christian D. Meneses Narváez

los acuerdos bilaterales entre Brasil y Argentina formalizados en dicha década, el Acto de Integración de 1986 fue el más importante porque supuso la creación de un Programa de Integración y Cooperación Económica, un primer intento de crear un espacio económico común. La consolidación de esta propuesta ocurrió en 1988 con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, cuyo objetivo era eliminar los aranceles a bienes y servicios en un lapso de diez años. Así pues, la idea detrás de esta apuesta integracionista era la construcción de vínculos comunitarios que propiciaran la ayuda mutua entre los Estados asociados.

Posteriormente, Uruguay y Paraguay se unieron a la apuesta de Brasil y Argentina con el propósito de buscar un mercado único. Su unión, en lo que se denominó el Mercado Común del Sur (Mercosur), fue formalizada con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991. En términos generales, sus artículos versan sobre el apoyo recíproco y ecuánime entre sus Estados miembros en temas macroeconómicos y de reducción en barreras aduaneras y arancelarias, desarrollado en pro de establecer condiciones adecuadas de competencia para 1994 (MERCOSUR, 1991). Dadas las condiciones de este tratado, Pecequillo y Carno (2013) plantean que el trasfondo de esta iniciativa de liberalización económica demuestra la intención de estos países en ponerse a tono con los intereses de Estados Unidos, con miras a recibir futuros beneficios económicos.

Brasil y el Mercosur. Antecedentes del mandato de Lula: Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Antes de abordar el caso central de este trabajo, una descripción general de la política exterior de Cardoso en relación con el Mercosur es pertinente para ilustrar el panorama que antecedió a la gestión de Lula. En el ámbito regional, se caracterizó por intentar fortalecer los vínculos integracionistas, con la intención de resaltar su figura como líder y vocero de la región. En este sentido, deja entrever que la autonomía por la participación tuvo en cuenta los asuntos regionales, además de los globales. Por un lado, el discurso de Cardoso y de sus Ministros de Relaciones Exteriores presenta alusiones a la idea de construir un espacio vital suramericano para el crecimiento de Mercosur como un conjunto. Con esto en mente, este último era presentado como una extensión de los intereses brasileños a los cuales había que tratar como propios.⁴ En otras palabras, el futuro de Brasil no debía ser pensado sin el Mercosur y viceversa.

⁴ Estas consideraciones son basadas en apartes de pronunciamientos del gobierno de Cardoso, los cuales están presentados de forma literal en los Anexos de este trabajo.

Por otro lado, la idea del gobierno brasileño de ser líder en el Mercosur se evidencia a través del apoyo en tres hechos particulares (Genna e Hiroi, 2007). El primero fue la intervención en el intento de golpe de Estado en Paraguay en 1996. En este caso, el reciente relego del General Lino César Oviedo de la Fuerzas Militares llevó a que éste arremetiera contra el presidente de ese entonces, Juan Carlos Wasmosy. La mediación de Brasil, justificada por el principio de salvaguarda de la democracia en los Estados miembros del Mercosur, fue llevada a cabo por el embajador de Brasil en ese país, a través de incentivos negativos para Paraguay: i) retirar a este miembro del Mercosur; ii) cierre de puentes que conectan las relaciones comerciales de ambos países; y iii) suspensión de pagos para la construcción de la Represa de Itapiú (Genna e Hiroi, 2007: 47). Como consecuencia de esto, el General Oviedo se retractó de su objetivo de golpe de Estado.

El segundo hecho fue la crisis monetaria de 1999 de la propia economía brasileña. Su estallido supuso una crisis para el Mercosur porque la disminución en las reservas internacionales de Brasil obligó al gobierno a devaluar el real por más del 42% frente al peso argentino. El problema con esto fue que el gobierno de Carlos Menem no fue informado de esta situación, la cual afectó a la economía argentina en todos los sectores comerciales debido a su dependencia de las importaciones brasileñas. Así pues, el Banco Central de la República Argentina anunció, como medida de retaliación, la dolarización de la economía brasileña, y Menem advirtió que impondría impuestos a las importaciones brasileñas proporcionales a la devaluación del real (Genna e Hiroi, 2007: 47-48). Esto se convirtió en una disputa, aproximadamente de un año, mediada por amenazas de ambas partes, que implicó un retroceso en las relaciones económicas del Mercosur, y de paso, la puesta en duda del futuro de la apuesta integracionista del Mercosur.

El tercer hecho atendido por Brasil fue la devaluación del peso argentino en 2002. Eduardo Duhalde, el presidente de Argentina, recurrió al gobierno brasileño para pedirle ayuda ante la fuerte crisis económica de su país. Teniendo presente la disputa reciente entre ambos países, Cardoso vio en esta situación una forma de reconstruir las relaciones (Genna e Hiroi, 2007: 50-51). Esto estuvo apoyado por el fortalecimiento brasileño a partir del mejoramiento de su balance de pagos y la estabilización de la inflación. Con esto en mente, Genna e Hiroi (2007: 53) presentan que Cardoso tomó medidas comerciales de carácter unilateral a través de inversiones directas en Argentina, excepciones a las importaciones bajo los acuerdos del Mercosur respecto a la importación de trigo de Brasil desde dicho país. Como respuesta, Argentina acordó con Brasil que los bancos centrales de cada país les pagarían a los exportadores en

moneda local, con lo cual los problemas relacionados con las transacciones comerciales internacionales fueron solucionados.

Brasil y el Mercosur. Lula y una política exterior de doble vía: entre lo local, lo regional y lo global (2003-2010)

En 2003, Lula se posicionó como presidente de Brasil. Más allá de ser una figura referente del Partido de los Trabajadores al que representaba, un reto doméstico central se le presentaron a lo largo de sus dos períodos presidenciales. Por un lado, había un cuestionamiento, desde la opinión pública, acerca de la continuidad o no del modelo neoliberal que le dio tantos frutos a la gestión de Cardoso. Esto estaba en relación con la condición vulnerable del país en términos de desigualdades internas (Morales y Serrano, 2010: 17). En gran medida, la política macroeconómica de Lula tuvo una continuidad con respecto a las de Cardoso. Para ello, la política económica desarrolló una política ortodoxa de metas de inflación y de elevadas tasas de interés, una fuerte política de inversiones y de créditos para la consolidación de las exportaciones, y una política social de redistribución interna de la renta del país (Morales y Serrano, 2010: 18). El éxito de la política económica se le atribuye a la solución de los problemas antiguos con respecto a las variables macroeconómicas en las reservas internacionales, la inflación, el desempleo y la tasa de crecimiento.

Tabla 1 (Tomada de Morales y Serrano, 2010).

Inflación, Reservas Internacionales, PIB y Desempleo de Brasil, 2003-2010				
PERIODO	INFLACIÓN	RESERVAS (millones de dólares)	TASA DE CRE- CIMIENTO DEL PIB	TASA DE DESEMPLEO
2003	9.30	49296.2	1.15	10.5
2004	7.60	52934.8	5.71	9.7
2005	5.69	53799.3	3.16	10.2
2006	3.14	85838.9	3.96	9.2
2007	4.46	180334	6.09	8.9
2008	5.90	206806	5.16	7.8
2009	4.31	239054	-0.64	9.1
2010	5.91	288574	7.7	6.8

Fuente: IPEA, Banco Central de Brasil y CEPAL, 2010.

De acuerdo con la Tabla 4, en 2010, a pesar del incremento en la inflación con respecto al año anterior, el aumento de las reservas internacionales permitió un crecimiento considerable en el PIB con un 7.7% comparado con el -0.64% del año 2009. Con respecto al problema de desigualdades internas, se le valora a Lula el hecho de haber ampliado el Programa de Bolsa Familiar a aproximadamente 14 millones de familias, destinado al apoyo a familias de bajos recursos, con el objetivo de insertar a los niños en los sistemas educativo y de salud.

En el ámbito regional, desde la gestión de Cardoso, la política exterior brasileña dejó entrever una apuesta de doble vía entre este ámbito y el global. Sin embargo, ésta estaba apenas en una etapa de gestación que comenzó a tener una consolidación con el gobierno de Lula. En relación con el Mercosur, este último pronunció, desde el comienzo, su interés de fortalecerlo con la intención de crear un área de convergencia en políticas activas en la industria, la agricultura, la ciencia y la tecnología (Lula, 2003). De esta manera, una fuerte idea de crecimiento conjunto ante las exigencias de la globalización debía estar en la agenda de esta apuesta integracionista.⁵ Sumado a esto, la creación de distintas instituciones fue una propuesta ambiciosa desde el punto de vista de estrechar los vínculos intra-Mercosur.

Uno de los ejemplos más resonados es el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), cuya creación en 2004 estuvo pensada para fomentar y apoyar el desarrollo en los Estados más pequeños de la apuesta integracionista (Uruguay y Paraguay) y contribuir en la institucionalización de instancias internas Mercosur para su cohesión (FOCEM, 2014). Brasil fue el principal promotor de esta estructura, y desde entonces, ha contribuido, en promedio, con el 70% del presupuesto (70 de 100 millones de dólares). En este punto, se resalta que junto con Argentina, cada uno tiene un apoyo del 10% del fondo (Gratius y Gomes, 2013: 4). De esta manera, se entrevé una idea que propugna por el fortalecimiento del Mercosur.

Sumado a lo anterior, el gobierno de Lula también tuvo la idea de seguir con cierta participación activa en las relaciones comerciales intra-Mercosur. La Tabla 2 presenta un saldo comercial reducido entre Brasil y el Mercosur entre 2005 y 2009 debido a la crisis internacional de 2008. Pero, comenzando el 2010 hubo un incremento en este saldo debido a que “las exportaciones brasileñas al MERCOSUR crecieron 56,5%, alcanzando US\$ 9.700 millones, y las importaciones tuvieron un alza de 33,4%, subiendo a US\$ 7.700 millones. Con ello, el superávit del país con sus socios aumentó casi cinco veces con respecto al observado en el primer semestre de

⁵ Apartes de sus discursos se encuentran en los Anexos de este trabajo.

2009, alcanzando US\$ 2 mil millones” (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2011: 51).

Tabla 2. Brasil: flujos de comercio con los países del MERCOSUR, en períodos seleccionados (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2011: 51).

Millones de US\$

	2002	2005	2008	2009	Var. % 2009/2008	1° S 2009	1° S 2010	Var. %
Exportaciones								
MERCOSUR/total (%)	5,5	9,9	11,0	10,3	-	8,9	10,9	-
MERCOSUR	3.311	11.746	21.737	15.829	-27,2	6.196	9.697	56,5
Argentina	2.347	9.930	17.606	12.785	-27,4	4.941	7.812	58,1
Paraguay	560	963	2.488	1.684	-32,3	697	1.197	71,7
Uruguay	413	853	1.644	1.360	-17,3	558	688	23,3
Importaciones								
MERCOSUR/total (%)	11,9	9,6	8,6	10,3	-	10,3	9,4	-
MERCOSUR	5.615	7.054	14.934	13.107	-12,2	5.759	7.681	33,4
Argentina	4.744	6.241	13.258	11.281	-14,9	4.985	6.712	34,6
Paraguay	383	319	658	585	-11,0	212	278	31,0
Uruguay	485	494	1.018	1.240	21,8	561	691	23,1
Saldo comercial								
MERCOSUR	-2.304	4.692	6.804	2.722	-60,0	437	2.016	361,1
Argentina	-2.397	3.689	4.348	1.504	-65,4	-44	1.100	-
Paraguay	177	644	1.830	1.098	-40,0	485	918	89,5
Uruguay	-72	359	626	120	-80,9	-3,3	-2,6	-23,2

Fuente: SECEX-MDIC.

En ese entonces, se veía una tendencia de expansión en el saldo comercial de Brasil con sus vecinos. De esta manera, Brasil siguió siendo el país que más exportaba a los socios del Mercosur. La participación en exportaciones intrazona llegó al 15,6% en el 2010. Aún así, estuvo lejos del 20% que se presentaba en los década de 1990, cuando llegó a representar el 20%. Por el otro lado, la participación intrazona de las importaciones llegó al 15,6% en el 2010. Sin embargo, el BID aclara que “[estas] tendencias recientes no volverán a desempeñar un rol tan importante en el comercio del bloque”, como lo fue en los años 90, cuando se presentaba un 20% (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2011: 31-32). Así pues, Gomes (2010) reiteran que el gobierno de Lula pronunció claramente la idea de hacer de Brasil un líder regional. En cuanto a la política exterior de Brasil para la región, la escuela de pensamiento autonomista ha ganado prioridad dentro de Itamaraty y otras agencias gubernamentales. La edificación de este liderazgo

y el modelo de cooperación e integración que se persigue está en sintonía con los tres pilares de la política exterior de Brasil: la autonomía, el universalismo y el crecimiento para el país en el ámbito internacional. Esto hizo que los servicios diplomáticos dibujaran vínculos de cooperación más estrechos con los vecinos de Brasil.

Sin embargo el escenario en el Mercosur está lejos de ser propicio. La configuración de este organismo, sufre con los diversos reveses entre Brasil y Argentina, la oposición desde sectores brasileños a Mercosur, da cuenta de lo difícil que es lograr avances en el interior del bloque que en un nivel regional más amplio, esto agregado a la desconfianza de Argentina por el destino de Brasil como potencia mundial. Como lo proponen algunos académicos, la falta de compromisos mutuos entre los Estados miembros y el poco peso político de Brasil han impedido que la apuesta del Mercosur por consolidarse como integración regional haya tenido éxito (Malamud, 2011: 234-236; Pizarro, 2008: 32).

En el ámbito global, se ha resaltado que Brasil ha tenido el objetivo de ser nombrado como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (Bernal-Mesa, 2006). Sin embargo, esto se ha quedado en un deseo que tiene todavía un largo recorrido por delante. En este sentido, se resalta que el gobierno de Lula tuvo una fuerte actividad en distintos frentes del sistema internacional. Con relación a esto, los logros domésticos descritos anteriormente le dieron un sustento para desempeñarse en el ámbito global. De hecho, los pronunciamientos de Lula estuvieron permeados por la idea de que el mundo estaba en tiempos de cambio, en donde los Estados emergentes debían tener una mayor participación.⁶ En este sentido Lula ha remarcado posteriormente que su legado en política exterior fue de suma importancia para Brasil porque le construyó una imagen respetable en el mundo (Sader y Gentili, 2013).

Para seguir con su intención de ascender en el sistema internacional, Polarolo (2011) explica que Brasil comenzó a consolidarse, como una superpotencia agrícola, durante el gobierno de Lula gracias a su capacidad para producir y realizar exhaustivas investigaciones en cuanto a la bioinvestigación. Esto estuvo ayudado por la alta demanda y el precio de los alimentos a nivel mundial. Sumado a esto, el desarrollo de los biocombustibles como el etanol lo posicionó como centro de inversión extranjera a gran escala. Así pues, tuvo un desarrollo productivo, industrial y comercial. Según la BBC (2005), a raíz de estas políticas macroeconómicas y la actividad en el

⁶ Apartes de sus discursos se encuentran en los Anexos de este trabajo.

David A. Alzate Rojas y Christian D. Meneses Narváez

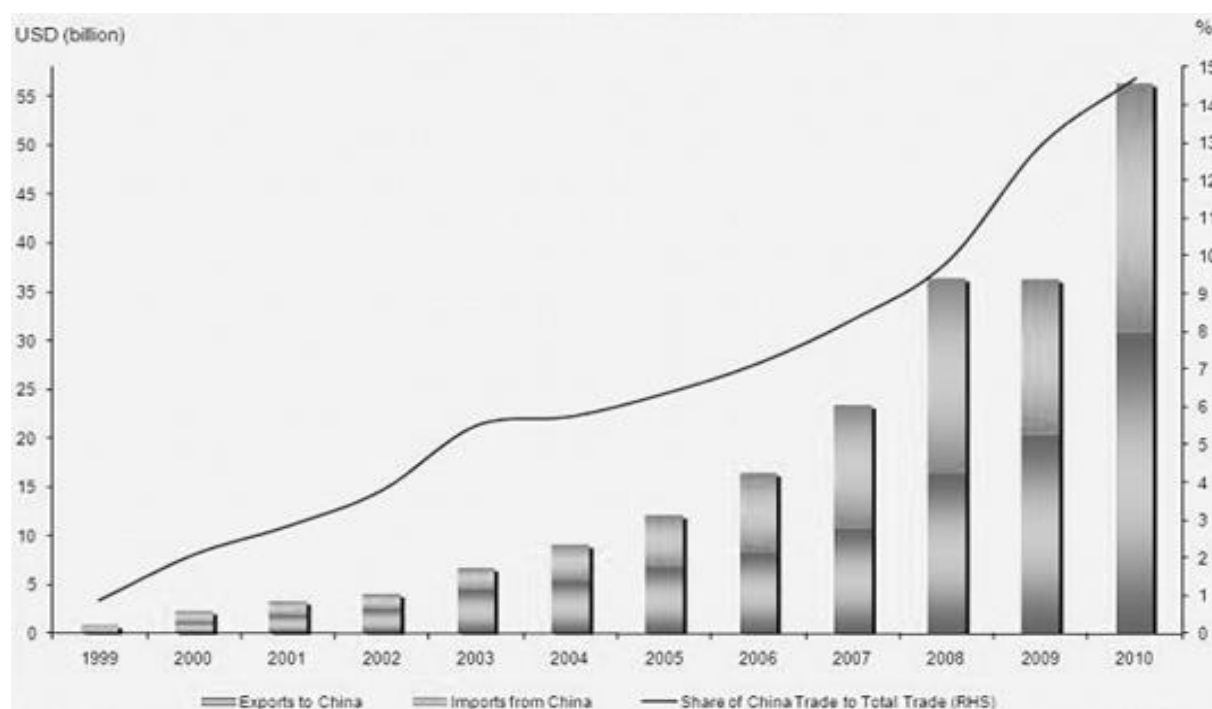
mercado internacional, “Brasil terminó de pagar su deuda de [US\$ 15.500 millones] con el [Fondo Monetario Internacional] en 2005”.

Retomando la idea de la autonomía diversificada, las alianzas con distintas regiones del mundo ejemplifica la parte de la política exterior más sobresaliente de la gestión del gobierno de Lula. Paulatinamente, Brasil se adhirió a las normas y a los principios internacionales, y a la vez, buscó su consolidación mediante acuerdos con países de regiones vecinas y apartadas.

Ahondando en esto, se resalta que en los últimos años, el auge del poderío económico de brasileño y la consolidación del chino propiciaron acercamientos entre ambos países. Ambos gobiernos tuvieron reuniones con frecuencia debido a la fuerte afinidad política. En el ámbito comercial, las proyecciones de ambos países están en buenos términos porque lo que cada país ofrece le sirve de complemento al otro. De acuerdo a estadísticas brasileñas, “el comercio bilateral entre China y Brasil registró 9.151 millones de dólares en 2004 y ascendió a 36.100 millones de dólares en 2009, año en que China sobrepasó a Estados Unidos para ser el mayor socio comercial del país sudamericano” (Spanish News, 2010). Es así como se entrevé una cooperación que dio mayores beneficios con el paso del tiempo. Además de esto, unen sus esfuerzos en aras del desarrollo científico y tecnológico. El Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil indica que desde 1988, los dos países han lanzado satélites al espacio para no depender de las imágenes espaciales producidas por satélites de los países desarrollados. En 2007, lanzaron el tercer satélite espacial con la intención de mejorar sus avances en investigación espacial (INPE, 2011). Además de esto, en marzo de 2010 la empresa petrolera brasileña Petrobras y la china Sinopec inauguraron el gasoducto Gasene, el más grande de Brasil.

En resumen, el Gráfico 3 muestra que en los últimos doce años, el comercio entre ambos países ha tenido una notable expansión. Según el CEIC (2011), Las exportaciones de Brasil a China crecieron a una tasa anual de crecimiento del 47% aproximadamente, y las importaciones desde China crecieron a una tasa anual de crecimiento del 38% aproximadamente, en el período 1999-2010. De esto, sobresale el hecho de que esta relación ha tenido superávit comercial, situación favorable para la economía de Brasil.

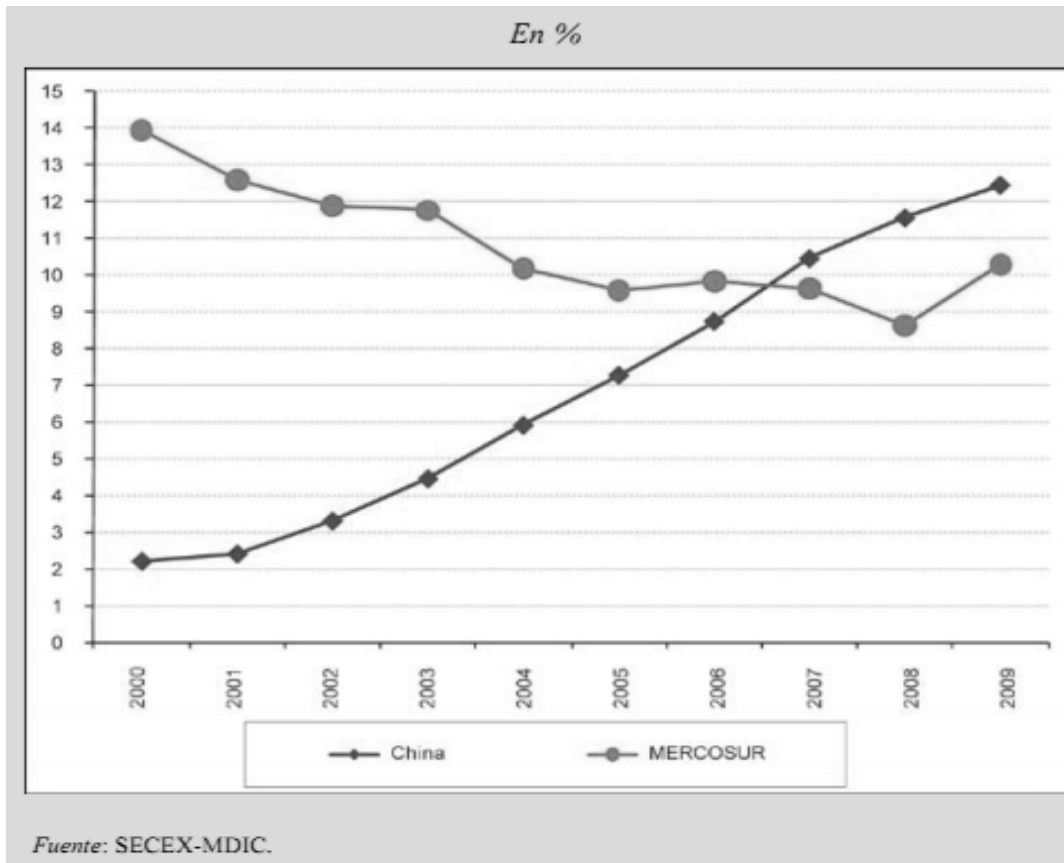
Gráfico 1. Flujo comercial de Brasil con China



Fuente: Tomado de CEIC (2011).

De acuerdo con lo anterior, la diversificación de la política exterior de Lula puede ser sintetizada mediante el Gráfico 2. En cuanto a la diferenciación comercial entre el Mercosur y China, este último ha tenido más cabida dentro de los intereses comerciales brasileños. Ante esta situación, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) explica que estas diferencias no afectan considerablemente los acuerdos comerciales con el Mercosur. Luego, una posible explicación es el fuerte vínculo que hay con el país asiático, común los Estados miembros del Mercosur. El diario Expansión (2010) indica que según un informe hecho por la agencia Stadanrd and Poor's, las exportaciones de Brasil a China pasaron de más del 2% en el año 2000 a más del 12,5% en 2009. Sin embargo, las importaciones de Brasil provenientes de China ascendieron de 2003 a 2008 de 4,5% a 11,5% aproximadamente. En cuanto a la relación con el Mercosur, las importaciones de Brasil presentaron una caída, pasando del 12% al 10,3% aproximadamente, durante el mismo período.

Gráfico 2. Brasil: participación de China y del MERCOSUR en las importaciones totales del país, 2000-2009 (Tomado de BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2011: 39).



Análisis de la política exterior del gobierno de Lula: Entre lo regional y lo global

A continuación, desarrollamos un análisis en el que intentamos poner en discusión los hallazgos descritos anteriormente con el modelo propuesto de ideas-poder de la política exterior. Antes de analizar la gestión de Lula, es pertinente abordar la de Cardoso para contextualizar los antecedentes. El fin de la Guerra Fría cambió el panorama del sistema internacional, en el sentido de que ya no estaba organizado de forma unipolar ni bipolar, sino multipolar. Con esto en mente, la visión del mundo brasileña se dirigió a pensar en una posible emergencia propia en medio de este cambio (cosmovisión). En el fondo de esto, se auto-proclamó líder de Suramérica. En gran medida, la actitud pro-Mercosur fue el primer paso dentro de sus futuros planes. A partir de los dos períodos presidenciales de Cardoso, la política económica de Brasil estuvo encaminada a asumir un rol de liderazgo para consolidar el Mercosur. En ese entonces, el gobierno brasileño tenía la idea de que el fortalecimiento del Mercosur le permitiría reforzar su rol como líder regional (creencias causales). De esta forma, se ve cómo se comprometió en público a darle

prioridad al bloque en su agenda. Como lo mencionan el presidente Cardoso y su Ministro de Relaciones Exteriores, Lafer, el gobierno brasileño tenía la necesidad de posicionar al Mercosur en la región porque veían en él su presente y futuro (ver Anexo 2² y Anexo 6¹).

Ejemplos de lo anterior fueron las intervenciones que hizo durante las tres crisis que afectaron a algunos de sus países miembros: Paraguay, Argentina y el mismo Brasil. Bajo el principio de mantener la democracia y la paz entre sus asociados, propició las condiciones para re-establecer estos valores (principios). En este punto, se evidencia que a partir de situaciones estratégicas, el gobierno brasileño hizo valer su poder inteligente. En el caso paraguayo, apeló a los valores democráticos y amenazas para restaurar el orden político en este país. En cuanto a la disputa que tuvo con Argentina, se evidencia que tomó ventaja de la crisis económica de ésta para apoyarla y apaciguar la disputa reciente. En este punto, el gobierno brasileño decidió acercarse para evitar la intervención potencial de Estados Unidos en el continente suramericano (mapas de ruta) (ver Anexo 2¹).

Con la llegada de Lula a la presidencia de Brasil, la política exterior de su gobierno estuvo pensada principalmente a partir de dos ámbitos, el regional y el global. En relación con estos ámbitos, su cosmovisión era que el sistema internacional multipolar era propicio para la consolidación de Brasil como potencia emergente. En este sentido, el mapa de ruta era claro en tanto el legado de Cardoso había establecido el camino para el fortalecimiento interno del país y de los vínculos con el Mercosur.

En el ámbito doméstico, el crecimiento económico propició un expansionismo comercial, el cual fue visto de la mejor forma para consolidar a Brasil en el mercado internacional. En este punto, se resalta que gran parte de esto se debe a que en los últimos años, su actividad internacional fue superior a su participación económica en el bloque regional. El gobierno brasileño emprendió proyectos investigativos y de desarrollo en la ciencia en los cultivos agrícolas y los biocombustibles, que lo posicionaron en un lugar privilegiado. De esta manera, Brasil pasó a ser considerado como una de las principales fuentes para darle alicientes a la escasez alimenticia. Con esto en mente, esta situación estratégica fue potenciada por el principio de que este Estado tenía el derecho de participar de forma más activa en los asuntos internacionales.

En cuanto al Mercosur, Lula invitó a los demás miembros a que innovaran en el campo tecnológico (ver Anexo 14), pero esto no surtió efecto porque solamente Brasil tenía la capacidad para afrontar inversiones de tal magnitud. Ante el intento fallido de innovación regional, en una

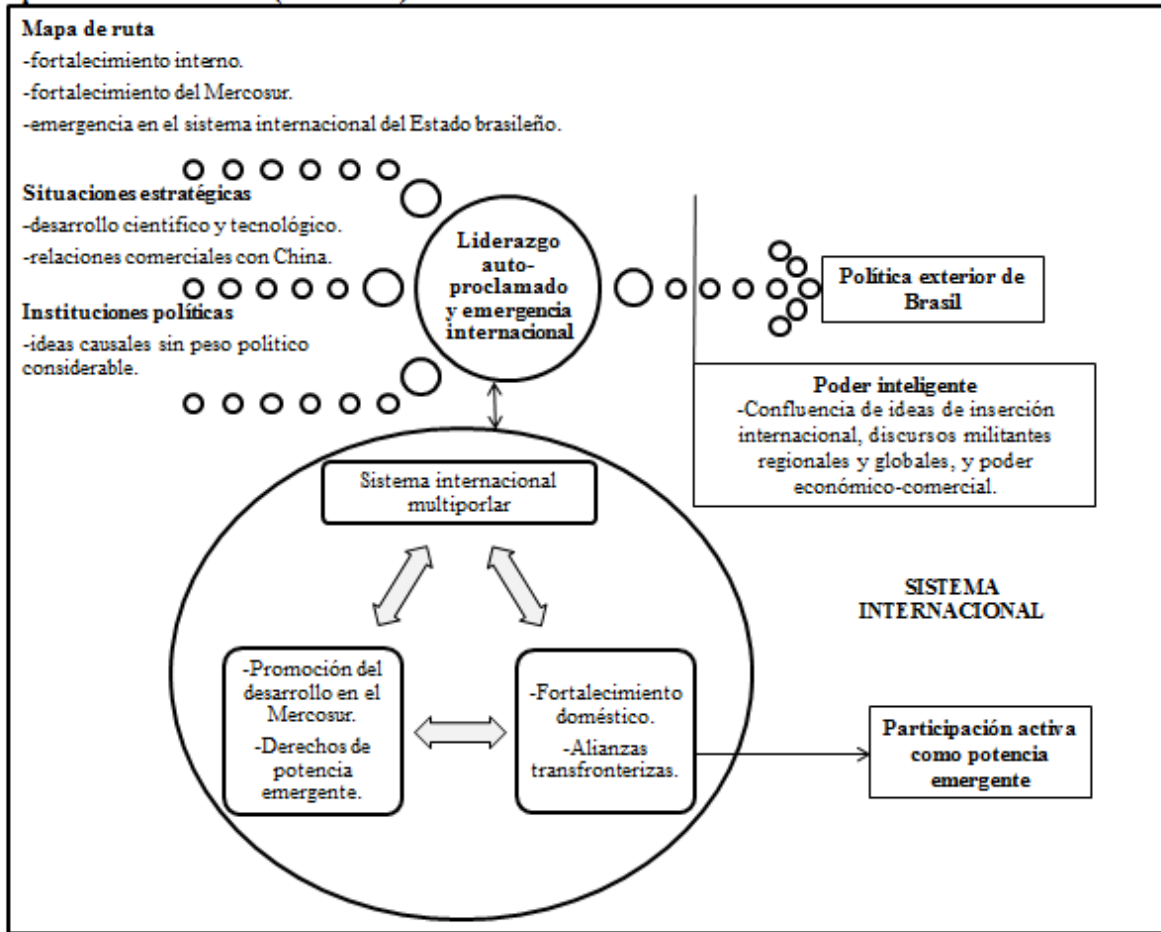
actitud de solidaridad con el Mercosur, el gobierno de Lula apoyó fuertemente al bloque, como lo evidencia sus aportes al FOCEM. Para Brasil, no fue un gran reto contribuir con el Mercosur porque tenía los recursos para hacerlo, representados en un 70% del fondo común. De acuerdo con esto, la creencia causal que suponía el gobierno de Lula era que el apoyo a esta apuesta integracionista implicaría mantener su figura de líder regional.

Hasta aquí, tanto Cardoso como Lula encaminaron sus políticas a consolidar el proyecto de Brasil en el Mercosur. Sin embargo, paralelo a esto, la prioridad del gobierno del segundo estuvo en dirigir su mirada a lugares apartados geográficamente, promoviendo sus alcances innovadores (Actis, 2014). Como se expuso anteriormente, el caso más sobresaliente fue la fuerte relación comercial que se estableció con China. Coincidencia o no, ambos países encontraron un buen aliado en el otro. Por ejemplo, las negociaciones en proyectos cuyos objetivos principales se encaminaron a consolidarse como potencias económicas autónomas. En tan sólo un año, el saldo comercial de sus negociaciones tuvo un incremento de casi 27.000 millones de dólares. Partiendo de este factor, la diversificación de ambos países se encaminó a abrirse espacio en el mercado internacional sin necesidad de depender de los países desarrollados.

De esta especie de ‘coalición anti-hegemónica’, sobresale el hecho de que tanto el país asiático como el suramericano tuvieron la iniciativa de hacerse a un costado de las condiciones de acuerdos con países desarrollados. En especial, le restaron el poder a las potencias estadounidense y europeas, con la intención de equilibrar las relaciones internacionales y reforzar el sistema multipolar. Con base en esta autonomía, el entorno internacional que rodeó a Brasil le permitió ser portavoz garantizado. En relación con esta alianza estratégica, el gobierno de este Estado comenzó a hacer efectivo el poder económico desarrollado, haciéndose un espacio dentro del sistema internacional. En este sentido, se entrevé un poder inteligente en el que confluyeron los pronunciamientos (discurso) sobre la importancia de la política exterior brasileña y sus capacidades económicas como aliado de la potencia china. En el proceso de inserción como potencia emergente, estas ideas estuvieron pensadas como una forma de que su política exterior fuera legitimada como merecedora de tal etiqueta. Considerándose ‘país en desarrollo’, Lula declaró que se hacía necesario que los países como Brasil, se unieran para tener una participación más equitativa en la toma de decisiones en los acuerdos multilaterales llevados a cabo a nivel mundial. Según esto, todos tenían que tener la mentalidad para actuar con inteligencia y proyección (ver Anexos 10 y 11).

Esta apuesta por la consolidación llevó al gobierno de Lula a tomarse atribuciones bajo condiciones relativamente conocidas. Ante el reconocimiento internacional del desarrollo brasileño, el presidente Lula expresó con seguridad que Brasil sería protagonista permanente de la escena mundial y participaría en la elaboración de cambios si fuese necesario para construir un nuevo mundo. Esto refuerza la dinámica de las ideas y sus tipologías con el poder inteligente (ver Figura 3). Lula consideró que nada en lo absoluto podía callar sus ideas porque como miembro del nuevo orden económico, los países desarrollados no podían privarlo de la participación activa internacional que el ser jugador titular le posibilitaba (ver Anexo 12). En otras instancias, el gobierno brasileño se pronunció ante el papel ejercido por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en cuanto a los asuntos de los países subdesarrollados. Como ‘portavoz’ de los países suramericanos, el presidente Lula abogó por un cambio en cuanto a las decisiones tomadas por el FMI (ver Anexo 13). En realidad, esto implicaba que Brasil quería tomar partido en la toma de decisiones por parte del fondo. El presidente Lula tenía voz y voto en este asunto porque Brasil ya había pagado en su totalidad la deuda que tenía con el FMI. Esto no suena nada descabellado porque, echando un vistazo al período donde se gestó el proyecto de Brasil, el presidente Cardoso había propuesto que su país debía tener un desarrollo interno para ‘influir el diseño del nuevo orden y actualizar el discurso y las acciones’ en el contexto internacional (ver Anexos 1 y 3).

Figura 3. Modelo integrado de ideas-poder de la política exterior de Brasil, durante los mandatos presidenciales de Lula (2003-2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de hallazgos empíricos, Keohane y Goldstein (1993) y Nye (2004).

Consideraciones finales

En conclusión, la gestión del presidente Lula presentó un híbrido entre el alejamiento regional y la autonomía internacional. Planteamos esta observación porque Brasil comenzó a alejarse del Mercosur, al menos, ya no estaba tan ligado a éste como lo estuvo con el presidente Cardoso. Con el proyecto económico expansionista, el gobierno brasileño le dio cabida a fuertes negociaciones con otras regiones como la asiática. Mediante su diversificación comercial con China, tuvo grandes ganancias y comenzó a depender de sí mismo, pues no tuvo que acercarse a los demás países en una postura sumisa, sino que los gobiernos que necesitaban ayuda, fueron ante el presidente Lula. Además, pudo tomar voz y voto en el desarrollo en los encuentros mundiales. A partir de su emergencia en el plano internacional, Brasil hizo una ruptura mediante la destrucción de la mentalidad de país en desarrollo que lo envolvió por gran parte de las tres últimas décadas. En este sentido, su posición periférica dejó de ser su hogar para comenzar a

convertirse en un nuevo centro de poder desde el cual pudo mirar por encima a los demás. Claro está, hacemos la salvedad de que esto logró hacerlo en el ámbito regional suramericano. En el global, su deuda siguió vigente, en el sentido de que pudo fortalecer su participación como actor comercial importante; sin embargo, esto sucedió a través de alianzas con otras potencias, en cuyo desarrollo estuvo vinculado con éstas con un carácter interdependiente. En el caso de incidir con un peso considerable en asuntos internacionales importantes como las instituciones políticas, los resultados se quedaron en ideas causales que no se hicieron efectivas en la realidad.

Bibliografía

- Actis, E. (2014). "Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010)", En línea: Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Quito, No. 50. pp: 195-208.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2011). "Sector de Integración y Comercio". En línea: Documentos del BID. 154p.
- BBC. "Brasil paga toda su deuda con el FMI". En línea: BBC en español. Sección Mundo. Miércoles, 14 de diciembre de 2005.
- Bernal-Mesa, R. (2006). "Cambios y continuidades en la política exterior brasileña". En línea: Lateinamerika Analysen. German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo. No. 13. Pp. 69-94.
- Carlsnaes, W. (2008). "Actors, structures, and foreign policy analysis", en: Smith, Steve Hadfield, Amelia; Dunne, Tim. Foreign Policy. Theories, Actors and Cases. Oxford University Press: Oxford, New York. pp. 85-98.
- CEIC, Compare Economic Data. (2011). "Brazil's Booming Trade With China". En línea: Compare Economic Data. Fecha de acceso: 13 de noviembre de 2014.
- Cepaluni, G. y Vigevani, T. (2007). "Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification". En línea: Third World Quarterly. Londres, Routledge, Infomaworld. Vol. 28, No. 7. pp. 1309-1326.
- Checkel, J. (2008). "Constructivism and Foreign Policy", en: Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Tim. Foreign Policy. Theories, Actors and Cases. Press: Oxford University Press, New York. pp. 71-81.

David A. Alzate Rojas y Christian D. Meneses Narváez

EXPANSIÓN. (2010). “Las exportaciones de Brasil a China se multiplican por 18 en nueve años”. En línea: Diario Expansión, Madrid.

Fernandes, M. y Vigevani, T. (2007) “Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era: The Search for Autonomy through Integration. Latin American Perspectives”. En línea: Sage Publications, Latin American Perspectives. Vol. 34, No. 5. pp. 58-80.

FOCEM. (2014) “¿Qué es el FOCEM?”. En línea: Mercosur. Sección FOCEM. Última actualización: 4 de noviembre de 2014. Fecha de acceso: 13 de noviembre de 2014.

Genna, G. e Hiroi, T. (2007). “Brazilian Regional Power in the Development of Mercosul”. En línea: Latin American Perspectives, Sage Publications. Vol. 34, No. 5. pp. 43-57.

Goldstein, J. y Keohane, R. (1993). Ideas and Foreign Policy. An Analytical Framework. En: Goldstein, Judith y Keohane, Robert (eds.). Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change. Cornell University Press: Ithaca, New York. pp. 3-30.

Gomes, M. (2010). “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur”. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 53, No. Especial. pp. 151-168.

Gratius, S. y Gomes, M. (2013). “Continental Regionalism: Brazil’s prominent role in the Americas” (Documento de trabajo). En línea: The Centre for European Policy Studies, Bruselas. pp. 1-13.

INPE. (2011). “CBERS, Histórico”. En línea: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Fecha de acceso: 13 de noviembre de 2014.

Lula da Silva, L. (2003). “La política exterior del nuevo gobierno brasileño. En línea: Foreign Affairs: Latinoamérica. Vol. 3, No. 1. pp. 2-21.

Malamud, A. (2011). “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”. En línea: Revista Norteamérica. México, Universidad Nacional Autónoma de México. No.2. pp. 219-249.

MERCOSUR. “Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”. En línea: Mercosur, Documentos oficiales. Firmado el 26 de marzo de 1991. 29p.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL. Documentos. En línea: Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

David A. Alzate Rojas y Christian D. Meneses Narváez

- Morales, M. y Serrano, I. (2010). “Brasil 2011, ¿continuidad o nueva política económica?”
En línea: Revista trimestral de análisis de coyuntura económica. Universidad Autónoma del Estado de México, Tlalpan, Vol. 3, No. 4. pp. 17-19.
- Nye, J. (2004). “The Changing Nature of Power”. En: Soft Power. The Means to Success in World Politics. Nueva York: PublicAffairs. pp. 1-32.
- Pecequilo, C. y Carmo, C. (2013). “Regional integration and Brazilian Foreign Policy: Strategies in the South American space”. En línea: Revista de Sociología e Política. Curitiba, Vol. 21, No. 48. pp. 51-65.
- Pizarro, R. (2008). “El difícil camino de la integración regional”. En línea: Revista Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires. No. 214. pp. 24-34.
- Polarolo, G. (2011). “La decadencia del mundo unipolar y el ascenso de Brasil”. En línea: Revista Electrónica de Ciencia Política, Argentina. No. 12.
- Robles, F. (1996). “Identidad e imagen nacional: variables internas de la política exterior”
Colombia Internacional, No. 33, pp. 3-11.
- Sader, E y Gentili, P. (2013). Entrevista a Luiz Inácio Lula da Silva. En línea: Tomada de Página 12. Fecha de publicación: 17 de mayo de 2013.
- Spanish News. (2010). “Relaciones entre China y Brasil sobrepasan bilateralidad”. En línea: Spanish News. Fecha de acceso: 6 de noviembre de 2014.

ANEXOS

Apartes de pronunciamientos de los gobiernos de Cardoso y de Lula. (Las traducciones al español desde el inglés y el portugués son propias).

Cardoso

-Presidente Fernando Henrique Cardoso:

Aparte 1. Presidencia de la República de Brasil. Pronunciamientos del Presidente de la República. Brasilia, 1995.⁷

Entendemos que Brasil necesita cambios para poder garantizar una participación más activa en el mundo. El propósito se resume en influenciar el diseño del nuevo orden, y la necesidad de actualizar nuestro discurso y nuestras acciones en el exterior.

Aparte 2. Entrevista concedida a Estado de Sao Paulo, 1 de septiembre de 1996.⁸

Debemos mantener las buenas relaciones con Estados Unidos y nuestra capacidad para organizar el espacio suramericano para Mercosur.

Aparte 3. Ponencia del Presidente de la República de Brasil. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Río de Janeiro, 14 de septiembre de 2000.⁹

El Brasil que está ascendiendo en el siglo XXI es un país cuyos objetivos principales son su transformación y desarrollo interno, siempre estando en armonía con los valores globales que rigen el sistema internacional.

-Ministro de Relaciones Exteriores Luiz Felipe Lampreia: 1995-2000

Aparte 4. Discurso de despedida del Ministro de Relaciones de Brasil. Brasilia, 29 de enero de 2001.¹⁰

“Brasil está dispuesto a adherirse a los regímenes internacionales para que [su] política internacional esté encaminada a converger con la tendencia global, evitando de esta manera el aislamiento del sistema internacional. En cuanto a la convergencia con el sistema internacional,

⁷ Pronunciamientos del Presidente de la República. Brasilia, 1995. Presidencia de la República de Brasil. Citado por Fernandes, Marcelo y Vigevani, Tullo (2007: 61).

⁸ *Ibíd*, p. 67.

⁹ *Ibíd*, p. 62.

¹⁰ *Ibíd*, p. 61-62.

David A. Alzate Rojas y Christian D. Meneses Narváez

los puntos referentes de nuestra política internacional son la democratización y la libertad económica”.

Aparte 5. Palabras concedidas a Política Brasileira. 1999.¹¹

“Nuestra relación con el sistema internacional está ligada a la autonomía mediante la integración, una que nos permita estar conectado con los asuntos que le competen”.

-Ministro de Relaciones Exteriores Celso Lafer: 2001-2002

Aparte 6. Entrevista concedida a Estado do Sao Paulo, 3 de marzo de 2001.¹²

“1Mercosur es nuestro futuro, parte de nuestro entorno. El Área de Libre Comercio para América Latina no es nuestro futuro, es una opción.² Tenemos que ser prudentes con los costos que implican la consolidación del Mercosur”.

Aparte 7. Discurso del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil. Brasilia, 29 de enero de 2001.¹³

“En este mundo globalizado, Brasil está llamado a aprovechar las transformaciones del sistema internacional”.

Aparte 8. Discurso tomado de Perspectiva: Sao Paulo, 2000.¹⁴

“La Organización Mundial del Comercio [OMC] son los idóneos para satisfacer nuestros intereses en cuanto a la formulación de regulaciones económicas a nivel [regional]”.

Aparte 9. Discurso tomado de A OMC e a regulação do comércio internacional: Uma visão brasileira. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 1998.

1La estructura de la OMC permite la creación de coaliciones asimétricas llenas de distintos problemas. Por lo tanto, los alineamientos automáticos no prevalecen en el comercio multilateral. En la OMC, Estados Unidos no es el único elemento en cuanto a la formación de estas coaliciones; cada país ejerce cierto grado de influencia y posee del potencial requerido para demostrar su iniciativa. 2En últimas, el discurso y la práctica de

¹¹ Ibid. p. 63.

¹² Ibid. p. 59.

¹³ Ibid, p. 62.

¹⁴ Ibid, p. 71.

consenso en el proceso de tomar decisiones, le añade un elemento de democratización que permea en el funcionamiento de la organización.¹⁵

Lula (Apartes tomados de la página electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil)

Aparte 10. Discurso del Presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, en la sesión plenaria de apertura del Foro Económico Mundial - América Latina. Río de Janeiro, 15 de abril de 2009.

América Latina y el Caribe tienen todas las credenciales para proponer un sistema financiero internacional que no es sinónimo de especulación. Con el esfuerzo y con las políticas que hemos tenido en los últimos años, hemos estabilizado nuestra economía creando las condiciones propicias para un crecimiento sostenible. Nos trajo de vuelta de la manera difícil, una pesada deuda social. Es esencial para encontrar soluciones a los problemas de crecimiento constante de integración económica y el desarrollo. Estas respuestas deben, al mismo tiempo, ser socialmente justas con el fin de combatir la pobreza y el desempleo.

Es cierto que nuestra región se enfrenta a enormes desafíos y a las deficiencias, pero el potencial para superarlos es extraordinario. Nosotros reaccionamos a las crisis, viéndola como una oportunidad. Mercosur une su voz para afirmar que es el momento de la superación y de la innovación. Vamos a integrarnos más y más para superar las dificultades.

La consolidación de un espacio económico integrado, que también está uniendo fuerzas para hacer frente en nuestra región al impacto de la desaceleración económica mundial. Estamos llamados a renovar el compromiso colectivo con las normas y prácticas de gobernanza mundial que dan forma a un orden mundial más justo y humano. Queremos una globalización con ética, en donde las personas sean el centro de nuestras preocupaciones y acciones. El mundo espera mucho de nosotros. Nuestro peor error sería no actuar con audacia y procesamiento de la visión.

Pero esta crisis que comenzó allí en el sistema financiero, llegó a la producción, a la agricultura y, sobre todo, permeó el comercio exterior. Hoy en día no es sólo la escasez de crédito, sino también de los seguros; ya no hay seguro para las exportaciones. Y ver que todos siguen hablando en contra del proteccionismo, pero tiene muchos países ricos

¹⁵ *Ibíd*, p. 71.

David A. Alzate Rojas y Christian D. Meneses Narváez

que piensan que el proteccionismo les ayudará, lo cual considero que es un desastre para la Humanidad y el desarrollo económico mundial.

Aparte 11. Discurso del Presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante la visita del presidente de Uruguay Tabaré Vázquez - Brasilia, 10 de marzo de 2009.

Pero, la crisis económica también nos impone el desafío de construir una nueva arquitectura financiera mundial. Debemos resistir la tentación de nuevos retrasos en la conclusión de las negociaciones de Doha, en su defecto a retrasar la reanudación del comercio y empeorar la crisis. Es imperativo ampliar la participación de los países en desarrollo en las decisiones de las instituciones multilaterales que afectan a todos.

Aparte 12. Discurso pronunciado por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva para el Foro Económico Mundial – Davos, Suiza, 29 de enero 2010.

Aumenta mi responsabilidad como líder, y la responsabilidad de mi país como un actor cada vez más presente y activo en la escena mundial. He visto muchas publicaciones internacionales diciendo que Brasil está de moda. Permítanme decirles que esta es una palabra bonita, pero inadecuada. Las modas son cosas pasajeras, efímeras. Brasil desea y será un jugador permanente en el nuevo escenario mundial. Brasil, sin embargo, no quiere ser una nueva en el Viejo Mundo. La voz de Brasil quiere anunciar, en voz alta y clara, que es posible construir un mundo nuevo. Brasil quiere ayudar a construir este nuevo mundo, y todos sabemos que no es sólo posible, sino necesario de manera espectacular, como lo demuestra la reciente crisis financiera internacional, incluso para los que no les gusta el cambio.

Aparte 13. Discurso ante el presidente de Angola. 25 de junio de 2010.

Angola debe caminar hacia la reconstrucción nacional y su mejor aliado será un gobierno global, democrático y equilibrado. Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional (FMI) deberían abandonar de una vez por todas, sus dogmas obsoletos y condiciones absurdas. El mayor desequilibrio en el mundo de hoy es lo que separa a países ricos y pobres.

El desarrollo de África, Asia y América Latina contribuirá directamente a la promoción del crecimiento global y la reducción del desequilibrio perjudicial e inaceptable. Ese es el mensaje que Brasil llevará al G-20, de Toronto, el próximo fin de semana.

Aparte 14. Discurso del Presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante la sesión de apertura de la Cumbre del Mercosur y 39ª sesión de trabajo. San Juan, Argentina, 3 de agosto de 2010.

Tenemos energía, petróleo, gas; tenemos todo lo que el mundo necesita. Los países ricos hacen discursos agradables, pero que quieren que nos sometamos nuestro desarrollo para cuidar de las cosas que a ellos les importa.

Creo que todavía tenemos mucho que hacer. Por ejemplo, en Brasil se aprobó una política de innovación más importante. Y que la política de innovación no puede ser sólo para Brasil, debemos tener laboratorio completo en el Mercosur. Cada país del Mercosur debe tener un laboratorio para que podamos avanzar en este tema de la innovación tecnológica, la cual es una necesidad en el mundo de hoy. Hay que sentarse y pensar, ¿cómo podemos resolver este problema?