



DO 10/16

30/11/2016

Inés Lucía Orea

## LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL

El presente documento es publicado con autorización del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) mismo que puede ser consultado en su página web [www.ieee.es](http://www.ieee.es)

### Resumen:

Brasil es un país con un creciente peso en la arena internacional: tanto en calidad de economía emergente, como en su papel de líder regional, busca su sitio en la gobernanza mundial. Posee sin embargo profundas contradicciones internas marcadas por las acuciantes disparidades que conviven con el crecimiento económico y la innovación, lo que le ha hecho tomar consciencia de la importancia del desarrollo. Su estrategia geopolítica responde por ello tanto a intereses como a valores, y depende en gran medida de su proyección regional. Examinaremos cómo han evolucionado sus relaciones regionales y con los otros BRICS, y en qué medida se presenta como un *global player*.

### Abstract:

*Brazil is a country with an increasing weight in the international arena. As one of the emerging economies in the BRICS group, and with its role as a regional leader, Brazil is aiming for a relevant role in the global governance. Along with this projection, the country has to face several internal contradictions such as inequality, which have also served him to claim development as a crucial part of his foreign relations. His geopolitical projection answers to interests and values, and the relevance of this actor in multilateral forums keeps growing. We will examine the evolution of his relations with the BRICS and with his regional neighbours, and how this country approaches the role of global player.*

### Palabras clave:

Brasil, regionalismo, *global player*, liderazgo, G20, emergentes, cooperación Sur-Sur.

### Keywords:

*Brazil, regionalism, global player, leadership, G20, emerging, South-South Cooperation.*



## Perspectiva histórica

Brasil es un país *sui generis* dentro de Latinoamérica, y ya desde su formación como Estado su historia no es del todo paralela a la de sus vecinos. Para empezar, en lugar de tener una lucha por la independencia a la par que el resto, pasaría de colonia a monarquía con el hijo del rey de Portugal, y habría que esperar a 1889 para su verdadera independencia como república<sup>1</sup>. Por otro lado, el sello cultural de Brasil es en muchos casos más cercano a África que a los movimientos indígenas latinoamericanos, y además es luso -parlante frente a la mayoría hispanoparlante. Este perfil marca ciertas distancias con el resto de la región que tendrán consecuencias en sus políticas vecinales, pero sobre todo en cómo serán éstas percibidas dentro y fuera del país.

En su historia más reciente encontramos una larga etapa de dictadura militar que sigue marcando aún hoy su modelo de crecimiento económico centrado en el Estado. A pesar de la falta de libertades democráticas, la corrupción y la tendencia a tomas de poder mediante el golpismo, Brasil logró un importante crecimiento económico durante esta época, pero éste no se vio sin embargo acompañado de una redistribución de la riqueza.

Durante la transición democrática de los años 80 se buscó plasmar en la Constitución de 1988 muchas de las demandas sociales que se habían visto desatendidas bajo el anterior régimen; algunos críticos predijeron la ineffectividad de la Constitución por la cantidad de demandas que recogía. Pero lo que sí hizo peligrar la transición fue la crisis de la deuda que asoló a toda Latinoamérica y que supuso una crisis fiscal con ciclos hiperinflacionarios. En este contexto, fue elegido ministro de finanzas Henrique Cardoso.

Como ministro, Cardoso impulsó un programa económico al que llamó 'Plan Real' que buscaba enfrentar la inflación y reducir el gasto público. Entre otras medidas, se privatizaron empresas, se abrió la economía y se creó el 'Real', la nueva moneda del país. A corto plazo logró buenos resultados, especialmente en lo referente a la hiperinflación. Logró su elección como presidente de la República en la primera vuelta.

Muchas de las medidas que en principio se vieron positivas, como la revaluación de la moneda, la elevación de las tasas de interés o la apertura de la economía brasileña para atraer capital, iban a revertir negativamente en los siguientes años cuando estalló la crisis mexicana y más adelante la asiática, que afectaron a muchos países de la región<sup>2</sup>. Las inversiones especulativas en el país, junto con la balanza comercial negativa, se unieron a la trampa de la deuda externa que se multiplicó por cinco durante la presidencia de Cardoso.

Si Brasil era dentro de la región un país conocido porque exportaba bienes manufacturados, durante la era Cardoso tuvo lugar una reprimarización de la economía que incluso afectó a la balanza comercial de automóviles, sector en el que Brasil se había hecho un hueco en el comercio internacional. Con la crisis llegaron durísimas políticas de ajuste del FMI que afectaron profundamente al desarrollo del país. Las sucesivas crisis económicas que salpicaron a Brasil

---

<sup>1</sup> SADER, Emir, "Brasil: una historia de pactos entre elites." *BORON, Atlio (comp.), Tiempos violentos.* Buenos Aires: Clacso, 1999.

<sup>2</sup> MAAG, Isabelle, *Brazil's Foreign Economic Policy: South-South, North-South or Both?*. Friedrich-EbertStiftung, Geneva Office, 2005. [http://www.fes-globalization.org/publications/050320\\_01\\_Genf.pdf](http://www.fes-globalization.org/publications/050320_01_Genf.pdf)



desde finales de los 80 hasta la entrada en el siglo XXI, van a afectar en la forma en que este país se proyecta a nivel regional e internacional.

Cardoso mantuvo buenas relaciones comerciales y políticas con la Unión Europea y con Estados Unidos. En cuanto a la política regional, en 1991 se constituye MERCOSUR, que originalmente contaba con Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina, y que tenía por objeto crear un mercado regional con un arancel común externo. Se buscaba así afrontar el aislacionismo del subcontinente ante el impulso de los procesos comerciales regionales y fomentar la producción de bienes con valor agregado.

Lula continuó y amplió las relaciones regionales en una estrategia diplomática que veía la región como una plataforma para convertir Brasil en un *global player*. Bajo su mandato se impulsó la continuación en el plano político de la experiencia regional con UNASUR (2008), que pretendía reforzar vínculos más allá de lo comercial en el subcontinente.

Por tanto, aunque pueda decirse que Lula continuó algunos proyectos internacionales de Cardoso, tomó el relevo con una disposición distinta sobre la política internacional, más cercana a la corriente del neorrealismo<sup>3</sup> que a la institucional que caracterizaba a Cardoso. Optó por un perfil elevado en las relaciones diplomáticas durante su presidencia, razón por la muchos auguraban la imposibilidad de que fueran continuadas una vez terminado su mandato. La diplomacia brasileña goza sin embargo de gran profesionalismo, y obviar el papel como actor de Itamaraty, el Ministerio de Asuntos Exteriores brasileño, sería hoy un error analítico. Con Dilma Rousseff las relaciones exteriores de Brasil siguen en mayor o menor medida las estrategias de la era Lula marcadas por el diplomático y ex ministro Celso Amorim.

Junto con Itamaraty, encontramos otros actores relevantes en la política exterior, como lo son Petrobras y Electrobras, empresas con importantes participaciones públicas y que representan un sector estratégico fundamental para el país. Y, en el ámbito de la cooperación Sur-Sur, seña de la política exterior brasileña, están la Agencia Brasileña de Cooperación y el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES).

### **Brasil como líder regional ¿indiscutible?**

El anterior recorrido histórico es relevante en tanto que las circunstancias económicas y políticas internas afectan a la proyección internacional del país. La necesidad de lograr un desarrollo económico que permee a los diferentes grupos sociales se convertiría en una máxima con la entrada del siglo XXI, algo que lo une y que comparte con sus vecinos. Baste señalar que la estrategia de Brasil de acercarse política y económicamente a la región no está libre de críticas internas, que ven en sus vecinos potenciales problemas y costes adicionales con consecuencias negativas, tanto para la autonomía como para la inserción internacional de Brasil. No obstante, el acercamiento a sus vecinos está presente tanto con Cardoso, como con Lula y Dilma Rousseff, si bien con enfoques diferentes.

La política regional de Cardoso estuvo fuertemente influida por el contexto internacional de caída de la URSS y triunfo del libre mercado y del Consenso de Washington. En este escenario, se firmó el

<sup>3</sup> BERNAL MEZA, Raúl, "La inserción internacional de Brasil: el papel de BRICS y de la región". *Universum (Talca)* 30.2, 2015. [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-23762015000200002&script=sci\\_arttext&lng=pt](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-23762015000200002&script=sci_arttext&lng=pt)



Tratado de Asunción en 1991, que daba lugar a MERCOSUR. En realidad, la firma de este tratado estuvo en gran medida impulsado por la aspiración de generar estabilidad entre Argentina y Brasil<sup>4</sup>. La búsqueda de seguridad y estabilidad es una constante en los inicios de muchos procesos de integración regional, véanse los casos de la UE y ASEAN.

Se preveía establecer un Arancel Externo Común, armonizar políticas comerciales y económicas así como establecer un órgano de participación social. Con el objetivo de mitigar asimetrías entre países, se crea el Fondo para la Convergencia Estructural. Encontrar similitudes entre el proyecto inicial de MERCOSUR y la formación de la Comunidad Económica Europea es relativamente fácil, ya que ésta fue en un primer momento su referente.

La llegada en 2003 de Lula de Silva, del Partido de los Trabajadores, coincide con un giro ideológico y contextual crucial en América Latina. La crisis de la deuda y las duras políticas de ajuste exigidas por el Banco Mundial y el FMI durante los 80', hacen que con frecuencia se hable de estos años como la 'década perdida'. Si muchos países ya partían de situaciones de contrastadas disparidades, las medidas económicas ahondaron esta gran brecha de la región que es la desigualdad. Lula prometía hacer frente a las demandas sociales y combatir la pobreza con crecimiento y justicia social. En su discurso subrayaba la importancia del crecimiento económico para alcanzar el desarrollo, pero a su vez llamaba a la responsabilidad del Estado a la hora de redistribuir la riqueza.

El pragmatismo de su política económica se trasladó también a su estrategia de proyección internacional, marcada en gran medida por la Realpolitik y la concepción de la subregión, aunque con matices, como 'esfera de influencia'. Lula entendía que la región podía ser una plataforma internacional que convirtiese a Brasil en un actor con agencia en la agenda internacional. A su vez, unir esfuerzos con sus vecinos formaba también parte de una visión ideológica de conformación de un Sur Global que cooperara y comerciara entre sí frente a los poderes tradicionales. Para él, la cooperación Sur-Sur era perfectamente amoldable a la estrategia de ganar espacio político a nivel internacional sin ceder por ello autonomía en organismos internacionales.

Desde una concepción de liderazgo que contemple exclusivamente las capacidades materiales, Brasil es un candidato perfecto para ejercer este papel en la región. Atendiendo al indicador de aquellas, que contempla la población, la población urbana, la producción de hierro y acero, el consumo eléctrico y el personal y gasto militar, Brasil queda en el primer puesto en cada una de estas categorías. Ello lo convertiría automáticamente desde una óptica realista reducida, en líder regional<sup>5</sup>. Pese a que estas cuestiones deben ser atendidas en el plano analítico, no debemos reducirnos a las mismas, y es reseñable que la estrategia brasileña no ha ido tan encaminada a lograr su liderazgo a través de aumento del volumen de capacidades y *hard power*, sino que ha tanteado una posible hegemonía consensual<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> MOURÓN, Fernando y ONUKI, Janina "¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional." *Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas* 3.1, 2015, <http://200.229.32.55/index.php/estudosinternacionais/article/viewFile/9412/8954>

<sup>5</sup> BERTONHA, João Fábio, "Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century." *Revista Brasileira de Política Internacional* 53.2, 2010. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000200006&script=sci_arttext)

<sup>6</sup> BURGESS, Sean W., "Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the cold war." *International Relations* 22, no. 1., 2008. [http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/6395850/burgess\\_consensual\\_hegemony\\_theorizing\\_brazilian\\_foreign\\_policy\\_af](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/6395850/burgess_consensual_hegemony_theorizing_brazilian_foreign_policy_af)



Prueba de ello es su implicación en cuestiones regionales en las que, con mayor o menor éxito, ha procurado seguir la máxima de 'ni injerencia ni indiferencia', doctrina desarrollada por Celso Amorim. Así, busca erigirse como mediador de tensiones regionales y defensor de la democracia. Algunos ejemplos serían la formación del Grupo de Amigos de Venezuela en 2003, o la mediación en la crisis hondureña en 2009 a favor del presidente electo Manuel Zelaya frente a los golpistas. Otro paso fue el de participar en una operación de mantenimiento de la paz con Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), donde se ofreció a tomar el mando de fuerzas compuestas por varios países latinoamericanos.

La agenda de seguridad brasileña es una cuestión a la que atender, pues existen fuerzas internas que abogan por un aumento del gasto militar para estar a la altura de su papel como líder regional, así como de economía emergente en los BRICS. No olvidemos que dentro de este grupo es quizá el menos potente militarmente. Sin embargo, como apuntan críticos de esta visión, ello podría poner en peligro su proyecto de convertirse en un líder consensual, ya que hasta el momento la diplomacia y el *soft power* han sido la marca visible de su política exterior. Otro argumento importante contra una apuesta brasileña por un mayor *hard power*, es la incapacidad de éste de hacer frente al de Estados Unidos, a quien un aumento del gasto militar del país podría inquietar y contra el que Brasil está lejos de poder competir.

### UNASUR y el nuevo regionalismo

En 2008 UNASUR<sup>7</sup> pasa a continuar un proyecto anterior, la Comunidad Sudamericana de Naciones y ambiciona, a través de una mayor integración regional, hacer frente a un nuevo contexto internacional que tiende a la multipolaridad. México estaba en ese momento implementando las medidas del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y se alejaba en lo comercial, económico y político del resto de la región. Ello, junto con un menor interés de Estados Unidos en la región, dejaba a Brasil como posible líder a la hora de transmitir demandas regionales en el plano internacional.

UNASUR representa un nuevo tipo de regionalismo, conocido como abierto o postliberal<sup>8</sup>, caracterizado por tener un carácter más político. Debe señalarse que MERCOSUR no queda de ningún modo desplazado por UNASUR, sino que puede entenderse como un proyecto adicional. Brasil trata de utilizar el marco UNASUR para mediar en conflictos y desarrollar una estrategia conjunta en materia de seguridad y de soberanía energética. En 2009 UNASUR atraviesa su primera crisis con la firma de un acuerdo entre Colombia y EE.UU. por el que el primero daba permiso al segundo de hacer uso de unas bases militares en suelo colombiano, tensándose la situación cuando la frontera ecuatoriana es violada por soldados norteamericanos. Esta cuestión es relevante en tanto que Estados Unidos sigue siendo un actor importante y las relaciones bilaterales con éste marcan y salpican a las regionales.

ter\_the\_cold\_war.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1474365100&Signature=UeykwgGmiizNqtJkzOjLwZUoN Cg%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DConsensual\_Hegemony\_Theorizing\_Brazilian.pdf

<sup>7</sup> FURTADO BATISTA, Roberto, "El difícil entorno político/económico de Sudamérica y los retos de la integración. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2015.  
[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEE0110-2015\\_EspacioSudamericano\\_R.Furtado.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE0110-2015_EspacioSudamericano_R.Furtado.pdf)

<sup>8</sup> SANAHUJA, José Antonio, "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR." *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, 2012.

Un obstáculo central del regionalismo abierto es su confrontación con un dilema tradicional de la región, que es la doble identidad, por un lado fuertemente latinoamericana, y por otro muy reivindicativa de la soberanía nacional, lo que se refleja en la creación de instituciones intergubernamentales y no supranacionales. La crisis de 2008 ya mostró en Europa los peores temores latinoamericanos, a saber, la pérdida de soberanía y las medidas de ajuste impuestas desde fuera. De hecho, el paradigma regional europeo pierde adeptos en favor del modelo de integración del Sudeste Asiático, que ha apostado por cadenas de producción internacionales sin ahondar apenas en la integración política. Estas cadenas de producción supondrían para Suramérica una mayor especialización tecnológica y tal vez una mayor resiliencia.

Las relaciones comerciales necesitaban a su vez un empujón regional tras el fracaso en las negociaciones de Doha, que significaban un parón en la normativa multilateral del comercio internacional y vendrían a potenciar los acuerdos interregionales como el TTIP y el Acuerdo Transpacífico. La crisis de 2008 asentó además otra tendencia, según la cual el eje del comercio mundial se trasladaría del Atlántico al Pacífico, algo que afectaba especialmente a Brasil, un país eminentemente Atlántico, razón por la que aunó esfuerzos para la construcción de un pasillo bioceánico que atravesara Bolivia y Chile. Brasil temía quedarse al margen de los grandes bloques comerciales, y este factor es crucial para comprender sus esfuerzos regionales.

El avance en la integración regional ha supuesto para Brasil una diversificación de sus exportaciones, y ha servido para limitar una tendencia que se adivina peligrosa desde hace tiempo en su economía: su progresiva desindustrialización. En parte debido a la apreciación del Real y en parte por la importante llegada de capital inversor al primer sector, la exportación se ha ido sesgando hacia productos primarios o semimanufacturados en detrimento de bienes con mayor especialización tecnológica y, por tanto, mayor valor añadido. Esta tendencia a la primarización de las exportaciones frente a la secundarización de sus importaciones puede verse en las Figuras 1 y 2 a continuación y se adivina peligrosa para el desarrollo de la economía brasileña. Como otros países latinoamericanos, Brasil se encuentra frente al dilema del desarrollo y los recursos energéticos: las urgentes necesidades de la población en el corto plazo fuerzan la comercialización de recursos en bruto para conseguir ingresos, y esto deriva en un déficit tecnológico de su sector energético.



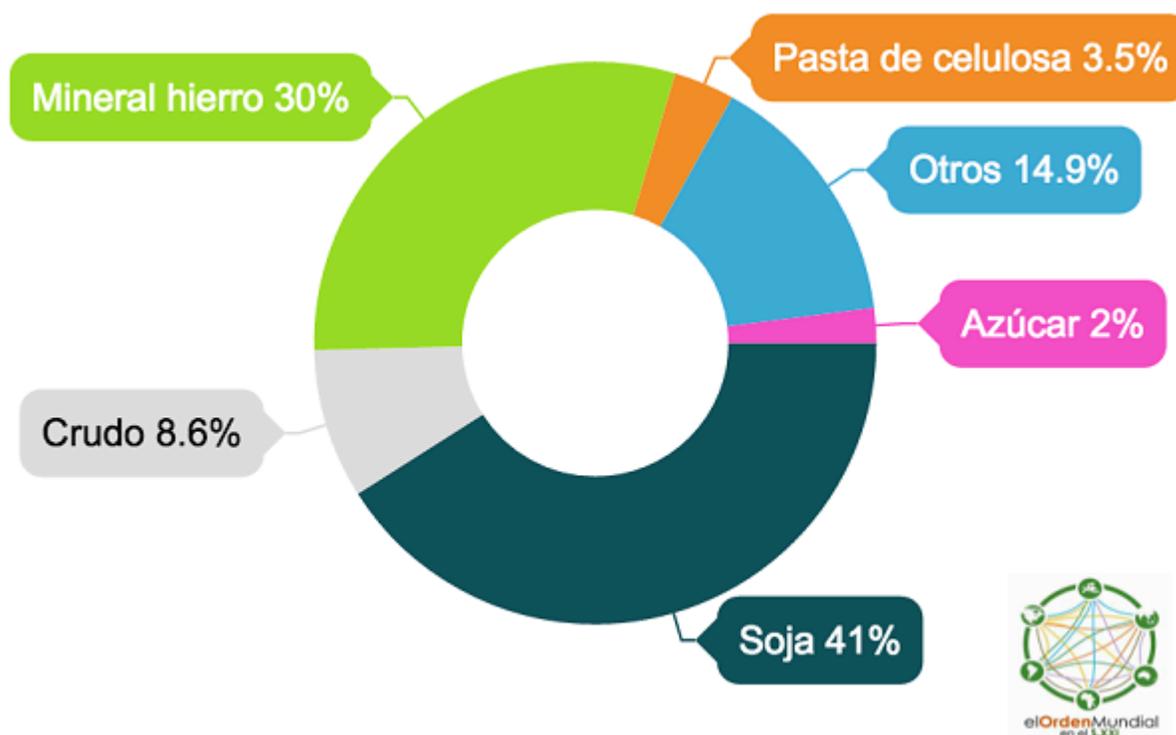
Figura 1



Figura 2

La reprimarización puede observarse especialmente en sus relaciones comerciales con China<sup>9</sup>, pero a nivel regional la tendencia se invierte, exportándose principalmente bienes manufacturados. Por tanto, MERCOSUR supone para Brasil un equilibrio frente a esta reprimarización, que suele significar una mayor vulnerabilidad en tanto que sus precios en el mercado internacional fluctúan más.

<sup>9</sup> VERDES-MONTENEGRO, FRANCISCO J., "Amigos a la fuerza: las relaciones China-América Latina y el Caribe frente a los riesgos e interdependencias de una geoeconomía en transformación." *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2014.  
TRANSFORMACIÓN [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO48-2014\\_China\\_AmericaLatina\\_Verdes\\_Montenegro.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO48-2014_China_AmericaLatina_Verdes_Montenegro.pdf)



Fuente: the Observatory of Economic Complexity

Figura 3. Principales exportaciones a China.

En suma, observamos que Suramérica es una oportunidad para Brasil de convertirse en un *global player*, pero también parece que debiera interesarle ahondar en los proyectos de integración regional, tanto comerciales como políticos y de seguridad. De hecho, conviene atender a las posibles políticas regionales en materia energética, ya que se calcula en miles de millones lo que potencialmente se ahorraría si se decidiera lanzar un proyecto energético común.

Asimismo, existe un desfase entre la percepción de Brasil, que cree ejercer el papel de *paymaster* regional—debe reconocerse que el BNDES ejerce una función principal como inversor y a través de participaciones del Fondo para la Convergencia Estructural—y la del resto de países suramericanos, que consideran que la contribución brasileña es más simbólica que real. Sus vecinos se muestran reticentes a coronarle líder regional en vista de que éste no parece querer perder autonomía por ejercer ese liderazgo. Salvo con Sudáfrica, estas reservas se repiten en las aspiraciones regionales del resto de BRICS.

### Proyección Internacional de Brasil

Brasil busca ejercer un 'liderazgo normativo' a nivel internacional, esto es, desea participar en la regulación del orden mundial con idea de modificarlo para hacerlo más justo e inclusivo<sup>10</sup>. Por un

<sup>10</sup> BRUN, Élodie y MUXAGATO, Bruno, "El proyecto internacional brasileño (2003-2010): Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur." *Anuario americanista europeo* 10, 2012, <http://www.red-redial.net/revista/anuario-americanista-europeo/article/viewFile/160/207>



lado, busca más espacio en organismos internacionales planteándose como posible legitimador del sistema en conjunto, y por otro, a nivel regional, plantea a sus vecinos continentales dos opciones: quedar en segundo plano cada uno por separado, o aceptar en cierta medida su hegemonía y unirse a una estrategia internacional bajo su capa.

Brasil comienza a tener un perfil más alto en la política internacional en la época de Cardoso, pero es con Lula cuando se consolida la estrategia que sigue hoy. Su buscado liderazgo regional parece poder elevarlo a la categoría de *global player*<sup>11</sup>. Y paralelamente, encontramos dos hitos cruciales que le dan la oportunidad de emprender un nuevo papel en el sistema internacional.

### La Ronda de Doha

El primer hito tiene lugar durante las negociaciones de Doha, que querían impulsar el desarrollo económico y acordar medidas comerciales a nivel internacional. Éstas se desarrollan en el seno de la Organización Mundial del Comercio y se diferencian de las de otros organismos en que todos los países tienen capacidad de veto, siendo lo acordado aplicable a todos. Aunque esto se supone permite dar voz a los países con menor poder relativo, se traduce con frecuencia en mayores dificultades para alcanzar un acuerdo. Los países con menor poder de negociación tampoco terminan de igualarse: un fracaso en las negociaciones multilaterales supone un avance de las negociaciones regionales y bilaterales. Estos países pueden así quedar excluidos, o, en el caso de los acuerdos bilaterales, arriesgarse a tener menor peso de negociación.

En suma, todas las partes tienen interés en avanzar en las negociaciones multilaterales, pero no a cualquier precio. Dos asuntos centrales que habían sido ya conflictivos en la Ronda de Uruguay eran la liberalización de la agricultura y la del sector servicios. Mientras que los países en desarrollo pedían la liberalización de la agricultura, Estados Unidos y la UE buscaban avanzar en la de los servicios, donde son mucho más competitivos. Si bien existen más puntos de choque que podrían traerse a colación aquí, no se busca hacer una evaluación de las negociaciones, sino mostrar un cisma importante que fue un *impasse*<sup>12</sup> a la hora de conciliar medidas.

En Uruguay los países en desarrollo cedieron a muchas de las medidas propuestas, pero en Doha un grupo de países, liderados por India y Brasil, actuaron como tope a las peticiones de los países ricos para solicitar unos arreglos más equilibrados, que tuvieran en cuenta las diferencias económicas entre países y el significativo problema de la pobreza. Brasil y la India eran ejemplos de economías emergentes que parecían sumarse al desarrollo económico, pero en los que convivían la prosperidad y la pobreza extremas. A pesar de que la India tampoco estaba realmente a favor de la liberalización de la agricultura, sector bastante protegido en su economía, compartía con Brasil la voluntad de ganar margen de actuación para combatir la desigualdad y alcanzar el desarrollo económico.

---

<sup>11</sup> BARTESAGHI, Ignacio, "La estrategia de Brasil como " global player: Efectos en el desarrollo de la integración regional", 2014, [http://www.ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2015/estrategia\\_brasil\\_global\\_player\\_efectos\\_desarrollo\\_integracion\\_regional.pdf](http://www.ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2015/estrategia_brasil_global_player_efectos_desarrollo_integracion_regional.pdf)

<sup>12</sup> GALLAGHER, Kevin P., "Understanding developing country resistance to the Doha round", Review of international political economy 15.1, 2007, [http://infojustice.org/download/gcongress/development\\_agenda\\_for\\_developed\\_countries/Gallagher%20article.pdf](http://infojustice.org/download/gcongress/development_agenda_for_developed_countries/Gallagher%20article.pdf)



Brasil estaba movido por un oleaje de intereses. Por un lado la defensa de un cierto margen de actuación correspondiente con su modelo de Estado desarrollista, al que una acelerada liberalización podría perjudicar, por otro el interés por liberalizar la agricultura. Y, pese a que no pretendía enteramente ir en representación de otros países, esta situación le brindaba la oportunidad de convertirse en interlocutor de Estados Unidos y de la Unión Europea, legitimado como voz del 'Sur Global', por lo que sí realizó cuestiones y demandas en nombre del grupo de países que atendieran a esta identidad. Aumenta así el peso del G20 frente al G8, que ya no sólo busca incluir a los nuevos países 'ricos' y a un mayor porcentaje de la población mundial, sino que necesita a los emergentes para lograr una mayor legitimidad.

### **BRICS: Brasil entre los emergentes**

El segundo hito se alcanzó tras la elaboración del concepto de BRICS por Goldman Sachs, donde se establecía una lista de economías emergentes y unos pronósticos que apuntaban a que el poder económico se iba a desplazar a estos países; Brasil encabezaba esta lista de futuras promesas. Aunque se trata en sus inicios de una proyección teórica, en 2003 se crea el Foro Trilateral IBSA, en el que India, Brasil y Sudáfrica buscan llegar a compromisos y acuerdos. Más adelante, reforzados por una identidad común como emergentes, se empezaron a reunir los BRICS en su totalidad<sup>13</sup>.

Aunque se ha especulado mucho sobre esta peculiar coalición y sus inevitables antagonismos, ya sean los intereses divergentes en materia energética o económica, el hecho de que Brasil esté en ese grupo supone ya un reconocimiento de su peso como potencial actor global.

Brasil en su política internacional busca seguir dos valores<sup>14</sup>: la importancia del desarrollo y de la cooperación Sur-Sur por un lado, y la diplomacia y el derecho internacionales como marcas esenciales en las relaciones internacionales por otro. En parte por la segunda ha tratado de ganarse el papel de mediador en Oriente Medio, donde mantiene buenas relaciones tanto con Palestina, a la que reconoce como Estado, como con Israel, e incluso ha defendido a Irán frente a gran parte de la comunidad internacional en defensa de la utilidad del uranio enriquecido para fines pacíficos, algo que muchos le han criticado duramente.

En cuanto a la cooperación Sur-Sur<sup>15</sup>, puede decirse que Lula dio un impulso sin precedentes a las relaciones con el continente africano, y que Brasil ha procurado en los últimos años reforzar proyectos de cooperación, así como profundizar en el sistema de preferencias comerciales a nivel global, que favorece el acceso a mercados de productos de países menos desarrollados. Se le ha reprochado que sus proyectos de cooperación obedecen a una estrategia geopolítica por la que Brasil ambiciona coronarse como un líder del Sur Global. Esta apuesta ha tenido un importante coste político, y dentro del país muchas son las voces que temían que tal diversificación de

<sup>13</sup> SOTERO, Paulo, "Brazil's rising ambition in a shifting global balance of power." *Politics* 30.s1, 2010. <http://ccs.ukzn.ac.za/files/Brazil%20rising%20ambition.pdf>

<sup>14</sup> PINO, Bruno Ayllón, "Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 2012. [file:///Users/ineslucia/Downloads/189-204\\_BRUNO+AYLLON%20\(2\).pdf](file:///Users/ineslucia/Downloads/189-204_BRUNO+AYLLON%20(2).pdf)

<sup>15</sup> ARCOS MOLAS, Macarena, "Brasil: la política exterior de un país con vistas a África." *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2014. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEE026-2014\\_Brasil\\_PoliticaExterior\\_Macarena\\_Arcos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEE026-2014_Brasil_PoliticaExterior_Macarena_Arcos.pdf)



relaciones comerciales recayera en costes económicos excesivos frente a la opción, en su opinión más acertada, de ahondar en las ya existentes con la Unión Europea o Estados Unidos.

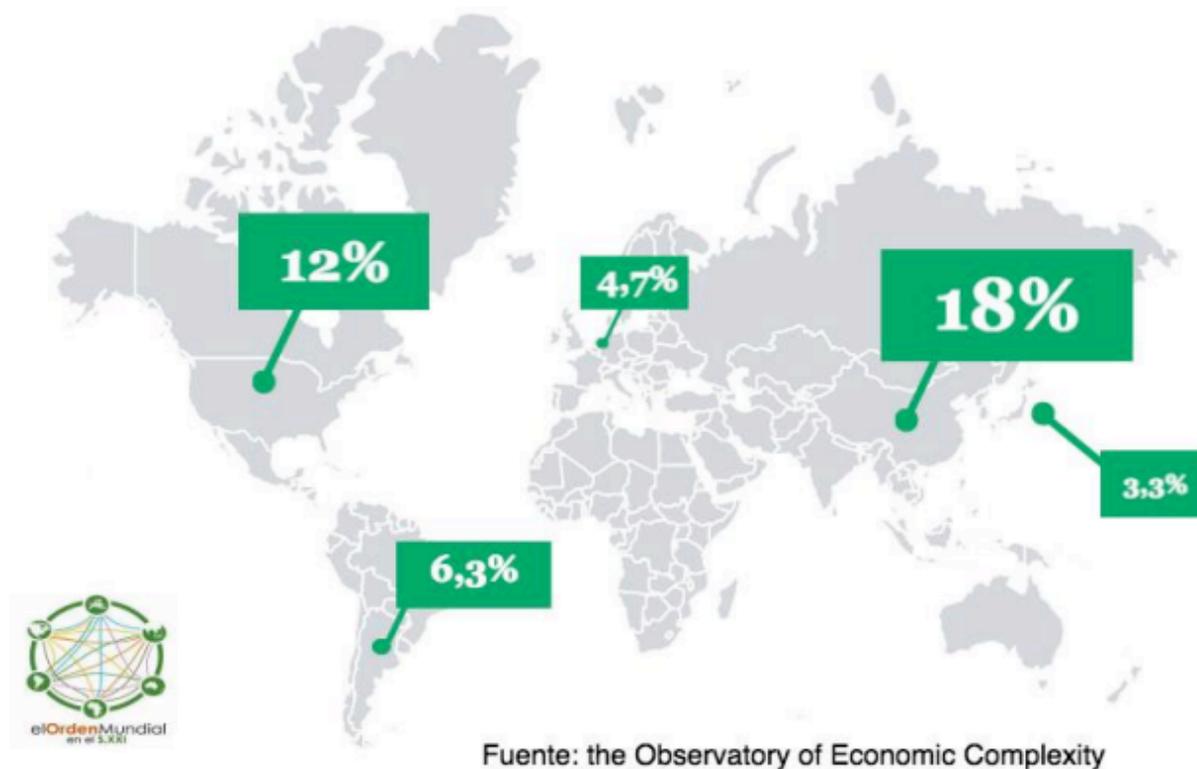


Figura 4. Principales destinos de las exportaciones brasileñas.

Se observa en el mapa la diversificación de las exportaciones y la creciente importancia de China. Una de las aspiraciones principales de la política exterior brasileña es conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad<sup>16</sup>. Esta ha sido de momento una pretensión truncada, cuyo fracaso refleja a su vez un hecho revelador: entre los países que se oponen a que se haga efectiva esta petición están dos vecinos regionales, México y Argentina, quienes abogan por un modelo en el que se aumenten los miembros no permanentes y se de una mayor rotación. Mientras que México aún compite en ciertos ámbitos por el liderazgo latinoamericano, la actitud de Argentina responde a un no reconocimiento de este país como líder, y a un temor de que deje de lado la representación del 'Sur Global' para defender cuestiones de interés nacional.

<sup>16</sup> SENNES, Ricardo, "La inserción económica internacional de Brasil: desafíos del Gobierno de Dilma Rousseff", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 2012. [file:///Users/ineslucia/Downloads/151-174\\_RICARDO+SENNES.pdf](file:///Users/ineslucia/Downloads/151-174_RICARDO+SENNES.pdf)



## Reflexiones finales

Con Dilma Rousseff las líneas generales y la estrategia de proyección internacional se han mantenido en los últimos años, aunque sí se ha observado un liderazgo de perfil más bajo en materia internacional, acorde con la personalidad y estilo de liderazgo de la presidenta.

Brasil no ha logrado aún dos objetivos que estimaba fundamentales para consolidarse como *global player*: ni el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, ni una mayor capacidad de voto en el FMI. Ha querido además albergar eventos deportivos de audiencia internacional, como son el Mundial y los Juegos Olímpicos, que sin embargo han repercutido negativamente en tanto que han supuesto un mayor foco sobre los diferentes problemas domésticos, como la profunda desigualdad y la inseguridad ciudadana.

La actual situación de crisis política agudiza aún más los problemas internos, revelando una corrupción transversal a la clase política que genera una importante desafección ciudadana. El impeachment de Dilma Rousseff no ha ido acompañado de un candidato fuerte que gozara de apoyos suficientes en la Cámara y entre la ciudadanía para asumir de ahora en adelante la presidencia. Es posible que estas cuestiones domésticas bajen el perfil del país en el plano internacional por un tiempo, ya que también su imagen se ha desgastado debido a esta crisis política. No obstante, el establishment brasileiro mantendrá su presencia internacional a flote, y si atendemos a los diversos pronósticos económicos, Brasil va a superar el PIB de Japón en menos de 20 años y su entrada en la OECD parece avecinarse.

Otra cuestión a la que merece la pena atender es cómo evolucionará el regionalismo abierto tras el giro ideológico latinoamericano. Veremos si en la interacción con el cambio de contexto se vuelven a impulsar en exclusiva experiencias de regionalismo comercial, como MERCOSUR, o, si por el contrario se asumen como de Estado los proyectos regionales políticos y de seguridad que tienen cabida en UNASUR. El liderazgo de Brasil puede ser clave en esta cuestión y en el futuro del regionalismo suramericano.

Asimismo, aparecen como factores contextuales las negociaciones del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP) y los acuerdos del Tratado Transpacífico; la tendencia de trasladar la actividad económica al Pacífico, aunque se debe a las incipientes economías emergentes, amenaza con aislar comercialmente a Brasil. Veremos si este país seguirá sabiendo impulsar un proyecto geopolítico regional y global que lo mantenga a flote como economía emergente y como *global player*.

Inés Lucía Orea\*

Graduada Relaciones Internacionales

Analista “El Orden Mundial del s.XXI”

Amable lector para atender sus dudas, comentarios o sugerencias del presente texto siga

el siguiente link <http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/contacto.html>