



## La política exterior brasileña en relación al Sur global como práctica internacional (2003-2011). La autonomía como elemento constitutivo de la identidad internacional de Brasil

*Brazilian Foreign Policy Towards Global South as an International Practice (2003-2011). Autonomy as a Constitutive Element of Brazil's International Identity*

Amanda Carolina Barrenengoa\* y Nastasia Barceló\*\*

\*Universidad Nacional de la Plata y Conicet, La Plata, Argentina, ORCID 0000-0001-9385-2971, abarrenengoa@gmail.com;

\*\*Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, ORCID 0000-0002-4385-8942, nastasiabsevergnini@gmail.com

### Resumen

A partir de la teoría de la autonomía y en diálogo con el abordaje constructivista de las Relaciones Internacionales, abordamos la estrategia de política exterior brasileña durante los años 2003-2011 desde la hipótesis de la autonomía como identidad constitutiva, la cual contiene raíces históricas que son revisadas desde una perspectiva multidisciplinaria y a la luz de un contexto internacional de transición hacia el multipolarismo. Analizamos los factores sistémicos y domésticos que explican la orientación de la política exterior hacia el Sur global, buscando identificar las prácticas de “liderazgo emergente” emprendidas en dicho periodo. Asimismo, consideramos que la búsqueda de la autonomía se constituyó en la identidad internacional de Brasil, formulada mediante diferentes modelos de política exterior acordes con el contexto externo y las necesidades internas, siendo condiciones favorables al despliegue de las políticas de integración regional sudamericana y de expansión de los lazos entre países del Sur global; a partir de ellas, Brasil se convierte en un actor relevante en la región y en el mundo.

**Palabras clave:** política exterior, autonomía, práctica internacional, Sur global, Brasil.

### Abstract

Starting from the theory of autonomy and in dialogue with the constructivist perspective of International Relations, we approach Brazilian foreign policy during 2003-2011, from the hypothesis of autonomy as a constitutive identity. It contains historical origins that are reviewed from a multidisciplinary perspective and concerning an international context of transitions towards multipolarism. We analyze systemic and domestic factors which explain the orientation of foreign policy towards the Global South, identifying “emerging leadership” practices launched in that period. We also consider that the search for autonomy became the international identity of Brazil, set through different models of foreign policy according with the external context and internal needs. These were favorable conditions for South American regional integration policies and the expansion of ties between countries of the global South. From these, Brazil became a relevant actor, in the region and the world.

**Keywords:** foreign policy, autonomy, international practice, Global South, Brazil.

## Introducción

A partir de la teoría de la autonomía, en diálogo con el abordaje constructivista de las Relaciones Internacionales (RI), este artículo busca comprender la proyección de la política exterior brasileña en relación al Sur global entre 2003 y 2011.<sup>1</sup> Junto a estas visiones y a partir de un abordaje que retoma los estudios sobre política exterior desde el pensamiento crítico latinoamericano, se busca contribuir a una visión del periodo en perspectiva sociohistórica, recuperando los aportes de las Ciencias Sociales en el análisis de este fenómeno. En cuanto al diseño metodológico, trabajamos principalmente con fuentes secundarias y bibliografía especializada del tema, además de la inclusión de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores sociales que tuvieron centralidad en el periodo de estudio.

Para ello transitamos tres caminos. En primer lugar, retomamos el concepto de autonomía y argumentamos que la búsqueda de la misma como *identidad internacional* brasileña puede ser entendida como una *comunidad de práctica internacional*, que produjo transformaciones en el propio sistema internacional. Mediante el debate teórico y desde una perspectiva

multidisciplinar proponemos analizar la trayectoria de la autonomía como estrategia de inserción internacional de los gobiernos liderados por Lula da Silva. Por último, analizamos los factores sistémicos y domésticos que explican la orientación de la política exterior hacia el Sur global, buscando identificar las prácticas de “liderazgo emergente” emprendidas por Brasil en dicho periodo. Al final del trabajo presentamos los resultados de la investigación, tomando como punto de referencia la hipótesis planteada, a la luz de lo expuesto.

La intensidad de las discusiones que se procesaron dentro y fuera del país permite identificar un verdadero momento de afirmación o potencial redefinición de la identidad del Estado brasileño, lo que repercute en la orientación de su política internacional. Ello nos conduce a plantear el problema que se formuló como fruto de la investigación inicial de este trabajo, efectuado en los siguientes términos: ¿es posible atribuirle una identidad a la política exterior brasileña durante el periodo 2003-2011? Como resultado de investigaciones preliminares, la hipótesis inicial del trabajo es que la búsqueda de autonomía se constituyó en la identidad internacional de Brasil, que, a través de la formulación de distintos modelos de política exterior acordes con el contexto externo y las necesidades domésticas, adquirió nuevos énfasis.

Con el objetivo de atender a la temática antes planteada el próximo apartado presenta la teoría y los conceptos que son la base para nuestro análisis de la política exterior brasileña (PEB).

## Autonomía, identidad y prácticas internacionales, teorías para el análisis

La teoría de la autonomía tiene su origen en el pensamiento cepalino, fundamentalmente en los trabajos de Raúl Prebisch;<sup>2</sup> pero fueron los trabajos de Juan Carlos Puig (1984) y Helio Jaguaribe (1979) que dieron inicio a una nueva línea de investigación en Brasil y Argentina. En la academia brasileña el debate sobre la autonomía, liderado por Vigevani, se vincula a las estrategias y tácticas para su consecución. Ya en Argentina, entre sus desarrollos teóricos destacamos la reflexión sistemática de Alejandro Simonoff,<sup>3</sup> junto con las contribuciones

de Russell y Tokatlian (2002) sobre la *autonomía relacional*,<sup>4</sup> y de Myriam Colacrai (2009) sobre la *autonomía regional* como categoría analítica de la política exterior argentina post crisis de 2001. La autora entiende a la autonomía como un medio para alcanzar una mejor inserción internacional en un mundo globalizado con una elevada interdependencia, destacando los distintos

2 Entre sus investigaciones destaca “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, Cepal, 1949.

3 Entre sus aportes destacamos: Simonoff, A. (2007). “Teoría y práctica de la autonomía: la política exterior de Illia”. *Relaciones Internacionales* 16(32); Simonoff, A. (comp.). (2010). *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: las relaciones*

*exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*. La Plata, EDULP; Simonoff, A. (2013). “Dilemas históricos y presentes de nuestro relacionamiento externo”. En VVAA. *Reflexiones sobre política exterior*. La Plata, UNLP: 87-94; Simonoff, A. (2016). “La Escuela Autonomista: pasado y presente”. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales* 1: 9-19.

4 La autonomía relacional es definida como la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras.

componentes para que una política exterior sea autónoma, y alertando sobre los problemas que conlleva el minimizar la incidencia de los factores domésticos. De manera similar, Russell y Tokatlian plantean que tanto las alteraciones que provienen de las estructuras internas de los Estados como las de política internacional pueden afectar la manera en la que se definen las acciones orientadas a lograr un mayor grado de autonomía. Es decir, existe una co-constitución —en términos constructivistas de la teoría de las RRII— entre ambas dimensiones que pueden tener consecuencias en el modelo de política exterior que se utilice. Adler y Pouliot (2019) y Checkel (1998) plantean que la definición de qué es identidad e interés nacional también depende de relaciones de entendimientos intersubjetivos dentro del país, en vínculo con los agentes externos, que responden a las lógicas de poder y distribución de conocimiento que también son internas a sus respectivas sociedades.

Retomar las perspectivas latinoamericanas para el estudio de las RI permite situar el análisis en base a modelos que respondan a problemáticas particulares en relación a un contexto histórico. Entendemos que las teorías del sur pueden aportar a la comprensión de los fenómenos latinoamericanos a través de la construcción de categorías de análisis propias que permitan una mayor conexión entre la teoría y praxis de las políticas exteriores de nuestros Estados. Sin embargo, también consideramos que el concepto de autonomía y su instrumentalización en la política exterior dialoga con el abordaje constructivista de las RI, con lo cual buscaremos circunscribir el caso brasileño en el marco de tales categorías.

El constructivismo estudia los grados de autonomía posibles de un agente (fundamentalmente Estados y Organizaciones Internacionales)<sup>5</sup> en relación a tres niveles de relacionamiento e interacción: (1) estructural (macro-estructura); (2) individual (interno), y (3) interacción entre los Estados, o micro-estructural, en el cual se dan dinámicas de formación recíproca de intereses e identidades (Wendt, 1999: 147-150). En términos metodológicos, esta división permite evaluar el impacto y la política exterior de forma integral, permitiendo identificar cuáles son las restricciones y

potencialidades de la orientación de dicha política. Asimismo, es posible evaluar la participación de diferentes actores sociales en la agenda de política exterior, lo cual nos acerca al estudio de las pujas de poder que coexisten en el Estado, y que, permean dicha política. De aquí que combinamos una mirada multidisciplinar para el análisis del caso brasileño.

Regresando a la autonomía, dicha teoría ha sido pensada por y para potencias medias de la región, como Brasil y Argentina, y es considerada como una “contribución local crítica” a los estudios de RI, ya que cuestiona la idea de un “sistema internacional anárquico” (Míguez y Deciancio, 2016). Ahora bien, las contribuciones son muy amplias y variadas. Aquí retomamos como base inicial para nuestro análisis la definición propuesta por Vigevani y Cepaluni, que entiende a la autonomía como “capacidad de diseñar e implementar una política exterior sin restricciones por parte de agentes más poderosos de un sistema internacional de carácter jerárquico” (Vigevani y Cepaluni, 2016: 23, traducción propia). Su contracara es el alineamiento, constituyéndose así en los extremos de un continuo que admite posiciones intermedias —o grados de autonomía, en términos constructivistas. El alineamiento puede explicarse por una posición de dependencia, donde no hay capacidad de maniobra, y por lo tanto es interpretada por factores estructurales; o bien ese alineamiento puede ser el resultado de elementos microestructurales que lleven a la convergencia intencional (Vigevani y Cepaluni, 2016: 27).

Uno de los aspectos principales de la teoría de la autonomía, en contraposición a las visiones que lo conciben como anárquico,<sup>6</sup> es caracterizar al sistema internacional como estructurado y jerárquico, donde los países del Sur global tienen una posición subordinada (Jaguaribe, 1979; Puig, 1984). El rechazo al supuesto realista de la anarquía es una propuesta conceptual que permite mantener un valor explicativo de las políticas exteriores y de las transformaciones sistémicas (Briceño y Simonoff, 2017). Citando a Puig, “la autonomía se define por el impacto que genera en la consecución de los factores reales de interés nacional el juego cercanía-lejanía a la potencia dominante” (Puig, 1984: 145). No obstante, la cercanía o lejanía no implican *per se* en grados de autonomía. Por ejemplo, un acuerdo económico con una potencia dominante puede tener efectos autonómicos si permite el desarrollo de

5 Para la teoría constructivista existen diferencias en cuanto a qué agentes son los principales en el sistema internacional. El Estado es el agente menos cuestionado en cuanto sujeto de las RI. Las OIs son crecientemente reconocidas en tal categoría, pero su aceptación viene ligada a que son creadas y conducidas, mayoritariamente, por los Estados (Adler, 1999). Realizamos esta distinción porque para los autonomistas —a diferencia de teóricos como Wendt, Adler, Onuf, entre otros— la autonomía solo es un objetivo para los Estados.

6 La perspectiva más tradicional de las RI, el realismo y neo-realismo, conciben un sistema internacional anárquico, donde los Estados estarían mayormente preocupados por su seguridad. Al respecto, véase a Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

determinados elementos estratégicos para un modelo económico sostenible a mediano plazo. La concepción de Puig estuvo presente en los periodos en que la autonomía adoptó la táctica de la participación, en los gobiernos de la década de 1990. Fue durante la reforma ministerial de 1992, con Celso Lafer en el Itamaraty, cuando se comenzó a diseñar una nueva estrategia de PEB. De acuerdo a Vigevani y Cepaluni (2016) Lafer buscó preservar la tradición diplomática brasileña, al tiempo que llevó a cabo los ajustes necesarios para que el país pudiera adaptarse a los nuevos obstáculos de una nueva fase del proceso de globalización. Los autores argumentan que una acción “ejemplar” fue el protagonismo asumido por Brasil en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 92). El país se presentó como defensor de la Amazonia y pasó a reivindicar internacionalmente la soberanía sobre esos territorios y recursos. En 1995 los países (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela) que suscribieron el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978 decidieron crear, por iniciativa brasileña, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en 1995, durante el primer gobierno de Cardoso. En 2003 la OCTA se vio fortalecida tras la instalación de una secretaría permanente, con sede en Brasilia.

Desde una perspectiva sociohistórica, afirmamos que la búsqueda de autonomía en política exterior ha sido una prioridad estratégica de los gobiernos de Brasil desde mediados de la década de 1980, en el proceso de redemocratización. Sin embargo, su expresión táctica ha variado considerablemente. Vigevani y Cepaluni (2016) explican tres “tácticas ideales típicas”: por el *distanciamiento* de Brasil en relación a los Estados dominantes, con énfasis en la soberanía; por la *participación* en organizaciones y regímenes internacionales; por la *diversificación* de sus relaciones y alianzas con actores externos (Vigevani y Cepaluni, 2016: 69-121). Además, entendemos que la autonomía por la diversificación estuvo caracterizada por la pluralidad de actores en el proceso de formulación de la política exterior. Los gobiernos petistas tuvieron como premisa la “democratización de la política exterior” mediante la creación de una asesoría presidencial en temas internacionales y la participación de diversos movimientos sociales y sindicales, en asuntos concernientes a su actividad.

Retomando las tres tácticas, vemos que la *autonomía por la distancia* se expresa como una política de contestación a las normas y reglas de instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que pregonan la agenda liberalizante de las grandes potencias, especialmente

de los Estados Unidos, mientras que la *autonomía por la participación* propone ampliar la adhesión de los Estados a los más diversos regímenes y organizaciones internacionales, incluso los de cuño más liberal, como la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este caso, el objetivo es influenciar la formulación de las normas y reglas que rigen al sistema internacional. La *autonomía por la diversificación* implica la adhesión de los países a los principios y normas internacionales por medio de las relaciones Sur-Sur, regionales y de acuerdos con socios no tradicionales como China, Asia-Pacífico, África, Europa Oriental y Oriente Medio, con el objetivo de aumentar el poder de negociación en sus relaciones con países más poderosos, como EE.UU. o bloques como la Unión Europea (UE) (Vigevani y Cepaluni, 2016). Así, estos tres conceptos están vinculados con los principios que, históricamente, han pautado la tradición diplomática brasileña.

Cuando Itamar Franco asume la presidencia en 1992, Celso Amorim es nombrado ministro de Relaciones Exteriores. La literatura coincide en señalar que en ese periodo la política exterior brasileña retomó algunos aspectos del *pragmatismo responsable*,<sup>7</sup> desarrollado por el ministro Antonio Francisco Azeredo da Silveira en el gobierno militar de Ernesto Geisel (1974-1978). La PEB desarrollada por Amorim en esos años presentaba algunos elementos de la autonomía por la diversificación. Brasil buscó fortalecer lazos estratégicos para mejorar su posición dentro del sistema, siendo además una forma de ampliar su campo de acción política y económica (Mello, 2000; Mariano, 2007; Vigevani y Cepaluni, 2016). Itamar Franco proponía lanzar el Área de Libre Comercio en América del Sur como iniciativa de integración hacia el norte y hacia el sur. Mientras que en el Itamaraty había diferentes posturas, Celso Amorim afirmaba que, si bien no prosperó

7 Entre 1951 y 1964 la política exterior brasileña presentó características nuevas que la diferenciaron de fases anteriores. A pesar de las distinciones entre las presidencias de Juscelino Kubistchek de Oliveira, Janio Quadros y João Goulart, así como las particularidades que marcaron el contexto histórico de las PEB de cada presidente, poseían trazos y elementos en común. La Política Exterior Independiente (PEI) promovía la diversificación de socios económicos, la defensa del Derecho Internacional, la autodeterminación y la no intervención en los asuntos internos de otros Estados (aplicados en relación a Cuba), una política de paz y coexistencia pacífica en las RI, y el apoyo al proceso de descolonización de todos los territorios dominados por una potencia europea. La defensa de la autonomía aparece en la PEI como un elemento de orientación: cuando la Agencia Central de Inteligencia (CIA) patrocinó la “invasión de playa Girón” Janio Quadros, junto al presidente argentino Arturo Frondizi, impulsó la firma de un acuerdo para la creación de un frente de resistencia a la intervención estadounidense en América Latina. Al respecto, véase Vizentini, P. (2012). *Relações Internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

la idea de conformar un área de libre comercio de toda América del Sur, la idea fue ganando estatura política con las cumbres de Jefes de Estados Sudamericanos convocada por Fernando Henrique Cardoso en el año 2000 (Amorim, 2014: 101).

Durante el primer mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), la “autonomía por la diversificación” ganó nuevos acentos. Fueron creados el IBAS (India, Brasil y África del Sur) y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), y se produjo un notable aumento de los intercambios comerciales con China y Rusia. Por otro lado, el comportamiento brasileño ante la crisis financiera de 2008 sugiere que el énfasis dado a la construcción de un sistema mundial multipolar se sustentaba en la percepción de que la maximización de capacidades exigía la participación en diversos foros, económicos y políticos. Evidencia de ello es la actuación brasileña en el G20 financiero, así como la creación de nuevas instancias internacionales de carácter más político como la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR), que se presentó como una alternativa más pragmática ante la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas, que permitía el diseño de proyectos de desarrollo desde cierta autonomía (Amorim, 2016: 62). Especialmente la actuación de Brasil en la región durante negociaciones que culminaron con el “no al Alca” contaron con fuerte contenido simbólico (Barrenango, 2019), a lo que agregamos un valor “pragmático” en el sentido de la construcción de una comunidad de práctica internacional autónoma. En este sentido, la coordinación de políticas *vis à vis* al mundo exterior son relevantes. Tales metas pueden erigirse en medios para la construcción de una comunidad de práctica autónoma latinoamericana que permitan la consolidación de una identidad autónoma colectiva (Adler y Pouliot, 2019), de tal manera que, para los constructivistas —a diferencia del neorrealismo y de las teorías institucionalistas— las prácticas discursivas constituyen y le dan forma a la identidad de los agentes, por lo que la práctica de la autonomía puede encontrarse, también, en los discursos. A partir de los años 2000, las prácticas internacionales en relación a América Latina se resignificaron con el arribo del PT al gobierno de Brasil. Como destacan Vadell y Giaccaglia (2020), la integración fue uno de los ejes conceptuales constantes de su política exterior a lo largo de la historia, aunque —y de la mano del gobierno de Lula da Silva— resultó ser un protagonista crucial, el principal articulador del proyecto integracionista.

El epitafio del ALCA solo sería escrito en 2005, en la reunión de Mar del Plata. Las oraciones fúnebres serían pronunciadas con gran estridencia por Chávez y Kirchner. Pero de hecho ya había muerto, sin que de nuestra parte fuera adoptada

una actitud de obstrucción. De cierta manera, al defender la transformación del proyecto original del ALCA en algo más pragmático y compatible con el mantenimiento de nuestra autonomía para diseñar proyectos de desarrollo, dimos un golpe de jiu-jitsu en las negociaciones. (Amorim, 2016: 62)

Independientemente de la postura pragmática que se sostenía desde la cancillería brasileña, existían importantes diferencias con otros países, como por ejemplo Venezuela, en cuanto al camino a seguir. Mientras que para los brasileños y brasileñas el fundamento económico era indispensable para la solidez de la propuesta política, los venezolanos no consideraban igualmente importante la integración económica. Por el contrario, veían en la integración comercial y la liberación de aranceles algo “secundario y nocivo, subproducto de la ideología neoliberal” (Amorim, 2014: 121). La búsqueda de construcción de una comunidad de práctica autónoma seguía entonces, para los actores brasileños, ejemplos históricos en pos de dotar de mayor institucionalidad a los procesos de integración. “Como enseñan la UE y la historia de la unificación alemana, sin el entrelazamiento de intereses comerciales y económicos, la integración sería débil y correría el riesgo de desaparecer con el cambio de líderes” (Amorim, 2014: 121).

Al ser la estrategia brasileña la de buscar apoyarse en sus socios del Mercosur (y principalmente Argentina), la dimensión social ganó un impulso extraordinario debido a factores como la reorientación de las políticas estatales, luego de años de reformas estructurales. Fue en este periodo que surgieron tentativas para avanzar en la institucionalización de instancias existentes y la creación de nuevos espacios, desde la convocatoria a amplios sectores sociales de organizaciones y movimientos sociales, antes excluidos de la participación (Vásquez, 2018: 8). En dicho lapso de tiempo, el Consenso de Buenos Aires, firmado por Lula da Silva y Néstor Kirchner el 16 de octubre de 2003, se erigió en una contundente respuesta al Consenso de Washington, siendo un punto de inflexión para el regionalismo en AL. Cada uno de sus puntos se plasmó, a lo largo de la siguiente década, en posicionamientos, propuestas, políticas y nuevas instituciones, de las cuales se destacan el programa “Somos Mercosur”, la creación del Foro de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), del Instituto Social del Mercosur y el Plan Estratégico de Acción Social (PAES).

A la par de Brasil, la política exterior de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández tuvo también un carácter integracionista, multipolar y autonomista (Simonoff, 2009). Ahora bien, el caso brasileño da cuenta de un rasgo histórico que caracteriza su

política exterior, que es su perdurabilidad en el tiempo más allá de los matices, las corrientes y los cambios de administración. La centralidad del Palacio de Itamaraty en la configuración de la política exterior brasileña se remonta a la tradición de la PEI, formulada por los ministros de Relaciones Exteriores Affonso Arinhos, San Tiago Dantas y Araújo Castro durante los gobiernos de Quadros (1961) y Goulart (1961-1964), previo al golpe militar del 64.

Durante los gobiernos lulistas fueron retomados algunos elementos de la PEI y resignificados en el nuevo contexto de multipolaridad. Las relaciones Sur-Sur ganaron una nueva dinámica que implicó un cierto retorno al “tercermundismo” parcial de las décadas de 1960 y 1970. Entendemos que el proyecto autonómico de Brasil es constitutivo y forma parte de las bases de su política exterior, y que cada administración —mediada por la “tácticas” que van desde la “distancia a la diversificación”— aportó a la formación de la “identidad internacional” brasileña, posibilitando la creación de una *comunidad de práctica* (Adler, 2019) dentro del sistema. En la *identidad* de cada agente (Wendt, 1999) se conjugan las percepciones propias y ajenas, con lo cual, en el periodo estudiado, la autonomía fue un objetivo a ser alcanzado, mediante tácticas que variaron de acuerdo a factores domésticos e internacionales. Un ejemplo de esto es la presencia del Canciller Celso Amorim en los gobiernos de Lula da Silva y en el primero de Dilma Rousseff, habiendo también sido Ministro de Defensa durante el gobierno de Itamar Franco (1992-1994). Se trató de una figura fundamental en la construcción de lo que él mismo denominó una política exterior “altiva y activa” (Amorim, 2016) y con un rol clave en la construcción de una agenda pragmática de integración regional e inserción internacional.

Concomitantemente con la ampliación del Mercosur, fueron creados nuevos mecanismos de cooperación e integración regional como la UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Tales procesos fueron impulsados desde Brasil, pero fue el proyecto de la UNASUR el que estaba estrechamente vinculado al objetivo de consolidar el liderazgo regional brasileño (Neto, 2012). Sobre esto, Jaguaribe postuló que entre las condiciones para que

un Estado pueda lograr la autonomía está la aptitud de liderazgo. Tal condición conlleva a que el líder y las élites del país en cuestión sean funcionales a los objetivos autonomizantes (Jaguaribe, 1979: 120). Como venimos argumentando, en el periodo 2003-2011 Brasil promovió una gama de iniciativas de integración regional y diálogo Sur-Sur en general, cumpliendo con la característica de la necesaria voluntad y habilidad para llevar a cabo en la práctica la aplicación de tales cambios (Jaguaribe, 1979). En este sentido, la decisión más relevante fue la creación de la coalición que agrupa a los países del G20. Surgido en 2003 por iniciativa de Lula da Silva, demandaba la reducción de los subsidios y la protección de la agricultura de los países desarrollados por razones de seguridad alimentaria y derecho rural. Las concesiones que se exigían a los EE.UU. y a la UE no fueron discutidas, lo que provocó la paralización y el fracaso de las negociaciones. Sin embargo, colocó en la agenda internacional las demandas de los países emergentes, trasladándose entonces a la mesa de otros foros de negociación, como el tratado Mercosur-UE.

Ahora bien, se destaca cierta ambivalencia en torno a asumir un rol de liderazgo regional, y al mismo tiempo, posicionarse de manera individual en el escenario internacional, sin necesariamente expresar la pluralidad de la región. Estas oscilaciones marcan ciertas contradicciones que existieron en la política exterior brasileña y, centralmente, en los procesos de integración regional.

Hecha esta aclaración, afirmamos que la búsqueda de autonomía por parte del Estado brasileño ha generado una comunidad de práctica que tuvo resultados concretos dentro del sistema internacional. En el siguiente apartado analizamos la estrategia de inserción internacional de Brasil desde el *nivel individual* (interno), centrándonos en los factores de conflictos y cooperación entre los diversos actores que fueron parte de la amplia agenda de política exterior. Iremos viendo, a partir del establecimiento de ciertas referencias clave, cómo se fue constituyendo una identidad internacional en una práctica basada en la autonomía por diversificación, incorporando las relaciones microestructurales con las economías emergentes y los Estados de la región.

## Las claves de la PE brasileña en relación a la inserción internacional

Coincidimos con Cecilia Míguez en que la política exterior y la dirección de la misma en torno al escenario internacional están estrechamente vinculadas con el devenir del proyecto económico y político a nivel interno, y, por ende, con sus contradicciones (Míguez, 2016: 140). En el estudio de los gobiernos lulistas es

posible identificar tales dinámicas, signadas por el conflicto y, por momentos, por el consenso. Por ello, revisamos algunas de las principales claves de la PEB en relación a cuestiones de índole interna, incorporando además aquellos factores internacionales que operaron en la misma. Es decir, para contribuir a una mirada

crítica de la política exterior brasileña es preciso tener en cuenta que la misma fue desplegada en tiempos de transición histórica mundial (Míguez y Crivelli, 2014: 74; Merino, 2018), lo cual implicó transformaciones en todos los planos. El reposicionamiento de Brasil como jugador de peso global, junto con las políticas de integración sudamericana y latinoamericana, se dieron a partir de las posibilidades que inauguró el ascenso chino y la disputa creciente con EE.UU. Más allá de los esfuerzos por parte de la potencia norteamericana por evitar el acercamiento chino hacia los Estados de la región, este se fue profundizando a lo largo del periodo de estudio.<sup>8</sup> Muestra de ello, es la creación de los BRICS.

Los BRICS ayudaron a Brasil a proyectarse internacionalmente de una forma espectacular. Cuando Brasil empezó a participar no había ninguna idea de qué sería eso, para qué sería. China desconfiaba al inicio, no estaba África del Sur, entonces en la primera reunión Brasil estaba completamente fuera de su hábitat. Tenías a China, India, Rusia, que se conocen desde hace años y son potencias vecinas que se conocían hace siglos. Tuvieron guerras, paz, amor, peleas, se estudian, hay personas en la India que estudian Rusia, etc. La delegación brasileña que llegó se sintió totalmente fuera de lugar. Todo era complejidad. Entonces fue una apuesta acertada porque eso potencializó mucho la participación de Brasil en el G20. El BRICS fue eso, fue una articulación desde el inicio. En el G20 vos tenías el grupo de los BRICS que preparaba su posición, los G7 preparaban su posición. Entonces fue muy importante para Brasil, por el propio reconocimiento. (Ex asesor de presidencia, entrevista 16/11/2017, São Paulo)

Ahora bien, más allá de no ser la única variable que favoreció el despliegue de la estrategia de PEB, se trató de un contexto que inauguró condiciones para el avance de proyectos políticos como el del PT, que buscó ampliar los márgenes de autonomía y colocarse en el tablero internacional —junto con la región sudamericana— con un rol preponderante. Para ello era igualmente relevante conseguir grados de estabilidad política interna que permitieran la apertura de una agenda de relaciones y negociaciones con otros actores de peso internacional; de ahí la correlación entre la política interna y externa.

Siendo uno de los pilares de la estrategia de los gobiernos de Lula da Silva, la PE involucró las agendas de desarrollo económico, los vínculos internacionales, y en ese marco, a diferentes sectores de la sociedad brasileña desde una fuerte y abarcadora participación estatal (Soares de Lima, 2013). A su vez, creó oportunidades

para múltiples actores que iban más allá del Itamaraty, en una suerte de pluralización de los actores de la política exterior, tanto a nivel interno como externo (Giacaglia, 2010; Míguez, 2017). Esto implicó una nueva configuración de un bloque de poder compuesto por el gran capital nacional, empresas estatales y multinacionales. Además de ser un aspecto característico, la incorporación de múltiples actores en las arcas estatales trajo aparejados nuevos conflictos (Barrenengoa, 2020).

Como rasgos sobresalientes de la PEB, destacamos el énfasis en la integración regional, la defensa de los intereses nacionales, el diálogo con otros Estados y zonas periféricas, la búsqueda de expansión comercial, la participación en instituciones como el FMI y el BM, la reivindicación del lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU y los instrumentos multilaterales como la OMC, entre otros (Míguez y Crivelli, 2014: 68). Luego del rechazo al ALCA, varios de los ámbitos representativos de los intereses del empresariado brasileño, como la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Coalición Empresarial Brasileira (CEB), acrecentaron sus vínculos con el Estado, participando de las discusiones en la arena internacional. Ello derivó de la importancia estratégica de la agenda de desarrollo como parte clave de la PEB, en un contexto económico favorable. A diferencia de otros Estados, el Ministerio de Relaciones Exteriores incluía en su agenda a las negociaciones comerciales, algo que le permitió al Canciller Cesó Amorim una activa participación en instancias decisivas.

Ahora bien, los vínculos comerciales no siempre conllevan a alianzas estratégicas. Este no fue el caso de las relaciones con China, que en el periodo de estudio mostraron enormes avances en dirección a convertirse, efectivamente, en socios estratégicos. Sin embargo, la estrategia brasileña iba más allá de la búsqueda de contraer vínculos con un solo país; por el contrario, otro de los ejes prioritarios fue la activa participación en diferentes ámbitos internacionales a partir de una diversidad de agendas. De ahí surgieron mecanismos de articulación, cooperación y diálogo, para desequilibrar la distribución del poder internacional a partir de la incorporación de zonas emergentes como Sudamérica, Asia y África. De esta manera, se construyó un amplio arco, denominado “Sur emergente” (Lamas *et al.*, 2017: 133). Otro de los aspectos a destacar fue la alianza política con Argentina, en la que confluyeron con los gobiernos kirchneristas, en tiempos de un nuevo regionalismo sudamericano que buscó, además de consolidar la unidad entre Estados sudamericanos, acrecentar los márgenes de autonomía en relación a la histórica presencia de actores internacionales como EE.UU. y la OEA.

8 Hacia el año 2009, China se convirtió en el principal socio comercial de Latinoamérica, convirtiéndose en el año 2011 en el principal exportador e importador del mundo (Cepal, 2017).

## Sur global e identidad autonomista: la estrategia de inserción internacional

La PEB encontró en el contexto de inicios de siglo un terreno más que fértil para el despliegue de una estrategia expansiva que permitió consolidar la *identidad autonomista* de Brasil dentro del sistema internacional. Un sistema que atravesaba importantes movimientos de reconfiguración geopolítica que modificarían el mapa continental (Míguez y Crivelli, 2014; Berringer, 2015). Fueron tales los cambios que resultó notable el giro en la orientación de la PEB, en dirección a la articulación con actores internacionales en ascenso por ese entonces, como China, India y Rusia. Dado su carácter sui generis, se trató de un proceso lento y complejo, sumado a las enormes diferencias culturales entre Oriente y Occidente.

En el marco del objetivo de inserción internacional desde el Sur Global, el Estado brasileño participó activamente en las iniciativas de ASPA (Cúpula América do Sul-Países Árabes), ASA (Cúpula América do Sul-África) y FOCALAL<sup>9</sup> (Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste). La ASPA fue creada por iniciativa brasileña en el año 2003, con 34 países, llegando a 65 en solo tres años, e incluyendo la UNASUR, la Unión Africana (UA) y la Secretaría de la Liga de los Estados Árabes (LEA). No se trataba solamente de iniciativas diplomáticas, sino que dichas instancias de coordinación abordaron múltiples áreas (Medio Ambiente, Temas Sociales, Economía, Ciencia y Tecnología y otros). Además, sirvieron para promover el comercio entre empresas brasileñas y empresas de estos otros Estados. Por ejemplo, la CNI brasileña integró, junto con empresarios de India y África del Sur, el Consejo Empresarial IBAS en el marco de dicho foro (Berringer, 2015: 202). Para ello fue central la capacidad de sus representantes para articular otros actores y sectores en los espacios de negociación, tales como aquellos pertenecientes a las burguesías agrarias e industrial (Berringer, 2015: 197). A medida que se estrechaban los vínculos con otras zonas del mundo, se materializaba la táctica de autonomía por diversificación, perfilando la autonomía como identidad internacional.

Aprovechando la alteración de las correlaciones de fuerza post Consenso de Washington, la estrategia promovida desde el Estado brasileño se proponía el fortalecimiento de agencias financieras de fomento, con escala nacional y regional, pretendiendo evitar el control unilateral de EE.UU. La búsqueda de

autonomía respecto de las instituciones financieras históricamente comandadas por las potencias occidentales se materializó también en el aprovechamiento del declive del unipolarismo y la emergencia de un multipolarismo relativo, lo cual provocó que a las distintas dimensiones de la política exterior se les diera un carácter estratégico y un sentido geopolítico (Barrenegoa, 2019: 114). Para ello se insistió en el despliegue de diferentes instituciones, relaciones y ámbitos de cooperación alternativos a la unilateralidad estadounidense, mediante el intento de alterar las cuotas en la distribución del poder internacional, con el apoyo de Rusia, India y China. Brasil comenzó a ocupar un rol de gran relevancia en el mundo; en el G8, el G20 financiero, el BRICS, y en todo ámbito que buscara limitar los desequilibrios internacionales en favor del mundo emergente. Todo eso fue relevante a la hora de cuestionar las bases democráticas del Consejo de Seguridad de la ONU, o la Ronda de Doha de la OMC.

Bajo la idea de establecer relaciones con todos los Estados, más allá de las diferencias geográficas, culturales y políticas, la visión pragmática del juego internacional favoreció al fortalecimiento de una identidad autonomista y le permitió convertirse en un actor de peso internacional. Como nunca antes en su historia diplomática, Asia, Oriente Medio y África estuvieron en el foco de la PEB, considerada esta última una prioridad. En el periodo 2003-2011, la representación brasileña en el continente africano y los vínculos con este crecieron exponencialmente. Lula da Silva visitó más de quince Estados de África, países en los cuales también se radicaban delegaciones diplomáticas como parte de esa política (Angola, Mozambique, África del Sur, Egipto, Libia, Nigeria, Cabo Verde, etc.). Entre estos, Mozambique fue el país africano con mayor cantidad de proyectos de cooperación con Brasil relativos a inversiones de empresas brasileñas, en el ámbito de políticas públicas dirigidas a la salud pública y al desarrollo de la agricultura (Lamas *et al.*, 2017: 137).

El rol de liderazgo que Lula da Silva ejerció es también una dimensión clave en el despliegue de la estrategia de PEB, altamente efectiva ante la necesidad de consensos en la región (Cerqueira, 2014). A su vez, existió un movimiento oscilante entre mostrarse como líder regional y constituirse con una voz y representación propia. De acuerdo con las circunstancias, Brasil se presentó como un Estado cuyo peso le confirió un lugar en el mundo, pero a la vez, sacó provecho de su posición de líder sudamericano, algo que le otorgó mayor espesor a su participación en instancias de la

9 Surgió en 1998 con una variada agenda de trabajo y 34 países miembros.



diplomacia internacional donde otros países de la región no asistían. Tanto por sus dimensiones como por sus propósitos de inserción internacional, se trató de un periodo de despliegue excepcional de una política

“activa y altiva” (Amorim, 2016). Ello logró “hacer grande Sudamérica” y transformar el lugar que la periferia había ocupado históricamente, con la autonomía como un eje vertebrador de dicha estrategia.

## Desarrollo económico e internacionalización

En términos del modelo de desarrollo planteado como parte de la PEB, coincidimos con aquellos estudios que afirman la estrecha relación que hubo entre la estrategia de expansión y la internacionalización de empresas brasileñas (Berringer, 2015; Zibechi, 2012; Boito, 2017), es decir, entre la política exterior e interior. Ambas fueron parte de las decisiones de política económica y comercial que tendieron tanto al crecimiento económico dentro de Brasil como a la internacionalización de determinadas empresas mediante el financiamiento público. Esto atañe a las definiciones ya sea en el plano de la microeconomía como en un sentido macro, que se complementaron en la búsqueda de integración productiva de la región latinoamericana con África y Asia.

Se puede afirmar que el fenómeno de la co-constitución es más intenso en estos años pues la estructura lo reconoce como propia. Dicho en otras palabras, la dimensión internacional pasa a ser constitutiva de la política económica e influye en los resultados de la misma. Una dimensión clave en la cual esto se vio materializado fue en relación a la apertura de mercados para empresas como Odebrecht, Camargo Corrêa, Vale do Rio Doce, Petrobrás, Queiroz Galvão (Pedreira Campos, 2009). Su crecimiento sirvió a los fines de aumentar su presencia a nivel nacional, regional e internacional, en consonancia con la proyección brasileña en dichos escenarios, lo cual favoreció a ambos: empresas y Estado. El aliento por parte del Estado a determinadas empresas respondió a una estrategia de internacionalización, a través de facilitar la financiación de obras en la región suramericana y en otras zonas del mundo (Barrenegoa, 2019).

Tanto el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) como la Agencia Estatal de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX) y el Programa de Financiamiento a la Exportación (PROEX), se erigieron en recursos fundamentales para expandir a Brasil en la escena internacional. Esto generó, además del crecimiento exponencial de las empresas, la posibilidad de concretar relaciones comerciales y económicas con otros actores regionales y otorgar mayor visibilidad a Brasil en la arena internacional. Sin embargo, dicha estrategia no estuvo exenta de críticas por visualizarse como una orientación subimperialista (Zibechi, 2012; Soares de Lima, 2013), dadas las

asimetrías que aumentaban con el resto de los países de la región. Un ejemplo de ello es el caso de la ruta interoceánica entre Perú y Brasil a través de la carretera Madre de Dios, en el centro de la Amazonia peruana, con la empresa Odebrecht como principal participante en las obras de infraestructura y fuente de fuertes conflictos.

De esta manera, es posible asociar como parte de la dimensión económica y comercial de la PEB, los propósitos de promoción del comercio regional, de integración de las cadenas productivas y de aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED), en relación al fortalecimiento de la economía nacional. En ese camino hubo sectores del empresariado, el agro y la industria, que encontraron coincidencias con algunos de estos objetivos, bajo coyunturas favorables. No obstante, los consensos no perduraron en el tiempo, como es posible notar durante el segundo mandato de Dilma Rousseff. La multiplicación de redes burocráticas que articulaban la política de Itamaraty con otros Ministerios y dependencias estatales generó fuertes críticas en las corrientes que no apoyaban ni acompañaban dicha estrategia. Por lo tanto, las dificultades para mantener una política exterior autonomista se generaron en el nivel individual (interno) con mayor intensidad en el gobierno liderado por Rousseff, a partir del año 2011. Hacia ese periodo fue más claro el antagonismo entre los intereses de ciertos actores económicos y los agentes estatales.

Hablando en general, la estrategia de las grandes empresas brasileñas fue ampliar la presencia en los mercados. Los bancos nacionales apoyaron esta estrategia. La dificultad obvia es que el resultado sistémico de esto era limitado, frente a la presencia de otros competidores más bien fornidos de capital y apoyados por Estados más poderosos. El gobierno de Lula contribuyó, directa y/o indirectamente, a la estrategia de expansión de las empresas brasileñas. Pero la reciprocidad no fue verdadera, es decir, las empresas privadas brasileñas no contribuyeron a los demás objetivos de la política exterior del gobierno de Lula. Es decir, no contribuyeron a una estrategia de integración de otro tipo. A causa de esto, hubo varios conflictos entre empresas y gobierno. (Funcionario del PT, entrevista 16/11/2017, São Paulo)

Retomando el abordaje propuesto para el análisis de la autonomía en la PEB y los tres niveles en la formación de intereses e identidades —estructura, interno y micro-estructural— (Wendt, 1999: 147-150), destacamos que, en el último nivel de entendimientos intersubjetivos internos, encontramos lógicas y dinámicas de poder propias de la sociedad brasileña, desde las cuales se forja el “interés nacional” que orienta a la política exterior (Adler, 1999: 224-225). Así, existieron fuertes críticas a la política exterior lulista radicadas en lo que se consideraba una “mentalidad de sustitución de importaciones”, señalando a determinadas empresas que, en esa coyuntura, optaban por las políticas proteccionistas del Estado antes que las políticas de apertura comercial desregulada (Barrenengoa, 2019: 214). En esta línea, el ingreso de productos chinos afectó a sectores de la industria local que la FIESP representaba, por lo cual ejercieron una férrea oposición a la mediación estatal para compras públicas y reclamaron una política cambiaria favorable a la industria de transformación local (Boito; 2017: 33). El presidente del Consejo de Comercio Exterior de la misma, Rubens Barbosa, enfatizaba su oposición a la diplomacia activa y altiva de Celso Amorim, por considerarla ideológica, populista y articulada con el denominado eje “Habana-Caracas” (Barbosa, 2015).

Más allá de estos conflictos en el nivel interno, el liderazgo brasileño en la región estuvo correlacionado con su posición en el terreno internacional, y ambos fueron en aumento. El comercio con los países suramericanos creció de manera ininterrumpida entre el 2003 y el 2009, cuando cayó como consecuencia de la crisis financiera global, para volver a recuperarse en 2011. Otras críticas derivadas de esto remarcaban el rol del gigante brasileño en tanto productor de materias primas y *commodities* industriales (Cerqueira, 2014) y las asimetrías que ello representaba para sus vecinos de la región. Sumado a ello, el estrechamiento de los vínculos comerciales con China conllevó la diversificación de las importaciones y exportaciones desde un nuevo patrón de relaciones, dada la demanda de productos primarios, en el contexto del *boom* de los *commodities* (Cepal, 2017). Más allá de las distintas posturas ante la PEB, hacia el segundo mandato de Lula da Silva es claro el propósito de vertebrar el capitalismo brasileño desde una política económica desarrollista, en alianza con sectores del empresariado industrial y agrario (Barrenengoa, 2019: 2013), lo cual cosechó críticas de sectores políticos y económicos locales que se articulaban como oposición a su gobierno.

## Giro Asia-Pacífico y mundo multipolar

La inscripción de la PEB en transiciones más generales del escenario internacional proporciona un marco analítico para comprender los factores favorables que se presentaron por ese entonces, en un nivel macro estructural. Como hemos indicado, el acercamiento chino hacia AL y África son, junto con el avance de la iniciativa BRICS, un dato de suma relevancia para la conformación de la identidad autonomista brasileña (autonomía por diversificación), así como para la constitución del Sur global como polo de poder.

La participación de Brasil en los BRICS resultó ser un elemento desequilibrador de alianzas históricas entre otros polos como EE.UU., y en tanto estrategia de largo alcance que buscaba tener una participación activa en ámbitos internacionales y conformando asociaciones estratégicas. Este espacio se conformó con cierta institucionalidad paralela, lo cual generó alertas en la comunidad internacional, en el marco de la crisis del poder estadounidense y el ascenso de China, junto a otras regiones del mundo. Como parte de un proceso que comenzó en 2006, con incipientes reuniones informales entre Brasil, Rusia, China e India, en el marco de la Asamblea General de la ONU, se formalizaron desde 2009 diez cumbres, incorporando a Sudáfrica

en la III Cumbre (2011). Año a año, con la realización de las cumbres y la profundización de las agendas de coordinación política y económica financiera, fueron logrando resultados como el Banco de Desarrollo (NDB) y el Acuerdo Contingente de Reserva (ACR); todos estos instrumentos en vías de generar autonomía en relación a las instituciones financieras dominantes. Asimismo, Brasil fue el primer país latinoamericano en ser parte del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, en el que participan otros 57 países (Barrenengoa, 2019: 265).

De esta manera, la incorporación al BRICS mostró una alianza que formó parte de un nuevo reordenamiento internacional, con la construcción de una fresca arquitectura que puso en un lugar de mayor relevancia a los países emergentes. Ya en el año 2003, como signo de época, Lula reclamaba en la OMC que los países desarrollados tuviesen una política de comercio exterior en la cual todos sean tratados con igualdad (OMC, 2003). Así, la novedad respecto de la participación en instituciones internacionales provino no solo de una demanda por ser parte del libre comercio, sino de la discusión en torno a condiciones de igualdad. A diferencia de otras instituciones

financieras internacionales como el BM o el FMI, que históricamente definieron agendas aperturistas y políticas neoliberales para los países emergentes, los términos de estas asociaciones dan muestras de otras especificidades a atender; se desarrollaron en un contexto aprovechado para profundizar su búsqueda de una identidad autónoma.

Además de los objetivos de la PEB, se encontró en la alianza con China y la participación de los BRICS,

la posibilidad de contribuir en la desconcentración del poder internacional a favor de otras zonas emergentes. Ello indica, junto a la identidad autonomista, la modificación de los vínculos con actores de peso internacional y el giro hacia Asia Pacífico como rasgos distintivos del periodo, lo que, a su vez, inaugura nuevos debates y preguntas de investigación.

## Reflexiones finales

En esta parte final tomamos como punto de referencia el marco teórico-analítico propuesto y las preguntas que guiaron esta investigación, formuladas en términos de la atribución de una identidad a la política exterior brasileña durante el periodo 2003-2011, proponiendo como hipótesis que la búsqueda de la autonomía fue constitutiva de la identidad internacional de Brasil. Esta fue formulada a través de distintos modelos de política exterior acordes con el contexto externo y las necesidades domésticas; dicha identidad adquirió nuevos énfasis, con lo que señalamos una serie de matices en relación a los tres niveles de análisis propuestos, para finalizar con una referencia a la coyuntura actual.

Afirmamos que la PEB fue resignificada en un contexto internacional de declive del unipolarismo norteamericano y la emergencia de un multipolarismo relativo. La creación de órganos internacionales, regionales y multilaterales, la recreación de antiguas alianzas con países del Sur global, la intensificación de los intercambios comerciales conjuntamente al establecimiento de nuevas representaciones diplomáticas en Asia y África, y la demanda por mayor igualdad para las economías emergentes en la ONU, demuestran que las tácticas de *diversificación y participación*, combinadas, fueron fundamentales en el periodo estudiado. Un factor que varió considerablemente fue la proyección de liderazgo, tanto a nivel regional como en la relación microestructural con las potencias emergentes; lo último quedó en evidencia con la formación de coaliciones (G20, IBAS, BRICS) para coordinar políticas en foros comunes y aumentar el margen de maniobra y negociación. Se trató, sin duda, de un contexto altamente favorable al avance de una estrategia expansiva que consolidó la conformación del Sur global en tanto confluencia de Estados que buscaban acrecentar su presencia en el escenario internacional, y coordinar entre sí.

En el nivel interno es donde emergieron las primeras limitaciones para la consolidación de una orientación autónoma de PEB. La profundización de lazos económico-comerciales con China generó rispideces con actores que expresaban intereses corporativos como la FIESP, quienes alegaban las consecuencias de dicho comercio para la industria local. El debate

fue muy intenso no solo entre actores estatales y políticos estatales sino también por sectores económicos, que marcaron posturas en oposición a la estrategia orientalista, lo cual generaría una división fuerte entre quienes no aceptaban la multiplicación de los actores en la formulación de la PEB. Avanzado el periodo de estudio, dichas contradicciones se fueron agudizando hasta cobrar mayor notoriedad con la crisis y posterior destitución de Dilma Rousseff. Las contradicciones estructurales se vislumbran en momentos donde se puso en cuestión el acercamiento a la región sudamericana y las propuestas de regionalismo autónomo (en el sentido de una comunidad de práctica autónoma), en detrimento del alineamiento con EE.UU. y las agendas de libre comercio. Tanto la “mentalidad de sustitución de importaciones” como las críticas al comercio con China y a las políticas de integración vistas como el “Eje Habana-Caracas” dieron pie a una construcción discursiva que, al interior de Brasil, fue efectiva en la unificación de sectores y fuerzas políticas que se constituyeron como la oposición al PT.

La alianza coyuntural que empresas brasileñas y Estado conformaron se resquebrajó en cuanto el contexto internacional comenzó a manifestar signos de crisis, sumado a la Operación Lava Jato. Allí comenzó el largo proceso de crisis político institucional que continúa hasta el presente, y que fue acompañado por un giro neoliberal en toda la región sudamericana, junto con el recrudecimiento de la agenda represiva.

El segundo matiz está vinculado al nivel estructural, ya que los cambios en el sistema internacional constituyeron una ventana de oportunidad para un cambio de táctica en la inserción internacional. Sin embargo, lo interesante del modelo brasileño es que el acercamiento a los países del Sur no implicó un alejamiento con los países del Norte. Es decir, que la afirmación de la orientación autónoma de la PEB no estuvo condicionada por la lejanía-cercanía (Puig, 1984) de las potencias tradicionales, y sí por la afirmación de una identidad autónoma por medio de la diversificación hacia el Sur global.

Para finalizar retomamos la propuesta de Wendt sobre las *identidades*, que, aunque difíciles de cambiar,

sufren modificaciones (Wendt, 1999: 21). En el contexto actual, con Jair Bolsonaro como presidente, su gobierno delineó un cambio en la forma de relacionarse con el mundo y con la región. La búsqueda de la autonomía dejó de ser una prioridad, aunque como destacan Frenkel y Azzi (2021), el cambio de orientación se inició con el gobierno de Michel Temer, cuando el MRE anunció la “desideologización” de la PEB, mediante la promoción de medidas de apertura económica y de alineamiento con Estados Unidos. Proyectos como la UNASUR fueron sustituidos por esquemas de complementación neoliberal como el PROSUR y los tratados de libre comercio. Con la llegada de Bolsonaro en 2019 se produjo el abandono definitivo de las iniciativas integracionistas en ámbitos regionales y multilaterales, por un alineamiento automático con los EE.UU. de Trump.

Frente a estas reflexiones nos preguntamos si las prácticas de política internacional de los años “post-impeachment” simbolizan una potencial redefinición de la identidad internacional del Estado brasileño. ¿Nos encontramos ante un momento de *autorreflexión crítica* (Wendt, 2005: 78) que emerge en tiempos de transición

sistémica, marcado por la crisis de globalización? Como argumenta el autor, tal *autorreflexión*, que podría implicar un cambio en la identidad del Estado y en la forma en cómo se relaciona con los otros y cómo estos se vinculan con él, necesita, al menos, dos condiciones: la primera es que exista un motivo (estructural) para pensar la política exterior a partir de una orientación distinta; la segunda es que los costos del cambio de rol internacional —las sanciones impuestas por aquellos con los que se interactuó antes— no sean mayores que las recompensas. Para comprender los beneficios y perjuicios de una política exterior de alineamiento es preciso tener en cuenta los tres niveles de análisis planteados inicialmente en este trabajo, abriendo así nuevas perspectivas investigativas sobre el periodo reciente, en el que prevaleció una identidad de alineamiento, no consolidada plenamente. Y nuevas preguntas en torno a los límites de un proyecto de política exterior sin sustentación histórica, en un país con una larga tradición de autonomía como elemento estructural de su identidad internacional.

## Bibliografía

- Adler, E. (1999). “O construtivismo no estudo das Relações Internacionais”. *Lua Nova* 47: 201-246. DOI <https://doi.org/10.1590/s0102-64451999000200011>
- Adler, E. y Pouliot, V. (2019). “Prácticas internacionales”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28(1): 15-49. DOI <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.2>
- Amorim, C. (2016). *A grande estratégia do Brasil. Discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão y Unesp.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Breves narrativas diplomáticas*. Buenos Aires, Taeda.
- Barrenengoa, A. (2020). “Desbordar lo nacional: la multiplicidad de actores en la política exterior brasileña, en tiempos de lulismo”. *Relaciones Internacionales* 29(58): 97-116. DOI <https://doi.org/10.24215/23142766e090>
- \_\_\_\_\_. (2019). “¿Mudar para valer?” *Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011)*. Tesis de doctorado. La Plata, Universidad Nacional de La Plata. DOI <https://doi.org/10.35537/10915/77918>
- Barbosa, R. (2015). *FHC e Lula, políticas externas divergentes*. Brasília, Instituto Teotônio Vilela del PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).
- Berringer, T. (2015). *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba, Appris.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017). “La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las Relaciones Internacionales”. *Estudios Internacionales* 186: 39-89.
- Boito, A. (2017). “O legado dos governos do PT”. En Maringoni, M. y Medeiros, J. (orgs.). *Cinco mil dias: o Brasil na era do Lulismo*. São Paulo, Boitempo y Fundação Lauro Campos.

- Caetano, G.; López Burián, C. y Lujan, C. (2019). “El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28(1): 95-130. DOI <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.4>
- Cepal (2017). “La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial de América Latina y el Caribe”. *Serie Comercio Internacional* 131.
- Cerqueira, FD. (2014). “Brasil en el proceso de integración con América del sur: una política destinada a consolidar la lógica de acumulación del capital”. *XIV Jornadas de Economía Crítica. Perspectivas Económicas Alternativas*. Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014.
- Checkel, J. (1998). “The Constructivist Turn in International Relations Theory”. *World Politics* 50(2): 324-348.
- Colacrai, M. (2009). “Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?”. En Lechini G.; Klagsbrunn, V. y Gonçalves, W. *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*. Río de Janeiro, Revan: 33-50.
- Frenkel, A. y Azzi, D. (2021). “Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?”. *Nueva Sociedad* 291. En <https://nuso.org/articulo/jair-bolsonaro-y-la-desintegracion-de-america-del-sur-un-parentesis/> (consultado 03/12/2021).
- Giacaglia, C. (2010). “La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva”. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política* 6(12): 95-121.
- Jaguaribe, H. (1979). “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”. *Estudios Internacionales* 12(46): 91-130.
- Lamas, I.; Finazzi, J. y Nasser, R. (2017). “Entre Porto Alegre e Davos, en Maringoni, Medeiros”. En Maringoni, G. y Nedeiros, J. (orgs.). *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. São Paulo, Boitempo y Fundação Lauro Campos.
- Mariano, MP. (2007). *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tesis de doctorado. São Paulo, Universidade Estadual Paulista.
- Mello, F. (2000). *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tesis de doctorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- Merino, G. (2018). “Del apogeo ‘lulista’ a la destitución de Dilma. El devenir popular neodesarrollista en Brasil”. *Latinoamérica Revista de Estudios Latinoamericanos* 66: 223-259. DOI <https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2018.66.56957>
- Míguez, C. (2017). “Política interna y política exterior en el regionalismo del siglo XXI: conflictos políticos y crisis del MERCOSUR en el Brasil reciente”. *Informe Integrar* 101: 2-22.
- \_\_\_\_\_. (2016). “La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI”. *Revista Relaciones Internacionales* 89(2): 125-142.
- Míguez, C. y Crivelli, A. (2014). *El Brasil actual: entre viejos y nuevos roles y socios*. Realidad Económica. Buenos Aires, IDAES: 65-95.
- Míguez, C. y Deciancio, M. (2016). “La internacionalización de la teoría de las Relaciones Internacionales en la Argentina. Los híbridos teóricos y su clasificación”. *Papeles de Trabajo* 10(18): 169-192.

- Neto, A. (2012). *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2003). “La Quinta Conferencia Ministerial de la OMC”. *Organización Mundial de Comercio*. En [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min03\\_s/min03\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_s.htm) (consultado 02/12/2021).
- Pedreira Campos, PH. (2009). *As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo, Instituto Rosa Luxemburg Stiftung y Expressão Popular.
- Puig, JC. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, R. y Tokatlian J. (2002). “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada Teórica desde el Cono Sur”. *Perfiles Latinoamericanos* 21: 159-194.
- \_\_\_\_\_. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas, Universidad Simón Bolívar e Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Simonoff, A. (2009). “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner”. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política* 5(10): 71-86.
- Soares de Lima, R. (2013). “Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil”. *Lua Nova* 90: 167-201. DOI <https://doi.org/10.1590/s0102-64452013000300007>
- Vadell, J. y Giaccaglia, C. (2020). “El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral”. *Foro Internacional LX* 3(241): 1041-1080. DOI <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2770>
- Vásquez, M. (2018). “El MERCOSUR, geografía en disputa”. *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea* 8: 119-134.
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2016). *A política externa brasileira. A busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo, Unesp.
- Wendt, A. (2005). “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 1: 1-47.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Social Theory of International Politics*. 8va edición. Cambridge, Cambridge University Press.
- Zibechi, R. (2012). *Brasil potencia: entre a integração regional e um novo imperialismo*. Traducción Carlos Walter Porto-Gonçalves. Río de Janeiro, Consequência.

## Entrevistas

- Entrevista a Asesor Presidencial en materia de Relaciones Internacionales durante los gobiernos de Lula da Silva, 16/11/2017 en São Bernardo Campo, Brasil.
- Entrevista a Miembro del directorio nacional del PT y estadual por São Paulo (Sec. de Relaciones Internacionales), 16/11/17, São Paulo, Brasil.