

LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL: EL PAPEL DE BRICS Y DE LA REGIÓN¹

International integration of Brazil: The role of the region and BRICS

Raúl Bernal Meza*

RESUMEN

Brasil está avanzando aceleradamente desde la semi-periferia hacia el centro del sistema mundial. La estrategia implicó instrumentos económicos y políticos; cambios, también rupturas, en su política exterior y modificaciones en la visión sobre la integración regional. El texto analiza esta evolución; la implantación de un nuevo modelo ideal de Estado, la internacionalización de la economía y la construcción de nuevas alianzas internacionales.

Palabras clave: Brasil, América Latina, BRICS, Orden Mundial.

ABSTRACT

Brazil is moving rapidly from the semi-periphery to the core of the world system. The strategy involved economic and political instruments, ruptures in its foreign policy and changes in vision on regional integration. This article examines these developments; the

¹ Este artículo es resultado de las investigaciones realizadas en el marco del Proyecto Fondecyt N° 1130380, denominado: “El Pensamiento Latinoamericano en asuntos regionales y mundiales (2002-2012)”.

* Investigador Asociado del INTE-Universidad Arturo Prat. Iquique, Chile. Profesor Titular de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: bernalmeza@hotmail.com

Artículo recibido el 9 de junio de 2014. Aceptado el 16 de enero de 2015.

implementation of a new ideal state model, the internationalization of the economy and the construction of new international partnerships.

Keywords: Brazil, Latin America, BRICS, World Order.

INTRODUCCIÓN

Brasil avanza hacia el grupo de Estados que dominarán el sistema mundial; un camino que se fortaleció durante los años 2003-2012, gracias a la aplicación del modelo de Estado *Logístico*², la reformulación de su política exterior; de un nuevo regionalismo (CSN-UNASUR) y la construcción de alianzas internacionales como estrategia de inserción global (Bernal Meza, 2010). Ha combinado una activa participación en los foros multilaterales, con la promoción de sus intereses desde una perspectiva realista; con una estrategia fundamentada en un “multilateralismo de la reciprocidad” (Cervo y Bueno, 2008). El redireccionamiento de la política exterior, del eje Norte-Sur hacia el eje Sur-Sur es el trazo más distintivo de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), en relación a sus antecesores, mucho más evidente desde el segundo gobierno de Lula (Onuki y Oliveira, 2013), que utilizó el multilateralismo como instrumento para moderar el poder de la superpotencia y para el reconocimiento a nuevos polos emergentes de poder, entre los cuales se encuentra Brasil.

La primera administración dejó atrás conceptualizaciones dominantes en el período de F.H. Cardoso, como la “autonomía por la participación” y mantuvo algunas visiones tradicionales, como el realismo, incorporando nuevas formulaciones, conceptos y categorías (Estado logístico, estructuras hegemónicas, potencia regional). Según Lima (2005), entre las principales diferencias entre Lula y Cardoso están en las interpretaciones ideológicas sobre los condicionantes y las posibilidades del orden internacional vigente.

² Utilizamos los tipos ideales o “modelos de Estado” propuestos por Amado Cervo (2009) que distingue, por evolución histórica, estado liberal-conservador, desarrollista, normal o neoliberal y logístico. Este modelo de inserción post-desarrollista, formulado teóricamente por Amado Cervo, tiene como objetivo superar las asimetrías entre las naciones; elevando la situación nacional al nivel de los países avanzados; transfiriendo a las sociedades las responsabilidades del anterior “Estado empresario”, ocupándose ahora de secundar a la sociedad en la realización de sus intereses. El Estado logístico imita el comportamiento de las naciones avanzadas, particularmente de Estados Unidos, país que se considera el prototipo del modelo. Su componente de política exterior, en el campo de las relaciones económicas internacionales, apunta a reducir la dependencia tecnológica y financiera, promover la innovación productiva y otras iniciativas que disminuyan la vulnerabilidad externa. Internamente, busca reforzar el núcleo económico estructural nacional para poder impulsar su internacionalización.

Lula estableció una nueva articulación entre lo “externo” y lo “interno”—con el fin de enfrentar el desafío del desarrollo en el nuevo contexto global— sobre la base de ideas, concepciones políticas y económicas e instrumentos. La visión del interés nacional se sostuvo sobre la concepción realista. Entendió que la política exterior no podía ser solo un instrumento de proyección de los intereses nacionales en el escenario internacional, sino que la inserción en el mundo, y sobre todo en la región, tendría una incidencia decisiva sobre el proyecto nacional de desarrollo y sería uno de sus elementos constitutivos (García, 2010: 178). Para lograr estos objetivos el Programa de Gobierno del PT señalaba que era preciso retomar el papel estratégico del Estado en la planificación y conducción de la política económica. Se inició una nueva fase de desarrollo económico y social, en el que se combinarían crecimiento económico y reducción de las desigualdades sociales (Sader y García, 2010). Se retomó el papel del Estado en el estímulo al desarrollo y en el planeamiento a largo plazo, siguiendo el modelo del Estado Desarrollista, y para asegurar el desarrollo económico-social, siguiendo el modelo del Estado Normal o neoliberal, mantuvo la estabilidad macroeconómica y la autonomía del Banco Central; con control de la inflación, reducción del endeudamiento del sector público y disminución de la vulnerabilidad financiera frente a las crisis internacionales.

BRASIL Y EL NUEVO CONTEXTO GLOBAL

El aspecto político de los cambios sistémicos ha implicado la emergencia de nuevas potencias o poderes regionales e igualmente ocurre en la economía mundial, con el ascenso de China, India y Brasil, que constituyen —con diferencias— lo que se ha denominado como *variedades de capitalismo* o VoC (Becker, 2014). Lafer (1996) había interpretado el nuevo escenario como de “polaridades indefinidas”, un período en el cual las antinomias, —a diferencia de lo que ocurría bajo el orden bipolar—, se presentaban en cada uno de los componentes esenciales del orden sistémico anterior. Veinte años después del fin de la Guerra Fría estaba extendido el consenso respecto a que el poder estaba más desconcentrado, un mundo más multipolar, con el ascenso de potencias medias (Zakaria, 2008) que, en el caso sudamericano incluía a Brasil, pero no necesariamente al resto de países (Schenoni, 2012). Cervo y Lessa (2010:5) señalaron que “with the passing of time, Lula as let know that Brazil’s locus is the world, without however allowing this global dimension of external action to result in a distancing from South America”.

Sin transformarse en un actor contestatario del orden mundial dominante, Brasil pasó a impulsar nuevas coaliciones para influir sobre las agendas más importantes de la política mundial. La cooperación sur-sur tuvo un incremento extra-continental, con la creación de IBAS (India, Brasil, Sudáfrica).

BRASIL POTENCIA EMERGENTE

El papel del Estado, bajo el modelo *desenvolvimentista* (1930-1990), fue fundamental para el proceso de desarrollo. El origen del Estado Desarrollista, también conocido como *nacional-desenvolvimentista*, estuvo en las nuevas estrategias formuladas por el gobierno de Getúlio Vargas, haciendo de dicho modelo el eje central de las políticas de desarrollo económico y social, como respuesta a la crisis de la economía capitalista de 1929. Dio inicio al proceso de industrialización, a partir de la sustitución de importaciones y bajo su concepción el país abandonó la estructura socioeconómica centrada en la agro-exportación primaria y la formación social conservadora sostenida en los propietarios de las grandes *fazendas*. Este modelo ideal, que también sería implementado en Argentina, México y Chile entró en crisis en Brasil en la década de 1980, en coincidencia con el impacto que estaba causando la *tercera revolución industrial*. En el nuevo contexto generado por la globalización, el modelo *logístico* de Estado (Cervo, 2009) sería clave para impulsar la modificación de la inserción internacional y consolidar el proceso de ascenso en el orden mundial. Externamente, se apoyó el surgimiento de poderes emergentes, como IBAS y BRICS, en cuyos dos ejemplos aparece Brasil como uno de sus miembros e impulsores: agrupamientos que aspiran a participar de la gobernanza global (Bizzozero, 2011). En el escenario de la economía mundial la posición del Brasil crecería significativamente en todas las áreas –economía, comercio, desarrollo científico y tecnológico, energía– (Brainard y Martínez Díaz, 2009); asociando estos avances con las políticas sociales internas que impulsaban una ampliación del mercado de consumo. En síntesis:

Three strategies have been employed towards this aim: the implementation of the “logistical state”, Brazil’s global insertion and the internationalization of big businesses, and, finally, the eradication of poverty. Together with the considerable progress in the eradication of poverty and extreme poverty in the country, the Lula administration proposed to put Brazil in the group of new rising world powers (Christensen y Bernal Meza, 2013).

LA RUPTURA CON LOS PARADIGMAS DE POLÍTICA EXTERIOR PRECEDENTES

En el inicio de los años noventa, Brasil encontró su perfil latinoamericano, sustituyendo las políticas y percepciones de conflicto y rivalidad por la cooperación y el acuerdo. Procuró mantener un bajo perfil con los EE.UU. mientras sumaba una nueva dimensión a la política exterior: la idea de Brasil como país continental

y “global trader”. Más tarde buscaría la diversificación de sus propias transacciones y las de sus vecinos frente a polos como los EE.UU. y la UE; luego aproximando a América del Sur hacia sí mismo y hacia otros poderes como Francia, Rusia, India y China (Pastrana y Vera, 2012).

Durante la década de 1990, bajo la predominancia del modelo del Estado “normal” o neoliberal la política exterior se caracterizó por el multilateralismo y el universalismo donde anteriores “parcerías” (alianzas), como China e India, perdieron relevancia.

La elección de “parcerías estratégicas” (Lessa, 1998:2010) expresaba un “universalismo selectivo”, por el cual se percibía la necesidad de llevar adelante aproximaciones específicas (elegidas como opción) que permitieran alcanzar objetivos comunes con potencias regionales semejantes: sacar provecho de oportunidades y enfrentar desafíos. Diferencias en las características interpretativas sobre las estrategias de inserción y las alianzas, se proyectaron en el debate intra-diplomático. Según Saraiva (2010), desde 1990 la diplomacia brasileña estuvo dividida en dos líneas de pensamiento: los autonomistas y los pragmáticos institucionalistas.

Las visiones sobre la política mundial y la globalización de F. H. Cardoso y Lula fueron opuestas. El primero había adherido al neoliberalismo, en tanto Lula adhirió al neorrealismo; tuvo una lectura de un poder mundial jerárquico y fue escéptico frente a la visión idealista de un mundo global más pacífico, cooperativo y armonioso (Bernal Meza, 2010). Pero en su realismo hubo también un componente neo-idealista que es parte de la tradición de la política exterior brasileña, una visión “grociana”, de respeto y aceptación de las normas y las instituciones del orden multilateral, impulsando simultáneamente un rediseño de las mismas en todas las agendas; buscando su propia participación en los mecanismos de gobernanza mundial por medio de la construcción de alianzas.

Recuperando el pensamiento realista, que había sido abandonado por la visión neokantiana de Cardoso (Bernal Meza, 2010a), la nueva política exterior concibió el sistema internacional como un juego de poder, de lucha entre los más poderosos actores del sistema. El multilateralismo fue despojado de la visión utópica precedente, pasando a representar el juego de intereses con beneficios a distribuir según el resultado de las negociaciones globales, para lo cual resultaba fundamental recuperar la formación de coaliciones y alianzas entre países similares. Había coincidencia en la visión del equipo formulador de política de que el país enfrentaba lo que Guimarães (2005) denominó como “las estructuras hegemónicas de poder”.

Con la llegada al gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) los autonomistas lograron imponer su visión, la cual se tradujo en la búsqueda del liderazgo regional y su posicionamiento como jugador global. De allí que tanto

la integración regional como la reforma de los organismos internacionales, que son parte de la gobernanza global, y la diplomacia Sur-Sur, se convirtieran en los objetivos más importantes de la política exterior de Lula, aunque después, con el gobierno de Rousseff ese protagonismo se haya matizado.

La predominancia de un pensamiento compartido entre el PT, las élites reformistas y sus aliados políticos (Partido Comunista Brasileño, Partido del Movimiento Democrático Brasileño, Partido Socialista Brasileño, Partido Democrático Laborista), contrario al *neoliberalismo* liderado por Estados Unidos y Gran Bretaña, permitió diseñar una política exterior que reforzara el desarrollo nacional y el papel democratizador internacional del Brasil, trabajando, simultáneamente, en las siguientes seis áreas: a) Integración regional; b) El diálogo con otros grandes Estados periféricos; c) La ampliación de la presencia y de las relaciones, incluso comerciales, de Brasil en el mundo; d) La reforma de la ONU, del FMI, del Banco Mundial y de otras instituciones del sistema de Bretton Woods; e) La reivindicación de un asiento permanente para Brasil en el Consejo de Seguridad de la ONU y f) La protección de los intereses nacionales en las instituciones de negociaciones multilaterales, tales como la OMC y el TNP. En este último caso, negándose a firmar el Protocolo adicional al Tratado de No proliferación de Armas Nucleares y limitando las inspecciones de la AIEA (Pomar, 2008; Pastrana y Vera, 2012).

Brasil profundizó el multilateralismo –aspecto tradicional– pero ahora bajo los conceptos de “multilateralismo de la reciprocidad” y de “autonomía por la diversificación”. El primero consiste en la búsqueda de interdependencia real en las relaciones económicas internacionales; elevar la participación del comercio exterior en el PBI; desempeñar un papel relevante en la seguridad internacional; la reciprocidad de efectos de los regímenes ambientales y un ordenamiento con reciprocidad sobre los derechos humanos y la salud (Cervo y Bueno, 2008). El segundo enfatiza la cooperación Sur-Sur para buscar un mayor equilibrio con los países del Norte; realizando los ajustes necesarios; practicando un mayor protagonismo internacional y consolidando los cambios forzosos en el programa de política exterior y la adhesión del país a los principios y normas internacionales, por medio de alianzas Sur-Sur (Vigevani y Cepaluni, 2007). Se trató de un multilateralismo con preferencia por las relaciones Sur-Sur; la contribución a la formación de coaliciones internacionales de poderes considerados similares (potencias regionales, medias o emergentes) y agrupaciones –como el G-20– que pudieran limitar los riesgos de la difusión de las crisis del capitalismo central; un multilateralismo acompañado de muestras de *soft-balancing* (Pastrana y Vera, 2012) y de un “poder blando” que no ha aspirado a transformarse en un poder militar-estratégico de carácter nuclear. La naturaleza inmanente del *soft-balancing* parece ser la esencia de la política exterior brasileña y el mayor caudal de influencia de esta “potencia democrática”, puesto que su propósito es, en cierto grado, equilibrar

política, axiológica e institucionalmente (no militarmente) la distribución asimétrica de poder. Así como también frustrar la realización de objetivos de política exterior del actor más poderoso de la región, incrementando los costos de sus acciones, pero manteniendo un cierto margen de cordialidad y confianza o incluso reforzando ciertos vínculos con los poderes tradicionales para maniobrar políticamente, reduciendo riesgos, expectativas negativas e incertidumbres en medio de las nuevas susceptibilidades creadas (Pastrana y Vera, 2012: 617).

La visión de la política internacional de Lula ha sido cercana al neoliberalismo (Estado “normal”) cuando creyó que la cooperación, a través de las instituciones y los acuerdos internacionales (ONU, OMC, G20), podía morigerar los efectos de la anarquía y la imposición del poder unipolar, pero también ha sido puramente realista cuando persiguió la construcción de alianzas para enfrentar – con los desafíos que implica el ascenso de nuevas potencias– a la hegemonía. Así puede comprenderse su preocupación por integrar e impulsar el grupo de IBAS y los BRICS, como la construcción de contrapoderes de potencias emergentes, mientras, a través de la integración aspiraba a mantener la posición de superioridad frente al resto de los países sudamericanos (Bernal Meza, 2010: 156). BRICS sería el agrupamiento de potencias medias y regionales hacia donde los gobiernos de Lula y, posteriormente Dilma Rousseff dirigirían sus mayores esfuerzos internacionales. Los miembros de BRICS, con la excepción de Sudáfrica, representan las *variaciones de capitalismo* que no siguieron el modelo anglo-americano y europeo-occidental. El acrónimo, creado por Jim O’Neill, un economista de Golman Sachs, tenía en su origen (2001) un sentido puramente económico, como la identificación de un grupo de grandes economías emergentes, dentro del orden capitalista. Fue recién en 2008 que sus países miembros –Rusia, China, India y Brasil– adoptaron el acrónimo como expresión de una asociación informal que si bien está lejos de constituir un organismo multilateral, avanzó desde la preocupación por los asuntos de cooperación entre países en desarrollo, hacia agendas más complejas, como la reestructuración del sistema económico-financiero internacional y los problemas de la seguridad global, siempre en el marco de la economía capitalista global. Sin embargo, en la actualidad, los BRICS son China, porque ese es el gran paraguas que cubre al resto de los países del agrupamiento, dada su dimensión económica, siendo así el país que determina la agenda conjunta. La importancia de BRICS está en que representa a un conjunto de economías que constituyen la mayor parte del crecimiento del producto bruto mundial; son una parte fundamental del comercio internacional y su relevancia financiera radica en su contribución a los equilibrios económicos globales, en razón de sus cuantiosas reservas, que son enormes en el caso de China (Oropeza, 2011); siendo además un agrupamiento que ha apoyado el orden financiero de Bretton Woods. Aun así, para Brasil sería la puerta de ingreso a la gran política internacional.

Un elemento clave del nuevo realismo fue la adhesión –hasta 2008– al concepto de “esferas de influencia”, dividiendo América Latina en una zona caribeña, centroamericana y sureña del norte (México), esfera de influencia norteamericana, y otra, la sudamericana, bajo la influencia del Mercosur en expansión, cuyo eje dinámico sería Brasil. La apelación al concepto de “esferas de influencia”³– término estrechamente vinculado al “poder” y a través de este a la *doctrina o enfoque realista en relaciones internacionales*, remite a una región geográfica sobre la cual un Estado tiene influencia política, militar, económica o cultural significativa– puso de manifiesto la adhesión del gobierno de Lula a esa visión sobre el sistema internacional. Lula definió a América del Sur como el punto de partida para una nueva inserción internacional y puso al Mercosur como núcleo de integración de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el origen de la actual Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

LOS INSTRUMENTOS DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

El Estado Logístico

Este modelo de inserción post-desarrollista, formulado por Amado Cervo, tiene como objetivo superar las asimetrías entre las naciones, elevando la situación nacional al nivel de los países avanzados; transfiriendo a las sociedades las responsabilidades del anterior “Estado empresario”, ocupándose ahora de secundar a la sociedad en la realización de sus intereses. Su componente de política exterior, en el campo de las relaciones económicas internacionales, apunta a reducir la dependencia tecnológica y financiera, promover la innovación productiva y otras iniciativas que disminuyan la vulnerabilidad externa. Internamente, busca reforzar el núcleo económico estructural nacional para poder impulsar su internacionalización (Cervo, 2008). El Estado *Logístico* ve al sistema internacional como un juego de poder, una lucha entre los más poderosos jugadores del sistema. Prioriza las alianzas Sur–Sur y la firma de acuerdos comerciales basado en relaciones recíprocas mutuamente beneficiosas y en condiciones de interdependencia simétrica. En el caso de América del Sur, la proyección del Estado *Logístico* se hizo por vía de la internacionalización de las empresas, que se desplazaron hacia los países vecinos –en particular Argentina, Uruguay, Perú y Bolivia– con inversiones directas y de portafolio que luego se transformaron en inversiones directas. La estrategia inversora

³ Como “zona de influencia”, el concepto fue utilizado por Raymond Aron, uno de los más importantes teóricos de la Escuela Realista, para explicar y describir el funcionamiento del sistema internacional bajo la Guerra Fría. Cfr. R. Aron, *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Revista de Occidente, 1963.

en América del Sur parece ser parte de la política de inversión a nivel global, ya que en tan solo diez años, de 2001 a 2011, el stock de IED emitida por Brasil más que se cuadruplicó⁴. El aspecto político de la proyección del Estado *Logístico* apuntó a la expansión del Mercosur, a través de la incorporación de Venezuela, y de la creación precedente de la Comunidad Sudamericana de Naciones, para potenciar espacios de integración, cooperación y negociación en áreas económicas, comerciales, de infraestructura y energía.

La internacionalización de la economía por vía de las empresas

La internacionalización económica había comenzado en la década de los 90, pero se transformó en una política de Estado a partir del gobierno de Lula. Según Cervo (2010:22) “the internationalization of the Brazilian economy has picked up speed since 2005, in tandem with the trend in the emerging countries. Brazilian direct investments abroad have increased an average of 14 percent a year [...]. Brazil has become the second foreign investor among the emerging countries and foreign investments”. Baumann (2010) señala que el gobierno brasileño ha apoyado esta política mediante créditos otorgados por el BNDES, lo que según Arnold (2011:25) ha favorecido la expansión internacional de las más grandes y consolidadas empresas brasileñas. Esta ha sido una forma de fortalecer y consolidar empresas domésticas en sectores específicos para transformarlas en grandes jugadoras globales que puedan enfrentar la competencia internacional (Baumann, 2010).

La política comercial constituyó uno de los pilares de la internacionalización de la economía, enfocada en cinco vertientes principales: i) Promover el crecimiento de las exportaciones, ii) Diversificar los socios comerciales del país, buscando un mayor relacionamiento con los países del hemisferio sur; iii) Negociar acuerdos de preferencias comerciales que respetasen los “límites” brasileños; iv) Acordar la aplicación de instrumentos de defensa comercial y del sistema de solución de controversias de la OMC; y v) Incentivar la profundización de la integración regional. Gracias a esta política, el gobierno consiguió que en el período 2003 a 2010 las exportaciones brasileñas representaran el 1,25% de las exportaciones mundiales (Cesar y Sato, 2012).

⁴ Según los cifras de UNCTAD, las empresas brasileñas cuentan con un stock de IED en el exterior que supera los 202 mil millones de dólares. Fuente: Universidad Antonio de Nebrija (2013), *Brasil: Un gran mercado en expansión sostenida*. 2ª edición actualizada y ampliada. Disponible en: <http://www.nebrija.com/catedras/nebrija-santander.../pdf/brasil-2edicion.pdf>. Visitado el 26 de abril de 2014.

La construcción de nuevas “parcerías” internacionales

El punto central lo constituyó la recuperación de las relaciones con África, disminuidas bajo Cardoso (Saraiva J.F., 2010), el relanzamiento de los vínculos con los países árabes y, fundamentalmente, la construcción de alianzas con potencias emergentes similares –IBAS y BRICS–. Se advierte una predominancia por la mirada hacia el Sur; un cambio en las prioridades hacia la cooperación Sur-Sur, en particular mediante la formación de coaliciones no tradicionales, pero también a través de diversos diálogos, de las relaciones bilaterales y la cooperación de América del Sur. Pero no se priorizó el ámbito regional por sobre la orientación general de la cooperación Sur-Sur, sino sobre todo la cooperación con los grandes países periféricos similares (Christensen, 2013). Aquí se va perfilando la importancia asignada a los BRICS, que constituyen la nueva etapa de *parcerías estratégicas*, que se presentaron bajo la perspectiva de su capacidad de relativizar, disminuir, la dependencia económica (Lessa y Oliveira, 2013).

POLÍTICA EXTERIOR SUDAMERICANA: CONTINUIDADES Y RUPTURAS

La política exterior implementada tuvo interpretaciones distintas sobre el regionalismo y la integración sudamericanas. Según Pastrana y Buelvas (2012), Brasil es una *potencia regional* que busca un lugar central en el direccionamiento político y económico de América del Sur, de tipo *coalicionista o liderazgo consensual* y no utilitarista (por la naturaleza *pluralista* de su régimen político y el credo socialdemócrata del PT) y se esfuerza por tener un lugar visible entre los “nuevos jugadores globales” o “potencias emergentes”. Otra lectura señala que en los ámbitos globales, Brasil abandona todo discurso de confrontación con las grandes potencias, reconociendo la importancia de conservar buenas relaciones (Lechini y Giaccaglia, 2010) que busca mantener una política exterior independiente, promoviendo iniciativas y presentándose como un cooperante de la estabilidad sistémica, haciendo de la región un entorno pacífico.

Brasil se vio beneficiado por el vacío de poder que implicó la declinación de los Estados Unidos y su desinterés por América Latina, así como por el lento retiro de la Unión Europea y ha tratado de guiar a los Estados de la región hacia el objetivo conjunto de instaurar un espacio común sudamericano. Las ideas centrales de su “hegemonía consensual” consisten en la protección de la democracia, el desarrollo económico y las respuestas regionales conjuntas a los desafíos de la globalización, a través de acuerdos multilaterales dentro de América del Sur (Burges, 2008:75). La pérdida de importancia económica y política del Mercosur es en beneficio de un regionalismo más flexible y pragmático, la UNASUR, que se expresa en la aceptación de los distintos esquemas de comercio y aranceles existentes en la

región (Mercosur, Comunidad Andina de Naciones, Caricom, Chile) y en aceptar la construcción de un espacio de concertación donde puedan coexistir las distintas visiones de las políticas exteriores de los países sudamericanos.

Mercosur e IBAS (parcialmente BRICS más tarde) expresaron a partir de 2003 las dos estrategias de inserción. Mercosur reflejó la relación de interdependencia con sus socios vecinos; advertida ya en el plano infraestructural, societal y energético; mientras que IBAS fue una respuesta a la ampliación de la interdependencia entre los países que integraron el acuerdo (Onuki y Oliveira, 2013).

LAS NUEVAS CONCEPTUALIZACIONES

Guimarães (2005:25), introduce el concepto de “estructuras hegemónicas de poder” para describir el escenario y la dinámica internacional en que actúan los “grandes Estados periféricos” –como China e India– y que fundamenta la acción de Brasil. Las estructuras hegemónicas de poder, político y económico, son resultado de un proceso histórico, que favorecen a los países que las integran y cuyo principal objetivo es su propia perpetuación. El concepto incluye vínculos de interés y de derecho, organizaciones internacionales, múltiples actores públicos y privados; la posibilidad de incorporación de nuevos participantes y la elaboración permanente de normas de conducta, pero en el núcleo de esas estructuras están siempre los Estados nacionales” (Guimarães, 2005:28-29). Este concepto puede asociarse a la reformulación del concepto de *potencia regional*, que se distancia del anterior de “potencia intermediaria” y se refiere a una categoría de países, con perfiles internacionales particulares, que se están direccionando hacia los agrupamientos. Estos países sostienen ese perfil a partir de dos identidades internacionales distintas. La primera, referida al mundo de la política, puede ser denominado *system-affecting state* –siguiendo la definición de Keohane– categoría en la cual están aquellos países que disponiendo de recursos y capacidades relativamente limitadas, comparando con las grandes potencias, pero con un perfil internacional determinante, valorizan las arenas multilaterales y la acción colectiva entre países similares, de manera de ejercer algún grado de meta-poder e influir en los resultados internacionales. La segunda identidad, referida a la economía global, es la de “gran mercado emergente”, categoría acuñada por el *US Trade Representative*, que remite a los grandes países de la periferia que implementaron las reformas económicas del recetario del Consenso de Washington: privatizaciones, liberalización comercial, desregulación de la economía y reforma del Estado⁵. En esta identidad, credibilidad y estabilidad macroeconómica,

⁵ India, Indonesia, África del Sur, Corea del Sur, Turquía, Polonia, Rusia, Argentina, Brasil y México serían estos países.

son dos monedas de gran valor en el mundo globalizado y las iniciativas internacionales son pensadas como mecanismos para “encapsular” las reformas domésticas (Lima, 2005:25). Los elementos que permiten ser una *potencia regional* son los que Brasil adquiere en el contexto del sistema regional sudamericano⁶: una dimensión de capacidad material (estar en un ranking global), una dimensión de reconocimiento por parte de los vecinos, una dimensión de voluntad de asumir un papel regional y una dimensión de liderazgo (cooperativo). De allí la importancia de la región y su “parcería estratégica”.

LA EMERGENCIA DE NUEVOS PODERES: CHINA, BRASIL Y BRICS

El surgimiento de los BRICS es consecuencia de los cambios que se han producido en la estructura de poder mundial y reflejan la multiplicación de los polos de poder. Representan una de las principales fuerzas impulsoras del cambio político, económico y social sistémico, que integra en su alianza a desafiantes de la hegemonía global (Rusia y China) situación que no ocurre con los miembros de IBAS, que mantienen un perfil de cooperación tipo Sur-Sur. Por ahora, todos los miembros de BRICS apoyan e impulsan el fortalecimiento del multilateralismo, porque perciben que este asegura de mejor forma la persecución de sus objetivos y la salvaguarda de sus intereses y no expresan una posición contestataria al orden. Conducen a una mayor legitimación del mismo, a medida que sean integrados. Participan de las principales estructuras y organizaciones del sistema internacional (ONU, OMC, FMI, BM). Pero cada uno de sus miembros, con la excepción de Sudáfrica, encuentra dificultades en hacer aceptar su liderazgo en su región de pertenencia. Rodeados por países más atrasados y débiles, con la excepción de China, por la vecindad con Japón, no se ubican totalmente del lado de los países desarrollados, pero tampoco asumen un papel de confrontación o desafío a las grandes potencias.

Los BRICS tienen dificultades para conciliar sus intereses en una agenda global. El papel de potencia mundial de China hace difícil a los restantes miembros compatibilizar sus intereses. China es reticente a apoyar abiertamente la aspiración brasileña de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y Brasil no ha conseguido establecer con esa potencia mecanismos sólidos y permanentes que le garanticen el apoyo político en el ámbito multilateral, sea en el área política (Consejo de Seguridad) o en el ámbito económico (G-20, G-8) ni en los temas “globales” de la política mundial (Becard 2008). Por ello se ha acentuado en Brasil la preferencia por retornar a IBAS.

⁶ Conversación con la autora: Río de Janeiro, 7 de abril de 2014.

China y Brasil, exitosos en su crecimiento económico, tienen una importante agenda de cooperación y representan, para otros países en desarrollo, modelos de *modernización*, en los cuales el desarrollo tecnológico ha sido fundamental. En ambos casos, el papel del Estado ha sido esencial en la promoción de la industrialización, el desarrollo tecnológico y la internacionalización de las empresas. Pero mientras Brasil lo ha hecho por vía del modelo *desenvolvimentista* (Bandeira, 1995; Cerro, 2009; Brainard y Martínez Díaz, 2009), con etapas de autoritarismo y democracia, el modelo chino se ha caracterizado por la modernización autoritaria (Li Xing, 2010; Oviedo, 2012).

BRICS: SU PAPEL EN EL PROYECTO DE INSERCIÓN GLOBAL Y LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR

Como argumenta Christensen (2013), el énfasis de Brasil en los países BRICS se incrementa a partir de 2007, lo cual coincide con la tendencia hacia un crecimiento de las divergencias con algunos de sus vecinos regionales. La participación en los BRICS es fundamental, porque aumenta la imagen de su poder relativo, lo proyecta más allá de la región y le permite presentarse como una potencia verdaderamente global (Turzi, 2011; Pimentel, 2013). Al comienzo, los BRICS enfatizaron los temas de gobernanza económica global, como la regulación de los flujos financieros internacionales y la reforma del FMI. Sin embargo, el grupo, que funcionó crecientemente como una coalición informal, comenzó a enfocarse hacia la coordinación de políticas en el área de la seguridad internacional, por ejemplo, en el caso de las crisis políticas de Libia (2011) y Siria (2012-2013), (Christensen, 2013). Como ha señalado Cerro (2012), esta cooperación se fue haciendo bastante fuerte y ha permitido refutar la hipótesis según la cual países con diferentes regímenes políticos no forman coaliciones entre sí.

Este cambio de prioridades en las alianzas internacionales reflejó también una reducción de la importancia asignada a América del Sur y el Mercosur. Brasil ya no parecía tener como prioridad a su entorno inmediato (subregional y regional), mientras que la participación en los BRICS le permitía aumentar la imagen de su poder relativo y lo proyecta más allá de la región. Brasil va retirándose del escenario sudamericano porque su patrón de “hegemonía”, encontró límites en la relación con la región y en las políticas exteriores de sus vecinos, que se reflejaron en temas y agendas (energía, infraestructura, seguridad) y en problemas específicos con países: Bolivia, Paraguay, Ecuador y Venezuela.

El impacto regional de este cambio se refleja en una pérdida del dinamismo al impulso de estrategias a nivel sudamericano y en el Mercosur. Puede afirmarse que Mercosur no progresará significativamente más de lo que es actualmente y tal

vez nunca llegue a configurar un “mercado común”, porque no está en el interés del Brasil; mientras que Sudamérica se diluirá en una UNASUR ampliada –la CELAC– porque el horizonte regional brasileño ya no es “Sudamérica”, sino está, más América Central y Caribe, como parte de su política global, desde 2008, cuando Brasil *regresó* a América Central y México.

Los BRICS continuaron teniendo un interés especial en la política exterior con el nuevo gobierno de Dilma Rousseff, tanto en relación a la presencia presidencial en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, como en debates y análisis en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores (Pimentel, 2013). Sin embargo, se advierte una pérdida del dinamismo internacional que Brasil tuvo bajo las administraciones de Lula, como consecuencia de las dificultades económicas y sociales internas, el desplazamiento de funcionarios gubernamentales y diplomáticos que fueron muy influyentes en el gobierno anterior y que impulsaban un mayor protagonismo internacional y la ausencia de una visión global del estadista, ahora más concentrado en la política interna. Los temas que parecen ser los prioritarios en la agenda de la presidenta Rousseff están más alejados del perfil de la agenda de Lula, con la excepción de BRICS. No obstante, hay dos cambios fácilmente identificables: el retorno de la preocupación por los derechos humanos y una declinación de la diplomacia presidencial, con un resurgimiento de la diplomacia institucional⁷.

CONCLUSIONES

Brasil estableció una nueva articulación entre lo “externo” y lo “interno”. La política exterior no podría ser solo un instrumento de proyección de los intereses nacionales en el escenario internacional, sino que la inserción en el mundo, y sobre todo en la región, tendría una incidencia decisiva sobre el proyecto nacional de desarrollo (Sader y García, 2010:178). La implementación del modelo ideal de Estado logístico, el combate a la pobreza, la internacionalización de la economía y las empresas y la construcción de nuevas alianzas globales, articularon la nueva visión para la inserción internacional. Lula formuló una estrategia cuyos aspectos centrales en el plano político fueron: la búsqueda de un nuevo rol en el orden internacional, el impulso de acuerdos con esas potencias para fortalecer el sistema de Naciones Unidas, promoviendo la idea de la importancia política de integrar a Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad y de su papel mediador y estabilizador respecto del “Tercer Mundo”. Intentó salvar las negociaciones de la OMC, separándose de sus anteriores alianzas (Argentina, China, India) que mantenían posiciones más duras;

⁷ Oscar Antonio Corbo Garcia, *As Perspectivas Diplomáticas do Governo Dilma*; https://www.inesul.edu.br/revista/arquivos/arq-idvol_23_1359059952.pdf. Consultado el 26 de abril de 2014.

fortaleció el G20, por vía de un acercamiento a la “governabilidad global” de los grandes (EE.UU., UE, Japón), vigorizando el papel del FMI y desligándose de las anteriores posiciones críticas por vía del pago de su deuda con el organismo y luego ayudando a su financiamiento para que este pudiera robustecer su papel de prestamista y fiscalizador; tomando distancia del regionalismo “neoproteccionista”, para optar por otro, más flexible y pragmático, expresado en la UNASUR (Bernal Meza, 2010: 163-164). La vocación “global”, lo alejó de las prioridades puestas sobre el escenario regional sudamericano, que fueron dominantes durante los años 90. Un cambio en las prioridades hacia la cooperación Sur-Sur, por medio de la formación de coaliciones no tradicionales (IBAS) y diversos diálogos, relaciones bilaterales y cooperación a nivel de América del Sur, América Latina, África y el mundo musulmán y árabe. En este último caso, a través de las Cumbres América del Sur-Países Árabes (ASPA), la primera de las cuales tuvo lugar en Brasilia en 2005 y la próxima en Arabia Saudita en 2015, Brasil buscó proyectar la cooperación sudamericana hacia esa comunidad, fortaleciendo así la vinculación Sur-Sur entre los miembros de UNASUR y la Liga Árabe y liderando una nueva relación entre comunidades internacionales de países en desarrollo.

Brasil expresó así una aspiración a jugar en el tablero global, junto a potencias que tienen la capacidad de confrontar, en determinadas agendas, como la de la seguridad global, a la hegemonía norteamericana.

En los últimos tiempos del gobierno de Rouseff ha habido un retorno a la reflexión sobre el papel como “potencia intermedia”; con una recuperación de la condición, más relevante, de “potencia regional”, lo cual está implicando una mayor preocupación e interés sobre la región (América del Sur, UNASUR, CELAC) que hacia la política más global. Una de las razones puede encontrarse en las frustraciones que Brasil ha encontrado en su relacionamiento con China, tanto en los aspectos económico-comerciales, la profundización del patrón primario-exportador de su comercio bilateral, como en el ámbito de la política mundial, donde no ha sido asociado por China a los grandes temas de la política mundial.

REFERENCIAS

- Bandeira, Luiz Alberto Moniz. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina. O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Brasilia: Editora da UnB, 1995.
- Baumann, Renato. “Brazilian External Sector so far in the 21st century”. *Emerging Brazil under Lula: An assessment on International Relations (2003-2010)*. En Amado L. Cervo y Antônio C. Lessa (Ed.). Brasilia: IBRI-RBPI (2010): 33-53.

- Becard, Danielly Silva Ramos. *O Brasil e a República Popular da China. Política Externa Comparada e Relações Bilaterais (1974-2004)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- Becker, Uwe (Ed.), *The BRICs and Emerging Economies in Comparative Perspective*. London and New York: Routledge, 2014.
- Bernal Meza, Raúl. “El pensamiento internacionalista en la era Lula”, *Estudios Internacionales* 167 (2010): 143-172.
- Bernal Meza, Raúl (2010a). “International Thought in the Lula Era”. In Amado Luiz Cervo & Antônio Carlos Lessa (Ed.). *Emerging Brazil under Lula: An assessment on International Relations (2003-2010)*, (2010a): 193-213.
- Bizzozero, Lincoln. “Contenido y funcionalidad de BRIC y de UNASUR en la política internacional de Brasil”. *La Política Internacional en un mundo en mutación*. En Lincoln Bizzozero e Isabel Clemente (Coords.). *La política Internacional en un mundo en mutación*. Montevideo: Universidad de la República, (2011): 31-45.
- Brainard, Lael y Martinez-Diaz, Leonardo (Eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009.
- Burges, Sean. “Consensual Hegemony: Theorizing the Practice of Brazilian Foreign Policy”, *International Relations* 22 (2008): 65-84.
- Cervo, Amado Luiz. “Conceitos em Relações Internacionais”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 51/2 (2008): 8-25.
- Cervo, Amado Luiz. “La construcción del modelo industrialista brasileño”, *Revista DEP, Diplomacia, Estrategia y Política* 10 (2009): 74-86.
- Cervo, Amado Luiz. “Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World”. In *Emerging Brazil under Lula: An assessment on International Relations (2003-2010)* (2010): 7-23.
- Cervo, Amado Luiz. “Brazil in the Current World Order”, *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 1/2 (2012): 35-57.

- Cervo, Amado Luiz y Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2008.
- Cervo, Amado Luiz y Lessa, Antônio Carlos. "Editorial". *Emerging Brazil under Lula: An assessment on International Relations (2003-2010)* (2010): 5-6.
- Cesar, Susan E. y Sato, Eiti. "A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira", *Revista Brasileira de Política Internacional* 55/1 (2012): 174-193.
- Christensen, Steen Fryba. "Brazil's Foreign Policy Priorities", *Third World Quarterly* 2 (2013): 273-288.
- Christensen, Steen F. y Bernal Meza, Raúl. "Brazil's Foreign Priorities: Between the region and the BRICS". San Francisco, CA. Annual Convention ISA, 2013.
- García, Marco Aurelio. "El lugar de Brasil en el mundo: La política exterior en un momento de transición". En Emir Sader y Marco A. García (Eds.). *Brasil, entre el pasado y el futuro*. Buenos Aires: Capital Intelectual, (2010): 169-196.
- Guimarães, Samuel P. *Cinco séculos de periferia*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.
- Lafer, Celso. "Brasil y el nuevo orden mundial", *Archivos del Presente* 1/3 (1996): 61-80.
- Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa. "El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?", *Problemas del Desarrollo* 163/41 (2010): 53-73.
- Lessa, Antônio Carlos. "A diplomacia universalista do Brasil: A construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais", *Revista Brasileira de Política Internacional* 38 /2 (1998):29-41.
- Lessa, Antônio Carlos. "Brazil's strategic partnerships: An assessment of the Lula era (2003-2010)", *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (2010): 115-131.
- Lessa, Antônio Carlos y Altemani de Oliveira, Henrique (Org.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: A dimensão multilateral e as parcerias emergentes*. Vol. II Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2013.

- Lima, María Regina Soares de. “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 48/1 (2005): 24-59.
- Li, Xing (Ed.), *The Rise of China and the Capitalist World Order*. Surrey: Ashgate, 2010.
- Onuki, Janina y Oliveira, Amâncio J. de. “O espaço do IBAS na Política Externa Brasileira”. En Antônio Carlos Lessa y Henrique Altemani de Oliveira (Org.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: A dimensão multilateral e as parcerias emergentes*. Vol. II. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, (2013): 15-35.
- Oropeza García, Arturo (Coord.), BRICS. *El difícil camino entre el escepticismo y el asombro*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Oviedo, Eduardo D. “Puja de modernizaciones y relaciones económicas chino-latinoamericanas en un mundo en crisis”. En Raúl Bernal Meza y Silvia Quintanar (Eds.). *Regionalismo y Orden Mundial: Suramérica, Europa, China*. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, (2012): 115-151.
- Pastrana Buelvas, Eduardo y Vera Piñeros, Diego. “Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global”. En Stefan Jost (Ed.). *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, (2012a): 613-641.
- Pastrana Buelvas Eduardo y Vera Piñeros, Diego. “De Uribe a Santos: ¿Continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?”. En Stefan Jost (Ed.). *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, (2012): 57-79.
- Pimentel, José Vicente de Sá. (Org.), *Debatendo o BRICS*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- Pomar, Valter. “La política externa de Brasil. Textos para Debate 2”. Disponible en: http://www.pagina13.org.br/download/sri_caderno2.pdf. 2008. Consultado el 20 de julio de 2013.
- Sader, Emir y García, Marco Aurelio. *Brasil, entre el pasado y el futuro*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.

- Saraiva, José Flávio S. “The new Africa and Brazil in the Lula era: The rebirth of Brazilian Atlantic Policy”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (2010): 169-182.
- Saraiva, Miriam G. “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: Caught between South America and Mercosur”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 53, (2010): 151-168.
- Schenoni, Luis. “Ascenso y hegemonía: Pensando a las potencias emergentes desde América del Sur”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 55/1 (2012): 31-48.
- Turzi, Mariano. “¿Qué importancia tiene el BRIC?”, *Estudios Internacionales* 168 (2011): 87-111.
- Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel. “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”, *Contexto Internacional* 29/2 (2007): 273-335.
- Zakaria, Fared. *The Post-American World*. New York: Allen Lane, 2008.

