

## ¿QUO VADIS, BRASIL? ¿POTENCIA EMERGENTE O GOLPE DE SUERTE?

*Quo vadis, Brazil? Emerging Power or Piece of Luck?*

Gisela PEREYRA DOVAL<sup>1</sup>

Fecha de recepción: octubre del 2013

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2014

RESUMEN: Los cambios vividos a nivel sistémicos permitieron a algunos países surgir como potencias medias. Brasil es uno de ellos. Este artículo se propone analizar aquellos elementos que confirman a Brasil como potencia emergente y aquellos que lo niegan a partir de operacionalizar el concepto mediante tres variables: capacidades materiales, liderazgo en su región, y papel activo en sucesivas y simultáneas negociaciones globales. La primer variable será analizada a partir de tres indicadores: las Inversiones Extranjeras Directas/internacionalización de las empresas brasileñas; la capacidad militar; y, más escuetamente, los recursos energéticos. La segunda variable mediante el sentimiento de sudamericanidad y la profundización o no de los esquemas integracionistas (principalmente Mercosur y UNASUR), haciendo hincapié en la relación con Argentina. La tercera y última variable será estudiada a partir de la creación de coaliciones sobre todo para aumentar los márgenes de poder negociador en foros multilaterales (se utilizarán como ejemplo los siguientes grupos: G-4 en la ONU, G-20 y G-4 en la OMC, y BRICS).

PALABRAS CLAVE: Brasil, potencia emergente, capacidades materiales, liderazgo regional, negociaciones globales.

ABSTRACT: The systemic level changes helped some countries emerge as middle powers. Brazil is one of them. This article analyzes those elements that confirm Brazil as an emerging power and those that deny it from operationalizing the concept using three variables: material capabilities, regional leadership, and active role in successive and simultaneous global negotiations. The first variable will be analyzed from three indicators: direct foreign investments / internationalization of Brazilian companies; military capacity; and, more succinctly, energy resources. The second variable through the sense of *sudamericanidad* by deepening or not integra-

---

<sup>1</sup> Gisela PEREYRA DOVAL – Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Profesora en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la misma Universidad. Coordinadora General del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB). Investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET).

tionist schemes (mainly Mercosur and UNASUR), emphasizing the relationship with Argentina. The third and last variable will be studied from the creation of coalitions for increasing margins of bargaining power in multilateral forums (will be used as an example the following groups: G-4 at the UN, G-20 and G-4 at the WTO, and BRICS).

KEYWORDS: Brazil, emerging power, material capabilities, regional leadership, global negotiations.

## INTRODUCCIÓN

A partir del nuevo milenio, y puntualmente con el ataque a las Torres Gemelas en 2001, se produjo un cambio importante a nivel sistémico. La desatención de Estados Unidos a sus compromisos globales (con excepción de las áreas que consideraba estratégicas para su interés nacional) permitió a algunos poderes “en emergencia” incrementar sus niveles de participación y responsabilidad a nivel internacional y en sus zonas de influencia<sup>2</sup>.

Entre estos poderes emergentes se encontraba Brasil. Paralelamente, el protagonismo y el carisma de Lula da Silva a nivel tanto interno como internacional, sumado a una diplomacia personalista y al acompañamiento de un ministro de Relaciones Exteriores (Amorim) con experiencia y una fuerte sintonía con el presidente, también contribuyeron a que el Estado brasileño pudiese hacer uso de sus márgenes de maniobra para catapultarse a la escena internacional con otro ímpetu. De esta forma, con el triunfo de Lula en 2002, se puso en evidencia algo que venía gestándose desde algunos años antes, sobre todo con la presidencia de F. H. Cardoso: el ascenso de Brasil a la categoría de “potencia emergente”. En ese entonces, parecía que el “país del futuro” finalmente había llegado a su meta.

Así, en la última década, los estudiosos de Brasil hemos caído en dos lugares comunes: uno desmedidamente optimista, que ve al país como la nueva potencia; y el otro, detractor de lo que se ha sabido conseguir, estos lo caracterizan como un país que sigue siendo tercermundista y ha tenido un

---

<sup>2</sup> C. Giaccagli, “Condicionantes sociales en el proceso de formación de potencias mundiales: un análisis de los países de IBSA a partir de un recorrido histórico”, en: *Relaciones Internacionales*, No. 15, octubre 2010.

“golpe de suerte”. En este sentido, este artículo se propone analizar aquellos elementos que confirman a Brasil como potencia emergente y aquellos elementos que lo niegan.

Para poder cumplir con este objetivo, y operacionalizar el concepto, tomamos la definición de Giaccaglia para quien potencia emergente:

(...) refiere a aquellos estados que, sobre la base de destacadas capacidades materiales, cuentan con un importante liderazgo en cada una de sus regiones, sumado a un rol destacado en sucesivas y simultáneas negociaciones globales. Es decir, a un alto grado de activismo internacional el cual ha sido definido como el PBI diplomático de un país (...)<sup>3</sup>.

Características que confirman la “potencialidad” brasileña. Teniendo en cuenta la definición de Giaccaglia, dividiremos en tres este apartado. Así veremos destacadas:

- capacidades materiales;
- liderazgo en su región; y
- papel activo en sucesivas y simultáneas negociaciones globales como indicadores de la potencialidad o no de Brasil.

#### CAPACIDADES MATERIALES

Las características del sistema internacional en el que le tocó gobernar a Da Silva estaban vinculadas a mejorar los niveles de crecimiento económico y a avanzar en el desarrollo del país a través de la realización de Inversiones Extranjeras Directas (IED), las cuales han tenido como destino principal a los países de América del Sur. Cabe aclarar que la política exterior económica del gobierno de Da Silva no se restringió solo a esta región; a pesar de ser una sumamente importante, tanto en el discurso como en las iniciativas y eventos políticos, otras regiones fueron al menos tan relevantes.

Esta administración implementó durante sus ocho años de gobierno una estrategia de desarrollo híbrida que se observó en la adopción de una política monetaria de corte ortodoxo con una política económica heterodoxa

---

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 57.

por el papel que se le asignó al Estado. Este tipo de estrategia puede denominarse como “neodesarrollismo”. En este sentido, la política económica del gobierno privilegió el control de la inflación sobre el crecimiento a partir de un tipo de cambio revaluado, altas tasas de interés y de un exhaustivo control del gasto público. No obstante, de acuerdo a la división de estrategias de desarrollo mencionadas, los fundamentos de la política económica tienen su raíz desarrollista dada la creencia que el papel del Estado es indispensable para la transformación productiva, desconfiando de que ventajas comparativas estáticas por sí solas puedan impulsar dicha transformación<sup>4</sup>.

Una característica propia de la estrategia de desarrollo ha sido la internacionalización de capitales brasileños a partir de Inversión Extranjera Directa (IED) de empresas brasileñas. Datos de los economistas Luís Afonso Lima y Octavio De Barros<sup>5</sup>, señalan que entre los años 2000 y 2003 el promedio de egresos de IED era de 700 millones de dólares al año, pasando a ser de 14.000 mil millones entre los años 2004-2008. Otro dato que ilustra la magnitud del fenómeno es el stock de IED, acumulado entre 2002-2010, el mismo supera los 145 mil millones de dólares de IED, realizada por empresas brasileñas en el exterior. Según datos de la CEPAL<sup>6</sup>, se estima que en Brasil hay 877 empresas que invierten en el exterior. De acuerdo con datos de la UNCTAD, el stock de IED mantenido por las multinacionales brasileñas es el cuarto más grande entre países con mercados emergentes; solo China, Singapur y Taiwán poseen, a través de sus empresas, un stock más amplio<sup>7</sup>.

Cabe preguntarnos cuáles son las decisiones o políticas estatales que posibilitan la vinculación del modelo de desarrollo de Da Silva con la estrategia del proceso de internacionalización de capitales brasileños. Coincidi-

---

<sup>4</sup> R. Devlin, R., G. Moguillansky, “Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo”, en: *Revista Cepal*, No. 97, 2009.

<sup>5</sup> L. Lima, O. De Barros (2009), “The Growth of Brazil’s Direct Investment Abroad and the Challenges it Faces”, Columbia FDI, Perspectives on topical foreign direct investment issues, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, No. 13.

<sup>6</sup> CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*, Documento informativo, División de desarrollo productivo y empresarial, 2009.

<sup>7</sup> E. Amann, “Technology, Public Policy, and the Emergence of Brazilian Multinationals”, en: L. Brainard, L. Martínez Díaz (ed.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil’s Changing Role in the Global Economy*, Brookings Institution Press, Washington 2009.

mos con Cervo<sup>8</sup> en que, más allá de los incentivos propios del mercado, el papel del Estado siempre fue imprescindible para la internacionalización económica. En este sentido, la relación capital transnacionalizado-Estado de origen es clave para comprender el porqué del éxito del movimiento de esos capitales. Compartimos la tesis de Chang<sup>9</sup> que plantea que, en la historia del capitalismo, la intervención estatal fue clave para que los estados desarrollados se conformen como tales, aspecto visible en la internacionalización, por comercio o inversiones, de la estructura productiva nacional.

En términos macroeconómicos, la decisión de mantener un tipo de cambio revaluado, hasta este año, explica en parte el fenómeno. Como sostienen Barbosa y Pereira de Souza:

(...) una de las consecuencias de la apreciación del real fue que los activos externos resultaron relativamente baratos para las grandes empresas brasileñas que, a su vez, aprovecharon un momento de elevación de sus ganancias y liquidez internacional para internacionalizarse<sup>10</sup>.

Además, la crisis económica mundial aceleró procesos de fusiones y adquisiciones, generando la creación de grandes monopolios con financiamiento y ayuda estatal. Cabe aclarar que la formación de monopolios es un importante impulso a la expansión internacional de los grandes grupos económicos en su búsqueda de acumulación, lo que también se verifica en el caso de Brasil. Así, a pesar de la crisis en los mercados mundiales a partir del año 2008, las multinacionales brasileñas redujeron muy poco los negocios en el exterior.

En conjunto, el aumento del valor relativo del mercado y el mejor acceso a recursos de terceros en términos de costo, plazo y volumen constituyen instrumentos poderosos para el fortalecimiento de la presencia de empresas brasileñas en el escenario global. Elemento adicional de apoyo es la existencia de políticas públicas favorables a la internacionalización. Los es-

---

<sup>8</sup> A. Cervo, *A internacionalização da economia brasileira*, O Livro na RUA, No. 20, Fundação Alexandre Gusmão, Brasília 2010.

<sup>9</sup> H. Chang, *Bad Samaritans: the Myth of Free-Trade and the Secret History of Capitalism*, Bloomsbury Press, London 2007.

<sup>10</sup> N. Barbosa, J. Pereira De Souza, "La inflexión del gobierno de Lula: política económica, crecimiento y distribución", en: M. A. García, E. Sader (eds.), *Brasil entre el pasado y el futuro*, Capital intelectual, Bueno Aires 2010, p. 99.

fuerzas actuales están concentrados en el apoyo del BNDES en la formación de “campeones” globales, tanto bajo la forma de capital como de crédito<sup>11</sup>. Por estos motivos, nos parece interesante citar *in extenso* la hipótesis de Coelho que plantea:

El involucramiento entre las empresas nacionales y la política externa del gobierno Lula tuvo al BNDES como el principal agente articulador de esa relación. La búsqueda de nuevos mercados para los productos brasileños y la estrategia de proyección internacional del país consolidaron la relación de grandes empresas brasileñas con las acciones externas del país en el exterior. (...) Así, al mismo tiempo en que los recursos del BNDES auxiliaron empresas nacionales a expandir sus actividades en el exterior, el Banco se consolidó como institución financiera de amplio alcance regional aumentando, de forma generalizada, la influencia de Brasil en el escenario internacional<sup>12</sup>.

La búsqueda de la industrialización por sustitución de importaciones lideró una transformación estructural que resultó en una economía que, comparada con las de la región en la que está inmersa, tiene la característica de ser una de las más industrializadas. En su despertar, la industrialización por sustitución de importaciones creó oportunidades para empresas domésticas y extranjeras expandiendo el mercado, y, al mismo tiempo, generó la formación de los mayores grupos económicos internos que serían la base de las multinacionales brasileñas actuales<sup>13</sup>. En este sentido, como plantea Nassif<sup>14</sup>, desde el gobierno de Da Silva se asiste a una sustitución “competitiva” de importaciones (no solo sustitución de importaciones), que significa que los incentivos concedidos buscaron reducir el contenido relativo de la pauta de productos importados, pero induciendo, simultáneamente, los segmentos o cadenas productivas contemplados a direccionar parcelas crecientes del excedente o de la producción hacia el mercado externo. De esta forma, el objetivo de la sustitución competitiva de importaciones no es reducir déficits sectoriales en el corto plazo, sino crear condiciones para que, vía una mayor

---

<sup>11</sup> Valor Econômico, Valor Especial “Multinacionais Brasileiras”, 2011, <http://www.revista-valor.com.br/home.aspx?pub=3&edicao=4> (fecha de consulta: 12.10.2013).

<sup>12</sup> R. Coelho Cardoch Valdez, “A aruação do BNDES como agente inductor da inserção commercial do Brasil no Governo Lula”, Ponencia presentada al 3º Encontro Nacional da ABRI Governança Global e Novos Actores, 20-22 de junho 2011, São Paulo, p. 6.

<sup>13</sup> E. Amann, “Technology, Public...”, op. cit.

<sup>14</sup> A. Nassif, “Uma contribuição ao debate sobre a nova política industrial brasileira”, en: *Textos para Discussão*, No. 101, 2003.

capacitación y difusión de innovaciones en sectores estratégicos para el desarrollo económico, puedan ser viabilizados superávits estructurales crecientes de esas industrias a mediano y largo plazo.

Sin embargo, 2012 fue el último año en que la economía brasileña creció. Algunos años antes agencias e inversores admiraban el fuerte sistema bancario del país, la gran cantidad de reservas de moneda extranjera y la rápida recuperación de la recesión global. Según datos del Banco Mundial, en 2008 las inversiones extranjeras directas alcanzaron un record de US\$ 45.1 billones, 30% más que el año anterior.

Con estas cifras, cabe preguntarnos si se asistió a otro ciclo de crecimiento/crisis de una economía subdesarrollada o si Brasil sufrió el coletazo de la crisis internacional, pero seguirá creciendo. ¿Fue, como dicen los brasileños, un *Vôo de Galinha*? Recordemos que el país no fue inmune a la crisis que asoló la región a mediados de la década de los noventa: la inflación arrasó la nación, el gobierno cambió la política monetaria, se abandonó la tasa de cambio fija y se comenzó una agresiva campaña de privatizaciones. En la segunda mitad de la década, la economía brasileña se siguió erosionando sobre todo debido a la inestabilidad financiera de sus vecinos, particularmente de la República Argentina.

Por otro lado, el solo hecho de enfrentar una reversión de los flujos internacionales de capitales obligará a los países emergentes a mejorar el resultado de sus cuentas corrientes. Lamentablemente, Brasil es uno de estos países con déficit y, por tanto, uno de los más perjudicados últimamente. Esta situación se hace más dificultosa y desafiante si el déficit en cuenta corriente se combina con precios de *commodities* en descenso y cantidades demandadas de estos bienes en caída. De esta forma, Brasil se verá obligado a llevar a cabo un ajuste en sus cuentas externas, que será mayor cuanto más agudo sea su desahorro con el exterior. Esto seguramente involucrará un mayor debilitamiento de su moneda y, en consecuencia, una retracción de su economía<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> J. P. Ronderos, "El cambio del ciclo externo significará menos crecimiento para Latinoamérica", 2013, <http://www.abeceb.com/content/show/670778/el-cambio-del-ciclo-externo-significara-menos-crecimiento-para-latinoamerica> (fecha de consulta: 15.11.2013).

Otra característica imprescindible para que un país sea considerado una potencia es la capacidad militar. En este sentido, según datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), el gasto de defensa en Brasil hacia el año 2010 estaba en torno al 1.6% de su PIB, por debajo de la inversión que, en esta área realizan por ejemplo, Estados Unidos (4.8%), India (2.7%) o China (2.1%). En 2011, Brasil fue uno de los diez países con mayor gasto militar<sup>16</sup>. El SIPRI anunció el mismo año que Sudamérica había liderado el incremento global en gasto militar en un 5.8%, teniendo a Brasil como cabecera con un aumento de su gasto en un 9.3% con respecto a 2009 y acaparando un 80% del total del aumento mencionado. En suma, el gasto militar de Brasil es 50% mayor al total de la suma del gasto militar de Argentina, Colombia y México. Para mencionar un ejemplo, según un ranking que mide la fuerza militar en el mundo en el año 2013, Brasil estaba en el lugar 10 seguido por México en el lugar 21 y Argentina en el 35.

Por otra parte, en septiembre de este año, se terminó de aprobar en la Cámara de Diputados los tres documentos que ya habían sido aprobados por el Senado, por lo que para entrar en vigor solo están pendientes de la sanción de la presidente, Rousseff. Estos documentos engloban las nuevas Política de Defensa<sup>17</sup>, Estrategia Nacional de Defensa<sup>18</sup> y el Libro Blanco de Defensa Nacional<sup>19</sup>, que guiarán la reforma y modernización de las Fuerzas Armadas.

De esta forma, Brasil ha incrementado su presupuesto militar, fundamentalmente a partir de los años 2007 y 2008, dando inicio a un proceso de rearme. Para algunos tiene la vocación de desarrollar una industria doméstica en el sector, para otros profundizar su papel de líder en la región<sup>20</sup> y en su propio discurso defender espacios estratégicos como la Amazonía

---

<sup>16</sup> En orden descendente: Estados Unidos, China, Rusia, Gran Bretaña, Francia, Japón, India, Arabia Saudita, Alemania y Brasil.

<sup>17</sup> Es el principal documento para elaborar las políticas de gobierno orientadas a la defensa de su territorio, para lo que establece los objetivos y las directrices que deben ser seguidas para equipar y formar las Fuerzas Armadas.

<sup>18</sup> Es el documento que define los medios para cumplir los objetivos trazados en la Política de Defensa.

<sup>19</sup> Analiza las perspectivas a medio y largo plazo del sector y tiene por objetivo aumentar la transparencia al publicar datos presupuestarios y estratégicos de las Fuerzas Armadas.

<sup>20</sup> R. Fraga, "El rearme brasileño", en: *Nueva Mayoría*, 2010, [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5037-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5037-001_g.pdf) (fecha de consulta: 05.12.2013).

y recuperar el papel de las Fuerzas Armadas, además de resaltar el estrecho vínculo existente entre defensa y desarrollo. En palabras de su ministro de defensa, Celso Amorim (ex canciller de Lula de Silva), Brasil tiene tres áreas que considera estratégicas: la nuclear, la espacial y la defensa cibernética. Según fuentes oficiales, el desarrollo de los sectores espacial y cibernético permitirían que la capacidad de visualizar el propio país no dependa de tecnología extranjera y que las tres fuerzas puedan actuar en red, instruidas a través de monitoreo espacial. Asimismo, y a pesar del compromiso que el país mantiene con el uso estrictamente pacífico de la energía nuclear, se afirma la necesidad estratégica de desarrollar y dominar esa tecnología y de garantizar el equilibrio y la versatilidad de su matriz energética y avanzar en áreas como las de agricultura y salud que se beneficiarían de este tipo de energía. Además, se plantea la necesidad de llevar a cabo, entre otras iniciativas que exigen independencia tecnológica en materia de energía nuclear, el proyecto del submarino de propulsión nuclear.

Más allá de las “buenas intenciones” y el respeto a los acuerdos internacionales sobre no proliferación, ningún país puede convertirse en una gran potencia sin poderío nuclear. Brasil – o sus gobernantes – parecen tener clara esta afirmación por lo que han encontrado resquicios legales para desarrollarse militarmente sin incumplir los tratados. De esta forma, el planteo del “derecho inalienable” de enriquecer uranio para fines pacíficos; la creación junto con Argentina de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC) de materiales nucleares que establece límites al control de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA); la autorización de crear una tercera planta nuclear (aparte de Angra I y II); la ya comentada idea de dotarse de un submarino nuclear para el cual también se necesita uranio enriquecido; son algunas de las decisiones tomadas durante estos últimos años.

Por último, son bien conocidos los recursos naturales y energéticos brasileños en cuantas capacidades materiales. Dueño de gran parte del territorio sudamericano, posee 80 millones de hectáreas en la Amazonía que pueden convertirse en biodiesel así como una plataforma marítima a ser explotada para obtener pre-sal. Con respecto a tecnologías alternativas, es una

empresa brasileña (Cosan) la que, según PFC<sup>21</sup>, es la 1ª en rentabilidad en el mundo. El grupo se dedica a la producción de etanol, azúcar, biocombustible y electricidad, y a la distribución de combustibles líquidos y lubricantes.

En este punto, no podemos dejar de mencionar a Petrobras que está catalogada (también por PFC) como una de las empresas multinacionales más importantes de Brasil y la séptima del mundo en energía. A fines del 2007, la empresa -que hasta entonces solo explotaba y distribuía hidrocarburos- anunció el descubrimiento de dos yacimientos tanto de petróleo suave y gas natural (Tupí) como de gas natural condensado (Júpiter). A partir de esa fecha, se estima que las reservas aumentarán en más de un 50%. En relación al apartado subsiguiente, “(...) Petrobras ha colaborado con la expansión de la influencia brasileña en la región y ha servido como una razón de peso en la intensa agenda diplomática que tiene a la energía como eje principal”<sup>22</sup>. En este sentido, la industria energética de Brasil participa en el 91,7% del consumo nacional, siendo el 8.3% restante importados, principalmente en la forma de petróleo y derivados, carbón mineral y derivado, gas natural y energía eléctrica.

Por último, según datos del Ministerio de Minas y Energía, Brasil es el 7º mayor consumidor mundial de petróleo y el 41º de gas natural, de los diez mayores consumidores de estos dos productos, solo Arabia Saudita, Rusia y Canadá son autosuficientes en ambos campos energéticos.

#### LIDERAZGO REGIONAL

El ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Lula da Silva, Celso Amorim, ha profundizado tres ideas fuerza. La primera es el sentimiento de pertenencia a Sudamérica, la “sudamericanidad”. De esta primera idea fuerza se desprende la segunda: el liderazgo regional. Finalmente, este

---

<sup>21</sup> Este dato fue proporcionado por PFC Energy que es la firma consultora más importante a nivel de las industrias del petróleo y el gas del mundo.

<sup>22</sup> P. C. Manduca, “La energía en la política sudamericana: características de las relaciones entre Brasil y Venezuela”, en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. LVII, No. 216, 2012, p. 90.

liderazgo intenta reflejarse más allá de las fronteras sudamericanas para jugar a nivel global – de este punto nos ocuparemos en el próximo apartado.

La sudamericanidad del discurso brasileño resalta la idea de que el destino de Brasil está ligado a sus vecinos de América del Sur y, por tanto, la integración sudamericana es una prioridad del gobierno. De esta forma, la profundización de iniciativas en la región corresponde, según el ex ministro, al interés nacional de largo plazo. Como plantea Samuel Pinheiro Guimarães: “América del Sur es la circunstancia inevitable, histórica y geográfica del Estado y de la sociedad brasileña”<sup>23</sup>.

Tanto la absorción de una sudamericanidad en la identidad nacional de Brasil como su papel de líder significaron la construcción de iniciativas que fortaleciesen la dimensión regional, las cuales se vieron reforzadas con la gestión Lula. Sin embargo, en este artículo también planteamos que la construcción de iniciativas integracionistas por parte de Brasil no es consistente con la profundización de estos procesos, sino con la balcanización de la integración como estrategia de inserción. Es decir, Brasil no apuesta a enriquecer los procesos de integración ya creados sino a multiplicarlos cuantitativamente.

De esta forma, la creación de la UNASUR, el Consejo Sudamericano de Defensa, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA), el Banco Central Sudamericano, entre otros, coadyuvaron a no profundizar la institucionalidad del Mercosur. De hecho, si bien en algún momento se planteó –sobre todo en las presidencias de Lula y Kirchner–, aumentar la institucionalización, todo quedó en gestos y palabras. Así, la baja institucionalidad de estas organizaciones puede considerarse una estrategia de Brasil para tener más márgenes de acción o de soberanía para poder aplicar políticas individuales sin incumplir con un nivel supranacional. Al mismo tiempo, considerando lo anterior y, si tenemos en cuenta el tamaño de Brasil en comparación con el resto de sus socios, puede inferirse que son los intereses nacionales brasileños los que realmente llevan el *timing* del proceso

---

<sup>23</sup> S. Pinheiro Guimarães, *Quinhentos anos de periferia*, Contraponto, Rio de Janeiro 2002, p. 146.

de integración<sup>24</sup>. Como plantea Gomes Saraiva: “La dimensión institucional, a pesar de los avances, no tiene ningún rasgo de supranacionalidad, pese a la creación del Parlasur”<sup>25</sup>, y Brasil ha ido asumiendo progresivamente el papel de *paymaster* en el bloque a través de la creación e implementación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)<sup>26</sup>.

Por otra parte, mantenemos la idea de la regionalización de la política exterior de Brasil como un hecho innegable: la región es la plataforma al mundo. Existe una visión consensuada sobre la importancia de revitalizar primero la relación con los países vecinos para escalar posteriormente a una plataforma global. El ejemplo más contundente lo brindan los proyectos de IIRSA/Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR. En la Primera Reunión de Jefes de Estados de América del Sur de 2000 fue acordada la puesta en marcha de la IIRSA, en ella, Itamaraty tuvo un papel central dado que fue la principal propulsora de la iniciativa. En 2005, ante la falta de financiamiento para la realización de los proyectos pautados, Brasil comprometió al BNDES a ser parte de la iniciativa. Esta situación implicó que el banco brasileño se concibiera como un actor financiero para la integración sudamericana, siendo una de las formas el apoyo a inversiones directas de empresas brasileñas en el exterior. De esta forma ya hay casi un centenar de proyectos y obras de infraestructura financiados por Brasil, totalizando cerca de US\$ 10 billones en proyectos ya aprobados.

En el Balance de Política Externa, en el capítulo “América del Sur. Relaciones con países sudamericanos. Infraestructura”, se sostiene que:

No obstante la presencia del BID, CAF y Fonplata en el Comité de Coordinación Técnica (CCT) de la IIRSA, y de su contribución financiera para la elaboración de esos proyectos, la mayor parte de los resultados obtenidos en los últimos años en el

---

<sup>24</sup> Esto queda aún más claro si se tienen en cuenta los reclamos de, por ejemplo, Argentina con respecto a aumentar los márgenes de institucionalidad o su negativa a la creación de la UNASUR.

<sup>25</sup> El Parlasur fue creado en el año 2006 para reemplazar a la Comisión Parlamentaria Conjunta; sin embargo, este órgano tampoco tiene ninguna competencia de un Parlamento real ya que su capacidad para legislar es inexistente.

<sup>26</sup> M. Gomes Saraiva, “Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la UNASUR”, en: *CIDOB d'afers internacionals*, No. 97-98, 2012, p. 94.

desarrollo de la infraestructura física regional en términos de obras ejecutadas pueden ser atribuidos a los programas brasileños de financiamiento a la exportación, a cargo del BNDES y del BB-Proex, así como a la actuación individual de la CAF<sup>27</sup>.

Algunos ejemplos de proyectos de infraestructura, financiados por el BNDES en el marco de IIRSA, pueden ser: líneas 3 y 4 del metro de Caracas (Venezuela), Hidroeléctrica La Vueltona (Venezuela), Transmilenio, transporte urbano (Colombia), Hidroeléctrica San Francisco (Ecuador), Ruta 10 (Paraguay), ampliación del gasoducto Norte/TGN (Argentina), Aguas de Maldonado (Uruguay), Línea de Transmisión UTE Punta de Tigre (Uruguay)<sup>28</sup>.

La utilización del BNDES como herramienta de financiación para apuntalar la integración física sudamericana tiene una triple lectura. La primera, la que ha realizado el gobierno de Da Silva al incluirlo como parte de la “diplomacia de generosidad”: ayudar al desarrollo de los países de la región, y así reducir las asimetrías en términos de desarrollo. Una segunda lectura, debe hacerse desde los intereses económicos del empresariado brasileño. Siguiendo a Lafer<sup>29</sup>, el cual considera a la política exterior como una política pública cuyo principal objetivo es traducir necesidades internas en oportunidades domésticas, podemos observar la funcionalidad de IIRSA a la expansión de multinacionales brasileñas en el área de ingeniería y construcción, como Odebrecht y Grupo Andrade Gutiérrez. Desde una visión holística, dicha situación no hace más que hacer tangible la estrecha relación entre política exterior y desarrollo en Brasil. Por último, una tercera lectura, alejada de una perspectiva idealista y económica, indica puntualizar en los objetivos políticos: ejercer poder en la región para poder proyectar el liderazgo brasileño. La internacionalización de capitales, tanto financieros (BNDES) como por IED de multinacionales brasileñas a nivel sudamericano puede ser considerado un mecanismo de influencia política en América del Sur. En este sentido, la laxitud tanto de la institucionalidad como del objeto de la

---

<sup>27</sup> Brasil, *Balço de Política Externa – América do Sul – Infraestrutura*, Ministério de Relações Exteriores, 2011, <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.-1.6-america-do-sul-infraestrutura/view>, p. 1 (fecha de consulta: 16.04.2013).

<sup>28</sup> BNDES, “Relatorio Anual 2008”, Departamento de Planificación, 2008.

<sup>29</sup> C. Lafer, *La identidad internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 2002.

UNASUR (que, según Gomes Saraiva, se acerca más a un instrumento de gobernanza regional que a los patrones clásicos de integración<sup>30</sup>) permite que países “afiliados” a otros esquemas subregionales puedan pertenecer sin contradicciones.

Un párrafo aparte merece la pretendida competencia de Venezuela. Cual anticipara Kennan en la década del cuarenta con respecto a que el régimen comunista caería cuando asumiera el poder una persona que no haya vivido la revolución, la amenaza venezolana cayó también con la muerte del líder. En los últimos años se habló mucho sobre la –discutible- posibilidad de que el liderazgo brasileño estuviera amenazado por la Venezuela de Chávez. Hay que tener en cuenta que, entre Brasil y Venezuela, más allá de la renombrada “convergencia ideológica”, más retórica que real, existió una convergencia o conciliación entre los intereses económicos, comerciales y geoestratégicos brasileños y los intereses político-ideológicos venezolanos traducidos en el apoyo político externo necesario para garantizar que su régimen no quedara aislado. El problema fue el daño (¿permanente?) que Chávez infligió a la integración sudamericana, particularmente a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y al Mercosur cuando decidió salir del primero para sumarse al segundo. Baste recordar que el ingreso de Venezuela al bloque mercosureño fue recién aprobado cuando Paraguay sufrió un golpe de Estado y estuvo suspendido por el Protocolo de Ushuaia. Como consecuencia, necesariamente se asistió a la fragmentación del proceso de integración ya que, haciendo uso de argumentos de estabilidad democrática, no se hizo otra cosa más que socavarla.

Al mismo tiempo, países como la Argentina, al momento de apoyar el ingreso de Venezuela al Mercosur, tenía una serie de expectativas: que se produjera un contrapeso al liderazgo brasileño en la región; que se estimulara la profundización del proceso de integración, sobre todo en su aspecto político; que el bloque aumentara su poder de negociación al exterior; y, por último, que se asegurara el aprovisionamiento de energía. Ninguna de estas expectativas se ha concretado. E, independientemente de las expectativas, lo que da en llamarse el pensamiento militarista argentino -que prevalece, pero

---

<sup>30</sup> M. Gomes Saraiva, “Procesos de integración...”, op. cit.

es un posicionamiento francamente minoritario al interior de las élites- percibe a Brasil como un enemigo de los intereses nacionales y observa a la integración como parte de una clara intencionalidad imperial del gigante. Así, esta exégesis sostiene que la integración latinoamericana no tiene que ver con una integración históricamente necesaria ni con las nuevas condiciones de la economía global, ni a una asociación solidaria, sino que obedece a un proyecto histórico de expansión y consolidación de la hegemonía brasileña en América Latina. Las críticas a este pensamiento no impiden que las viejas percepciones no hayan sido anuladas definitivamente con el claro peligro de que puedan ponerse en evidencia ante las turbulencias del escenario binacional.

En el otro extremo, encontramos lo que se planteó como Alianza Estratégica, término que surgió oficialmente a partir de la firma de la Declaración de Río de Janeiro de 1997 por los presidentes Cardoso y Menem, pero que se afianzó con las presidencias de Lula y Néstor Kirchner. La misma se fundamenta en la consolidación de los modelos trazados por la élite gobernante y en un esfuerzo del gobierno brasileño de ejercer tanto de mediador como de “socio benefactor” de la región. Si bien el concepto es algo vago y generalizado, en este trabajo, entendemos por la misma a “(...) un tipo de relación interestatal que por diversos motivos y factores, se distingue en cuanto a consideración e importancia del resto de las relaciones bilaterales que componen el universo diplomático de un país”<sup>31</sup>. Es decir, la relación bilateral establecida o anunciada por Néstor Kirchner a comienzos del nuevo milenio otorgaría mayor importancia a Brasil que a cualquier otro país como socio privilegiado.

Esta Alianza se fortaleció cuando Brasil se constituyó en el primer destino en el exterior del ex presidente argentino y, sobre todo, a partir de la firma del Consenso de Buenos Aires, rubricado en contraposición al Consenso de Washington. Sin entrar en detalles, el nuevo consenso significó varias cosas: el agotamiento del paradigma de los años noventa; una supuesta con-

---

<sup>31</sup> M. J. Cortes, N. Creus, “Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable”, en: G. Lechini, V. Klagsbrunn, W. Gonçalves (eds.), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*, Revan, Rio de Janeiro 2009, p. 120.

vergencia ideológica entre ambos gobiernos; y, en el caso argentino, una vuelta *aggiornada* a la Tercera Posición peronista y también a una posición teórica que transluce una versión actualizada de la Teoría de la Autonomía del rosarino Juan Carlos Puig en clave más liberal: la autonomía relacional. Esta última, necesitaba de un aliado de confianza y Néstor Kirchner se inclinó por su vecino inmediato. Prueba de ello fueron las firmas posteriores del Acta de Copacabana y el Consenso de Rio. La Alianza Estratégica volvió a reafirmarse en innumerables ocasiones y se trasladó al gobierno posterior. Pareciera que la relación “simbiótica” que establecieron Néstor y Lula, basada en la convergencia ideológica, tuvo un patrón de continuidad entre Cristina y Dilma ahora basada en una cuestión de género y de política pro derechos humanos.

Estas visiones contrapuestas ponen en evidencia lo que plantea Tokatlian que:

(...) Brasil es menos poderoso de lo que se presume. Cuando sus contrapartes comparten con él intereses similares, Brasil no se destaca especialmente por obtener resultados colectivos inequívocos y duraderos. Cuando predominan intereses diferenciados, se observa más estancamiento y ambigüedades que transacción y avances. Y cuando hay intereses opuestos, Brasil ha sido prudente en algunos asuntos, e inflexible en otros: en el primer caso, ha eludido que se gesten coaliciones antibrasileñas, y en el segundo caso, no ha logrado modificar las preferencias originales de las contrapartes<sup>32</sup>.

Por último, podría argumentarse que existen dos visiones distintas en cuanto a si Brasil ejerce o no liderazgo en la región. La más pesimista argumenta que, en Sudamérica, hay una especie de vacío de poder por cuanto el único país capacitado para asumir el liderazgo tuvo visos muy notorios de querer avanzar sobre el tema durante los años del gobierno de Lula, pero posteriormente retrocedió. Así, como plantea Malamud a quien citaremos *in extenso*:

(...) ninguno de los dos gigantes de América Latina, Brasil y México, han desempeñado de forma cabal y consecuente el papel de liderazgo que les corresponde en función de su tamaño, capacidad e, inclusive, riqueza. Esta actitud conservadora ha limitado el impulso que hubieran podido darle al proceso de integración regional (...). La ausencia de liderazgos regionales debería explicarse por la inexistencia

---

<sup>32</sup> J. G. Tokatlian, “¿Cuán poderoso es Brasil?”, en: *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, No. 1, 2013, p. 30.

de una necesidad real de avanzar en la integración. Por lo general, los países latinoamericanos están más preocupados por sus propios problemas que por lo que sucede a su alrededor (...). La ausencia de liderazgo también se debe explicar por los costos que genera. Es curioso que en América Latina, hasta fechas muy recientes, prácticamente nadie haya querido asumir este liderazgo, bajo la premisa de que los beneficios serían sustancialmente inferiores a los costos<sup>33</sup>.

Por otra parte, la visión más optimista plantea la integración como un hecho innegable y a Brasil como “país articulador” de la misma. Como planteábamos al inicio de este apartado, la sudamericanidad de la política exterior de Brasil como plataforma de entrada al mundo y, teniendo esto presente, el liderazgo brasileño como bandera. En este sentido, más allá del juego de símbolos y gestos, aparece un conjunto de acontecimientos políticos que dan cuenta de esto. Hay varios ejemplos que lo confirman. Nos referimos principalmente a posiciones comunes que adoptan los gobiernos posliberales bajo el liderazgo del gigante como ser: la creación del Grupo de Amigos ante la crisis político-institucional que tuvo Venezuela (2003); la oposición a Estados Unidos para la creación del ALCA ante la propuesta brasileña de la negociación en *building blocks* (2005); la creación del G-20 (2003) y del NAMA-11 (2004) en el ámbito de la OMC para defender el precio de los productos agrícolas; la intervención del Grupo Río en la superación del conflicto entre Colombia y Ecuador (2008); la mediación política en Bolivia (2006), la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (2004); entre otros.

#### NEGOCIACIONES GLOBALES

A pesar de que la identificación de jerarquías de poder en el sistema internacional no es un tema nuevo, ya que los países han ascendido y descendido de “categoría” a través de la historia, en los últimos años se ha tomado conciencia acerca del impacto que algunas potencias emergentes pueden tener. En este contexto, las jerarquías de poder se van reflejando en arre-

---

<sup>33</sup> C. Malamud, “La crisis de la integración se juega en casa”, en: *Nueva Sociedad*, No. 219, 2009, p. 104.

glos institucionales de la política internacional. Así, se manifiestan en forma muy contundente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en la participación del grupo G-7, en grupos como la OCDE, en la ponderación de votos en las organizaciones financieras internacionales o en la influencia sobre la agenda de la OMC<sup>34</sup>.

Al mismo tiempo, la emergencia de estas nuevas potencias, coincide con la discutida necesidad de reformar el sistema multilateral. De esta forma, países como Brasil reafirman el multilateralismo como el método adecuado para abordar los problemas que surgen no solamente en el aspecto económico, sino también en el aspecto financiero, en la cuestión climática, y esencialmente en el orden político. La conclusión más importante a la que se llega es la reiterada necesidad de desarrollar nuevos instrumentos de gobernanza global, debido a que los organismos multilaterales más importantes datan de la posguerra y, por tanto, no dan debida cuenta de este nuevo mundo multipolar con otro tipo de conflictos, que acompañan también las profundas transformaciones económicas y sociales que se han producido en esta última mitad del siglo XX y en lo que va del XXI.

En este sentido, la consolidación de Brasil en el concierto de naciones fue uno de los objetivos más importantes de su accionar externo. La existencia de un proyecto de inserción internacional con ciertos ejes estructurantes denotó más continuidades que cambios en su política exterior. Estas continuidades están profundamente interconectadas con el aumento progresivo de sus relaciones políticas, diplomáticas, comerciales, etc., con respecto al resto del mundo. Por este motivo no podemos dejar de mencionar la utilización permanente de Brasil de los mecanismos multilaterales de negociación, lo cual lo habilitó a mejorar su inserción internacional e incrementar considerablemente su poder negociador.

Cabe resaltar que Brasil ha participado de casi todos los foros, conferencias, convenciones internacionales, lo cual le ha valido reconocimiento internacional. Teniendo en cuenta que tanto las negociaciones como los acuerdos son posibles mediante la compatibilidad de los intereses de los dis-

---

<sup>34</sup> D. Nolte, "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis", en: *GIGA Working Papers*, No. 30, 2006.

tintos estados, es importante comprobar que el país ha actuado concertando con terceros países sus propios intereses en torno a temas puntuales y articulados entre sí, lo que le permitió, en varias oportunidades, afrontar presiones provenientes de otros estados más poderosos, evitar la imposición de su agenda y actuar con autonomía decisoria.

Así, el rasgo más característico del gobierno de Lula Da Silva fue su constante búsqueda de socios para formar coaliciones y así coordinar políticas en foros comunes. El proceso de construcción de coaliciones ha ocupado un lugar central en las negociaciones multilaterales brasileñas en lo que respecta a las perspectivas de equilibrar las fuerzas centro-periferia<sup>35</sup>. Con respecto a lo anterior, también es interesante resaltar que la formación de coaliciones con países de un mismo *status*, le ha dado a Brasil la posibilidad de actuar en los organismos internacionales y en negociaciones multilaterales con un perfil de *balancing*, en lugar del tradicional *bandwagoning* de los países periféricos. Es decir, Brasil es un país que dejó de ‘sumarse’ a las decisiones de los estados fuertes del sistema internacional. La idea de “necesidad de acordar” con las reglas impuestas por otros, implicaba falta de opciones. Sin embargo, sobre todo con el gobierno de Da Silva, otras posibilidades se abrieron con el objetivo de poder ejercer un balance mediante la presión de varios estados, unidos en busca de un mismo objetivo. En este sentido, también podríamos hablar de la posibilidad que dan este tipo de coaliciones en cuanto a que de ser un país *rule taker*, se pueda pasar a ser un país *rule maker*. Como plantea Arbilla<sup>36</sup>, la autoidentificación de Brasil como un mediador o “constructor de consensos” operacionaliza la necesidad estratégica de Brasil de reforzar los mecanismos de cooperación Sur-Sur, pero también Norte-Sur, para sacar provecho de la aproximación con los estados emergentes sin comprometer los intereses políticos y económicos consecuentes con una confrontación con los países del Norte. Acordamos con Bologna<sup>37</sup> cuando plantea que es aquí donde un país dependiente tiene una op-

---

<sup>35</sup> A. Nunes De Oliveira, J. Onuki, E. De Oliveira, “Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul”, en: *Contexto Internacional*, Vol. 28, No. 2, 2006.

<sup>36</sup> J. M. Arbilla, *A diplomacia das ideais: a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)*, disertación de Maestría, IRI/PUC, mimeo, RdeJ 1997.

<sup>37</sup> A. B. Bologna, “La vigencia de la Teoría de la Autonomía de Puig para analizar el Go-

ción por un mayor o menor grado de autonomización, aquí es donde entra el concepto de élites funcionales las cuales son las responsables de actuar e interactuar entre “agentes homogéneos” (verdaderos *primus inter pares*) y “Grandes Poderes”.

De modo similar, podemos utilizar la acepción explicada por Lechini de *Geometría Variable*. Como plantea la autora, “En aviación, un ala de geometría variable es una configuración de ala que permite alterar su plataforma para diversas condiciones de vuelo, posibilitando aprovechar las ventajas de la aerodinámica de un ala en flecha a altas velocidades mientras que se evitan sus desventajas a bajas velocidades”. Así, Brasil *jugaría* con los mismos actores en distintos escenarios mediante un “(...) sistema de construcción de alianzas que pueden coexistir o superponerse, para generar un entramado de relaciones que permita adquirir mayores márgenes de autonomía en el contexto internacional”<sup>38</sup>.

En este sentido, el “multilateralismo selectivo” sería más un legado que un principio. Esto es porque se considera una política pragmática en donde se puede aumentar el margen de maniobra, vocalizar las demandas y, finalmente, cambiar las normas consideradas injustas así como crear nuevas normas aceptadas por el resto de los países del sistema internacional (sobre todo los periféricos mediante un activismo interno). De esta forma, acordamos con Eiras<sup>39</sup> cuando plantea que Brasil es uno de los países con voz en el sistema internacional que alcanzó un papel prominente en las discusiones internacionales, que no solo participa de los grupos más importantes, sino que es permanentemente invitado a participar de otros encuentros.

---

bierno de Menem”, en: *Ágora Internacional*, Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina, Año 3, No. 6, 2008.

<sup>38</sup> G. Lechini, “La cooperación internacional del Mercosur en el Sur: los acuerdos con la SA-CU y la India”, en: Leita, F. & Negro, S. (eds.), *La Unión Europea y el Mercosur: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires 2008, p. 178.

<sup>39</sup> A. Eiras, “Autonomia pela diversificação: continuidade e mudança na política externa do governó Lula”, Ponencia presentada al 3º Encontro Nacional da ABRI Governança Global e Novos Actores, 20-22 de junho, São Paulo 2011.

### Como plantean Vigevani & Cepaluni:

Lula da Silva procuró insertar a Brasil en el escenario mundial acentuando formas autónomas, diversificando los socios y las opciones estratégicas brasileñas (...) utiliza una estrategia que podría ser bautizada de “autonomía por la diversificación”, enfatizando la cooperación Sur-Sur para buscar mayor equilibrio con los países del Norte, realizando ajustes, aumentando el protagonismo internacional del país y consolidando cambios programáticos en la política externa<sup>40</sup>.

El mayor equilibrio con los países del Norte y el aumento del protagonismo internacional están estrechamente vinculados con la mayor firmeza con la que el gobierno de da Silva postuló a Brasil para un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. En este sentido es interesante la diferenciación que Vigevani & Cepaluni<sup>41</sup> realizan entre la administración de Cardoso y la de Lula: Cardoso deseaba un asiento permanente en el Consejo, pero la diplomacia brasileña no invirtió muchos esfuerzos en este emprendimiento; Lula expresó con más firmeza el deseo del país de obtener ese puesto, y la energía diplomática fue considerable. De esta forma, junto con Alemania, India y Japón, conformaron el G-4 que proponía que el Consejo debía pasar de los 15 escaños actuales a 25 -seis plazas permanentes y cuatro no permanentes más de las actuales, la novedad radicaba en que los nuevos miembros permanentes no tendrían derecho a veto. Los puestos permanentes serían ocupados por los miembros del G-4 y por dos Estados africanos. A pesar de los esfuerzos diplomáticos, todavía no se ha conseguido ningún cambio.

Otro ejemplo de coaliciones es el G-20. El mismo surge en el año 2003 en el ámbito de la OMC, a propuesta del presidente brasileño Lula Da Silva. La iniciativa presentada está compuesta por varios países, pero su núcleo duro es Brasil, China, India, México y Sudáfrica. Este grupo, básicamente, pedía la reducción de los subsidios y la protección de la agricultura de los países desarrollados por razones de seguridad alimenticia y derecho rural. Consideraban así, que los temas de la agenda de Singapur debían ser discutidos una vez que el tema agrícola quedara resuelto. La iniciativa del

---

<sup>40</sup> T. Vigevani, G. Cepaluni, “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”, en: *Contexto Internacional*, Vol. 29, No. 2, 2007, pp. 282-283.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

G-20 hizo que los países más importantes del mundo en materia económica, tomaran en consideración los reclamos del Tercer Mundo. Sin embargo, las concesiones que se exigían a la Unión Europea y a Estados Unidos no fueron discutidas, esto hizo que las negociaciones fracasaran.

Por otra parte, también en el marco de la OMC, se llevaron a cabo en el año 2007 negociaciones en Potsdam, Alemania. El encargado de ‘representar’<sup>42</sup> e intentar compatibilizar las visiones contrapuestas y de destrabar las negociaciones multilaterales para la liberalización del comercio internacional, fue el G-4, conformado por Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil e India – estos últimos dos como representantes del NAMA 11, que le otorgó mandato para defender sus intereses en cuanto a la reducción de aranceles en el comercio de bienes industriales. Luego de esta reunión, los negociadores de la OMC comenzarían la etapa de redacción de los documentos de base para las discusiones a nivel multilateral. Sin embargo, y como era de esperarse, surgieron algunos problemas que bloquearon las negociaciones. A pesar de que, como plantea Giaccaglia<sup>43</sup>, en las reuniones de Ginebra de 2008, Brasil aceptó la propuesta de las potencias centrales, alejándose de esta forma de los países en desarrollo, la postura adoptada por el país en los años anteriores demostró su fuerza y autonomía al momento de negociar de igual a igual con los grandes polos de poder.

Por último, no podemos dejar de mencionar a los BRIC, acrónimo utilizado para las economías de Brasil, Rusia, India y China por parte del

---

<sup>42</sup> La palabra *representar* está entre comillas debido a que, como respuesta a haber sido marginado de las negociaciones, el grupo G-90 plus, conformado por el Grupo Africano, los países del ACP (África, Caribe y Pacífico), el grupo LDC (Países Menos Desarrollados, en sus siglas en inglés) según la UNCTAD, y Bolivia y Venezuela, se quejaron por la baja representatividad que los países negociadores otorgaban a sus pretensiones. Mathurin, embajadora de Jamaica ante las Naciones Unidas, que representa al G-90 Plus, declaró: “Aunque dos de los miembros del G4 son países en desarrollo, ellos no pueden esperar llevar la responsabilidad de representar los puntos de vista de todos los países en desarrollo (...). El sistema multilateral no puede ser utilizado como un paso de rutina y legitimar decisiones tomadas por unos pocos”.

<sup>43</sup> C. Giaccaglia, “Argentina y Brasil: la búsqueda de autonomía en el escenario internacional. ¿Autonomía solidaria o solitaria?”, en: G. Lechini, W. Gonçalves, V. Klagsbrunn (eds.), *Argentina y Brasil. Venciendo preconceitos. Las variadas aristas de una relación estratégica*, Revan, Rio de Janeiro 2009.

banco inversor Goldman Sachs en su reporte del año 2001<sup>44</sup>. Este grupo de países han hecho esfuerzos para encontrar denominadores comunes, posibles complementariedades y posibilidades de actuación conjunta. Como plantea Baumann, “Este es probablemente un caso sin precedente histórico, en el cual un acrónimo es convertido en motivación expresa de esfuerzos diplomáticos y de iniciativas comerciales”<sup>45</sup>. En el año 2006 el término dio origen a un agrupamiento propiamente dicho que, hasta el momento, originó más de 70 reuniones a los más altos niveles, incorporando al quinto miembro – Sudáfrica- en la III Cúpula de los BRIC<sup>46</sup> en Sanya (China).

Sobre todo a partir del 2008, año en que se desencadenó la crisis financiera internacional, la hipótesis de que, en un futuro, China e India serán los mayores proveedores de bienes manufacturados y servicios, respectivamente, mientras que Brasil y Rusia también serán países dominantes en cuanto al abastecimiento de materias primas se tornó fundamental para la actuación en la práctica. En esta línea de pensamiento, según Armijo y Sotero<sup>47</sup>, la coherencia de agrupar a estos países es que pueden llegar a tener un tipo de influencia similar o implicancias equivalentes en el sistema político y económico internacional. Es decir, la idea es que estos estados podrán, en un futuro no muy lejano, alterar las condiciones de las interacciones internacionales para el resto de los actores, sean estos estados, empresas multinacionales u organizaciones internacionales, aumenta no solo la importancia para el análisis académico, sino también de las posibilidades de actuación conjunta y de los debates acerca del papel que podrían desempeñar, la suma de las cuatro economías emergentes más importantes gana importancia en la agenda económica y política. Fue justamente a partir de la crisis del 2008, cuando estas tendencias comenzaron a notarse. La crisis financiera intensificó la percepción de la incapacidad americana de ejercer control sobre la gobernanza global y también la de la Unión Europea de sustituir o complemen-

---

<sup>44</sup> J. O’Neil, “Building Better Global Economic BRICs”, en: *Global Economic Paper*, No. 66, 30 November 2001.

<sup>45</sup> R. Baumann, “Introdução”, en: Ídem (ed.), *O Brasil e os demais BRICs. Comércio e Política*, CEPAL/IPEA, Brasília 2010, p. 5.

<sup>46</sup> Estas Cúpulas tienen nivel de Jefes de Estado/Gobierno.

<sup>47</sup> L. Armijo, P. Sotero, “Brazil: To Be or not to Be a BRIC?”, en: *Asian Perspective*, No. 31, 2007, p. 4.

tar a Estados Unidos en la tarea de liderar a la comunidad internacional, por lo menos, desde el punto de vista económico. Esta característica acentuó el poder relativo de los BRIC, cuyo crecimiento ininterrumpido acompañó la pérdida de espacio de los países del G-7.

Sin embargo, este reordenamiento de poder inducido por los cambios económicos todavía no se tradujo en el plano político. Según Pfeifer<sup>48</sup>, esto se da por tres razones de diverso origen: 1) en el plano plurilateral, la difícil articulación de una agenda común, no solo por parte de los propios países integrantes de BRICS, mas también del G-7 y en la formulación más abarcativa del G-20 financiero; 2) en el plano multilateral, la arquitectura actual no es funcional a la gobernanza económico-financiera global; y 3) en el plano global, la extrema incerteza de la crisis contemporánea, en sus vertientes económica, financiera, política y social.

En todos los casos planteados podríamos repetir las tres situaciones rescatadas por Tokalian<sup>49</sup> en cuanto a lo regional. Por supuesto, entendemos que si Brasil no es tan poderoso como para cambiar determinadas situaciones a nivel regional, tampoco lo será a nivel global. Sin embargo, también entendemos que Brasil se ha rodeado de estados que sí tienen el poder suficiente como para cambiar el *statu quo* como China.

## CONCLUSIÓN

En los últimos diez años, y sobre todo a partir del ascenso de Lula a la presidencia, Brasil se ha instalado en el sistema internacional con más fuerza que en el pasado. A pesar de que su presencia fue permanente y sostenida, la internacionalización política y económica que ha atravesado este país no tiene precedentes en su historia. Como sostienen Lima y Castelan<sup>50</sup>,

---

<sup>48</sup> A. Pfeifer, "O Brasil, os BRICS e a agenda internacional", en: FUNAG, *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, FUNAG, Brasília 2012.

<sup>49</sup> J. G. Tokatlian, "¿Cuán poderoso es Brasil?", en: *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, No. 1, 2013.

<sup>50</sup> M. R. Lima, Soares de, D. R. Castelan, "O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional", en: Funag, *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, FUNAG, Brasília 2012.

existen tres instancias en las cuales Brasil ha resaltado: 1. por medio de la internacionalización de empresas – públicas y privadas – y de sus inversiones, con un fuerte apoyo estatal; 2. por medio de la construcción de instancias de concertación política y participación en coaliciones articuladoras de posiciones comunes en foros multilaterales; y 3. por la cooperación para el desarrollo en que Brasil ha pasado de ser beneficiario neto a ser también dador de los países de menor crecimiento relativo.

El protagonismo creciente que ha adquirido el país, su papel global y regional, y, en consecuencia, su inserción en el mundo, derivan de una idea de destino manifiesto<sup>51</sup>. En este punto, podríamos trazar la idea compartida por los dirigentes brasileños de vincular a Brasil a un destino protagónico en el concierto global. En una dimensión estructural, sus aportes pueden ser vistos, parafraseando a Weber, en un armonioso equilibrio de convicción y responsabilidad. En otras palabras, la máxima responsabilidad externa está atada al juego de interés nacional para consolidar un proyecto nacional de desarrollo interno fuerte y de presencia internacional autónoma. Las convicciones actúan allí como aportes subsidiarios, como partes de un todo, que suman a una identidad, en grandes trazos, única y que se convierte en el sustento de la continuidad política.

De esta manera, el papel aglutinador de Brasil en las negociaciones tanto regionales como mundiales (en el Grupo Río, la UNASUR, la OMC, la ONU, etc.), son indicadores de su identidad internacional de potencia emergente. A nivel regional, Brasil ‘utilizó’ su condición territorial para fortalecer su posición con respecto a sus movimientos en el continente y en el mundo. Brasil aparece hoy en la arena internacional cada vez más conciente de su potencial de poder y de sus intereses. Como sugiere entonces Lima: “A aspiração pelo reconhecimento internacional foi perseguida por via de uma política deliberada de presença nos fóruns multilaterais”<sup>52</sup>.

Brasil siempre fue un gran país en términos absolutos: en cuanto a territorio y población se encuentra entre los primeros cinco del mundo,

---

<sup>51</sup> L. Almeida Neves, *Destino do Brasil: Potência Mundial. A Era Vargas continua*, Graal, Rio de Janeiro 1995.

<sup>52</sup> M. R. Lima Soares de, “Aspiração Internacional e Política Externa”, en: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 82, Año, XIX, abril-junio 2005, p. 4.

y entre los primeros seis en cuanto a su peso económico nominal. Es el mayor de su subregión, con prácticamente la mitad del territorio, población, producción y recursos. Su importancia económica, militar y política, sobre todo diplomática, ha crecido hasta convertirse en un actor indispensable en varias negociaciones multilaterales.

Sin embargo, también podemos señalar algunas debilidades. Su participación en la economía mundial, especialmente en comercio, inversiones y servicios, así como su capacidad militar, aún están bastante lejos del *hard power* de las grandes potencias<sup>53</sup>. A pesar de su riqueza en recursos primarios, Brasil todavía padece disfunciones en su sistema productivo y en sus niveles de competitividad internacional –con la excepción de la industria aeronáutica, está al margen de los mercados más dinámicos-. La baja productividad está en estrecha relación con la escasa formación técnica y educativa de su mano de obra, con las deficiencias de infraestructura, con un mercado de crédito poco desarrollado para la magnitud del PBI (esto a pesar del magnífico trabajo que viene desarrollando en BNDES desde hace algunos años), y sobre todo, con la sobredimensión del Estado y una alta e innecesaria burocratización. El problema más grave que sigue teniendo Brasil se da en términos sociales, los buenos indicadores económicos que está teniendo en los últimos años no se corresponden con los sociales, a pesar de haber reducido considerablemente las tasas de pobreza.

Ante estas contradicciones, que también planteamos a lo largo del trabajo, solo queda preguntarnos: ¿será que después de finalmente alcanzar el futuro, Brasil volvió al pasado?

---

<sup>53</sup> W. Grabendorff, “Brasil: de coloso regional a potencia global”, en: *Nueva Sociedad*, No. 226, marzo-abril 2010.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almeida Neves, Leo (1995), *Destino do Brasil: potência mundial. A Era Vargas continua*, Graal, Rio de Janeiro.
- Amann, Edmund (2009), “Technology, Public Policy, and the Emergence of Brazilian Multinationals”, en: L. Brainard, L. Martínez Díaz (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil’s Changing Role in the Global Economy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., pp. 187-220.
- Arbilla, José María (1997), *A diplomacia das ideias: a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)*, disertación de Maestría, IRI/PUC, mimeo, Rio de Janeiro.
- Armijo, Leslie Elliott, Sotero, Paulo (2007), “Brazil: to be or not to be a BRIC?”, en: *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 4, pp. 43-70.
- Barbosa, Nelson, Pereira De Souza, José Antonio (2010), “La inflexión del gobierno de Lula: política económica, crecimiento y distribución”, en: M. A. Garcia, E. Sader (eds.), *Brasil entre el pasado y el futuro*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Baumann, Renato (2010), “Introdução”, en: Ídem (ed.), *O Brasil e os demais BRICs. Comércio e Política*, CEPAL/IPEA, Brasília, pp. 5-8.
- BNDES (2008), *Relatório Anual 2008*, Departamento de Planificación.
- Bologna, Alfredo Bruno (2008), “La vigencia de la Teoría de la Autonomía de Puig para analizar el gobierno de Menem”, en: *Ágora Internacional*, Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina, Año 3, No. 6.
- Brasil (2011), “Balanço de Política Externa – América do Sul –Infraestrutura”, en Ministério de Relações Exteriores, <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura/view> (fecha de consulta: 16.04.2013).
- CEPAL (2009), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*, Documento informativo, División de desarrollo productivo y empresarial.
- Cervo, Amado (2010), *A internacionalização da economia brasileira*, O Livro na RUA, No. 20, Fundação Alexandre Gusmão, Brasília.
- Chang, Ha-Joon (2007), *Bad Samaritans: The Myth of Free-Trade and the Secret History of Capitalism*, Bloomsbury Press, London.
- Coelho Cardoch Valdez, Robson (2011), “A atuação do BNDES como agente inductor da inserção comercial do Brasil no Governo Lula”, Ponencia presentada al 3º Encontro Nacional da ABRI Governança Global e Novos Actores, 20-22 de junho, São Paulo.

- Cortes, María Julieta, Creus, Nicolás (2009), “Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable”, en: G. Lechini, V. Klagsbrunn, W. Gonçalves (eds.), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*, Revan, Rio de Janeiro, pp. 117-140.
- Devlin, Robert, Moguillansky, Graciela (2009), “Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo”, en: *Revista CEPAL*, No. 97, Santiago de Chile, pp. 5-12.
- Eiras, Andre Luis (2011), *Autonomia pela diversificação: continuidade e mudança na política externa do governó Lula*, Ponencia presentada al 3º Encontro Nacional da ABRI Governança Global e Novos Actores, 20-22 de junho, São Paulo.
- Fraga, Rosendo (2009), “El rearme brasileño”, en: *Nueva Mayoría*, [http://www.fes-seguridad-regional.org/images/stories/docs/5037-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridad-regional.org/images/stories/docs/5037-001_g.pdf) (fecha de consulta: 05.12.2013).
- Giaccaglia, Clarisa (2009), “Argentina y Brasil: la búsqueda de autonomía en el escenario internacional. ¿Autonomía solidaria o solitaria?”, en: G. Lechini, W. Gonçalves, V. Klagsbrunn (eds.), *Argentina y Brasil. Venciendo preconceptos. Las variadas aristas de una relación estratégica*, Revan, Rio de Janeiro, pp. 67-90.
- Giaccaglia, Clarisa (2010), “Condicionantes sociales en el proceso de formación de potencias mundiales: un análisis de los países de IBSA a partir de un recorrido histórico”, en: *Relaciones Internacionales*, No. 15. Madrid, pp. 33-60.
- Gomes Saraiva, Miriam (2012), “Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la UNASUR”, en: *CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, No. 97-98, pp. 87-100.
- Grabendorff, Wolf (2010), “Brasil: de coloso regional a potencia global”, en: *Nueva Sociedad*, No. 226, marzo-abril, pp. 158-171.
- Lafer, Celso (2002), *La identidad internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Lechini, Gladys (2008), “La cooperación internacional del Mercosur en el Sur: los acuerdos con la SACU y la India”, en: F. Leita, S. Negro (eds.), *La Unión Europea y el Mercosur: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires.
- Lima Soares de, María Regina (2005), “Aspiração Internacional e Política Externa”, en: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 82, Año XIX.
- Lima Soares de, Maria Regina, Castelan, Daniel Ricardo (2012), “O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional”, en: FUNAG, *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, FUNAG, Brasília, pp. 251-266.

- Lima, Luis Alfonso, De Barros, Octavio (2009), "The Growth of Brazil's Direct Investment Abroad and the Challenges it Faces", Columbia FDI, Perspectives on topical foreign direct investment issues, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, No. 13.
- Malamud, Carlos (2009), "La crisis de la integración se juega en casa", en: *Nueva Sociedad*, No. 219, pp. 97-112.
- Manduca, Paulo César (2012), "La energía en la política sudamericana: características de las relaciones entre Brasil y Venezuela", en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Tomo LVII, No. 216, Vol. 57, pp. 81-100.
- Nassif, André (2003), "Uma contribuição ao debate sobre a nova política industrial brasileira", en: *Textos para Discussão*, No. 101.
- Nolte, Detlef (2006), "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis", en: *GIGA Working Papers*, No. 30.
- Nunes De Oliveira, Amâncio, Onuki, Janina, De Oliveira, Emmanuel (2006), "Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul", en: *Contexto Internacional*, Vol. 28, No. 2, pp. 465-504.
- Pfeifer, Alberto (2012), "O Brasil, os BRICS e a agenda internacional", en: FUNAG, *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, FUNAG, Brasília, pp. 79-86.
- Pinheiro Guimarães, Samuel (2002), *Quinhentos anos de periferia*, Contraponto, Rio de Janeiro.
- Ronderos, Juan Pablo (2013), "El cambio del ciclo externo significará menos crecimiento para Latinoamérica", <http://www.abeceb.com/content/show/670778/el-cambio-del-ciclo-externo-significara-menos-crecimiento-para-latinoamerica> (fecha de consulta: 15.11.2013).
- Tokatlian, Juan Gabriel (2013), "¿Cuán poderoso es Brasil?", en: *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, No. 1, México D.F., pp. 25-31.
- Valor Econômico (2011), Valor Especial "Multinacionais Brasileiras", <http://www.revista-valor.com.br/home.aspx?pub=3&edicao=4> (fecha de consulta: 12.10.2013).
- Vigevani, Tullo, Cepaluni, Gabriel (2007), "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação", en: *Contexto Internacional*, Vol. 29, No. 2, Rio de Janeiro, pp. 273-335.

