

## **Los límites geopolíticos de Brasil o los problemas de una potencia oscilante**

José Alexandre Altahyde Hage<sup>1</sup>

Lucas De Marco Fernandes

Universidade Federal de São Paulo

### **Resumen:**

Nuestro objetivo en este ensayo es demostrar que Brasil dejó de ejercer una política externa que intentó cuestionar el sistema internacional dando preferencia a medidas que llevarían a un aparente prestigio internacional con un planeamiento estratégico de fuerte impacto nacional, sobre todo en temas como los regímenes internacionales, las organizaciones interestatales y las cooperaciones multilaterales de los países en desarrollo. Dejamos claro que no solo la reflexión crítica de la política externa se enfrió en la historia reciente, sino también, el país dejó de utilizar, en gran parte, las reflexiones geopolíticas que formaron cuadros gubernamentales e intelectuales después de la Segunda Guerra Mundial. Nuestro periodo temporal abarca, principalmente, los años 1990 hasta 2010, pasando por los gobiernos de los expresidentes Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, donde discurrimos sobre importantes puntos como: la influencia del llamado neoliberalismo, los ítems que llevan a Brasil a perpetuar su posición periférica ante el sistema internacional y los desafíos nacionales que juegan en contra de la elevación del país en dicho sistema. Nuestro método de investigación en este análisis es la revisión bibliográfica de las áreas de política externa y geopolítica nacional vueltas a la construcción del poder nacional brasileño. Para ello, recurrimos también a los estudios de importantes expertos en el tema como el geógrafo Messias da Costa y el científico político Oliveiros Ferreira, sin dejar de imprimir nuestro punto de vista sobre vectores tan caros de la elevación de Brasil como potencia internacional.

**Palabras clave:** geopolítica brasileña, política externa brasileña, historia de Brasil, regímenes internacionales.

---

<sup>1</sup>Correos: [alexandrehage@hotmail.com](mailto:alexandrehage@hotmail.com) / [lucasdemarco@live.com](mailto:lucasdemarco@live.com)

**Abstract:** Our objective in this essay is to try to demonstrate that Brazil left the exercise of a foreign policy that had the goal of to question the international system than properly a strategic planning of strong national impacts, mainly in issues that go through the international regimes, inter-state organizations and the multilateral cooperation of the developing countries. We make clear that not only the critical reflection of the foreign policy has cooled in recent history, but also that the country left the use, in a great part, of the geopolitical reflections that formed governmental and intellectual boards after the Second World War. Our time period covers especially the 1990s until 2010, passing through the governments of the former presidents Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva, where we discourse about important issues as the influence of the so-called neoliberalism, the items that take Brazil to the perpetuation of its peripheral position before the international system, and the national challenges that play against the elevation of the country in such system. Our method of investigation in this analysis is the bibliographic revision of the national foreign policy and geopolitical areas related to the construction of the brazilian national power. For this, we also appeal to the studies of important experts in this matter, as the geographer Messias da Costa and the political scientist Oliveiros Ferreira, without leaving to imprint, obviously, our point-of-view regarding so important vectors for the elevation of Brazil as international potency.

**Key words:** Brazilian geopolitics, Brazilian foreign policy, Brazilian history, international regimes.

### **Introducción**

En una de las teorías de relaciones internacionales: la realista - la política de poder más habitual al pensamiento geopolítico -los Estados territoriales conviven dentro de un orden cotidianamente concebido como "anárquico" en el cual no hay autoridad central sobre las unidades políticas, concepto utilizado por Raymond Aron para designar Estados contemporáneos (ARON, 1986).

En el mismo campo de interpretación surgen otras corrientes teóricas que buscan ser menos "ácidas" que la realista, o que buscan neutralizar el contenido determinista que

ciertos núcleos intelectuales atribuyen a la geopolítica, bien como su afiliación al expansionismo territorial. Tal vez el esfuerzo más reconocido para esto ha sido encontrado en la llamada *escuela inglesa* de relaciones internacionales o simplemente *realismo inglés*.

En esta modalidad la idea es no ignorar el peso que el realismo ejerce en la política internacional, una constatación de la vida, sino tomar en cuenta que en este ambiente hay cierta regulación, una racionalidad conveniente para que los Estados convivan relativamente bien, que haya algún sistema ordenador. Autor conocido de esta vertiente es Hedley Bull (BULL, 2002).

La cuestión en este ensayo no es debatir las facetas del realismo y su aproximación con la geopolítica, que más allá de los mencionados autores aún tienen su versión *estructuralista* de Kenneth Waltz para quien los Estados se mueven de acuerdo con las condiciones impuestas por las grandes potencias, "mientras los estados más importantes son los actores más importantes, la estructura de las relaciones internacionales es definida en función de ellos. Seguro que esta declaración teórica se conforma en la práctica" (WALTZ, 2002: 134). Aquí el problema no es saber si el congelamiento del poder es eterno, sino reconocer que cambios estructurales o del sistema son mucho más caros para los más pobres.

Este es el punto clave. Reconocemos que la vida internacional no funciona democráticamente atribuyendo derechos iguales a todos. El cotidiano de las relaciones internacionales está regido por un orden tradicional que para ser legible necesita de un "sistema operacional", una racionalidad que concibe la existencia de normas de convivencia pero que, a fin de cuentas, no debe ultrapasarse el diseño establecido por las grandes potencias.

Por esto, la necesidad de los Estados con menor poder relativo es actuar en conjunto y valorar espacios brindados por las organizaciones internacionales para que sus intereses sean promocionados o que sus daños sean limitados debido al pesado juego político. Claro, también considerando que no haya fuertes desentendimientos en esta clase de Estados, unidades conocidas como potencias medianas o regionales (SENNES, 1998).

Al observar la historia conocemos estos sistemas operacionales del orden como *pax britannica*, hasta la Primera Guerra Mundial, y la actual, *pax americana*, cuya expiración no sabemos cuándo se dará. Sin embargo, es creíble que esto sucederá por intermedio de la ascensión de una potencia o un conjunto de ellas, un consorcio que ciertamente tendrá China asistiendo a la progresiva disminución de los Estados Unidos en los negocios internacionales.

Así, si el sistema internacional es configurado por las grandes potencias, que pueden encontrar moderadores en las organizaciones internacionales, sería evidente que existe un principio de jerarquía. Se trata de un principio establecido por el sistema o por la estructura en el cual Latinoamérica, por ejemplo, no puede escapar o modificar sin pasar por un fuerte desgaste. No solo estaría dirigido a la región, también a Brasil, a pesar de las imágenes de poder que el país carga, presentándose como potencia mediana o regional.

Considerando algunos números que permiten a Brasil sobresalir en Latinoamérica, su rayo de acción es bastante limitado en virtud de los arreglos del propio sistema. Muestra de eso se encuentra en todo el periodo de redemocratización nacional, a partir de los 1990, en que prácticamente se selló el impulso para hacer de Brasil una potencia, de hecho, ascendiente y en condiciones de ser vista como una que congregaría el club de aquellas que deciden. Uno de los ejemplos de este punto ha sido la difícil relación entre el Ejecutivo con las Fuerzas Armadas en lo que se refería a la política externa del país y su perfil geopolítico (FLORES, 2002; ALSINA JUNIOR, 2003).

Fernando Collor de Mello gobernó Brasil de 1990 a 1992 e incentivó al país a adentrarse en una modernidad que pasó a ser conocida como *neoliberal*. Fernando Henrique Cardoso tuvo su administración entre 1994 y 2002. A pesar de haber sido elegido por plataforma socialdemócrata, su prestigio no fue más grande que del primero. No obstante, en los medios académicos gozó de prestigio Luiz Inácio Lula da Silva que ejerció dos mandatos entre el 2003 y 2010. De orientación laborista y sindical, tuvo por objeto ejercer la política externa denominada “activa y altiva” que no se doblaría a las

contingencias de algunas organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El objetivo de este ensayo es destacar que desde los años 1990 el perfil de la geopolítica nacional, hermanada con la política externa, fue tímido y paralizado en lo referente a un proyecto estratégico que intentó elevar la posición de Brasil en el sistema internacional. Aunque hay producción académica que opine que la política externa de Lula fue más planeada y crítica que la de Fernando Henrique, pensamos que ese gobierno "activo y altivo" no trabajó con el fin de promocionar el poder nacional, pero sí sacó provecho de una atmósfera que se sensibilizaba con los discursos del mandatario brasileño, como el fomento de políticas para combatir el hambre y justicia social. De todos modos, ¿quién en la política internacional no desea el fin del hambre y de las iniquidades?

Justificamos nuestro corte histórico, 1990 al 2010, por dos motivos. Aunque se tenga diferencias programáticas, los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva no fueron cuestionadores, propiamente dichos, del sistema internacional. Pese a que Lula fue más crítico y contribuyó para la existencia de grupos de actuación como G3, Brasil, India y África del Sur, no escapó de los límites de la tolerancia que el sistema emplea.

En el interregno de 2011 a 2016, gobiernos de Dilma Rousseff y Michel Temer, no se tuvo nada realmente original y digno de registro que mereciera en este espacio verificación de sus conductas diplomáticas y geopolíticas. Fueron dos mandatos tibios, dos gobernantes que no buscaron osar para no enfrentar situaciones adversas. Dilma así lo hizo porque no dedicaba gran gusto a las cuestiones internacionales como se comentaba en ciertos círculos políticos e intelectuales (CORNETET, 2014). En tanto, Temer siguió este camino por ser presidente "tampón" después de la caída de Rousseff en 2016.

También elegimos estos veinte años (1990-2010) por no haber madurez *suficiente* para analizar el gobierno Bolsonaro (2019-presente) de manera adecuada. El problema de las observaciones que aparecen sobre el actual mandatario de Brasil es que están hechas en

un ambiente muy caliente por conflictos ideológicos que influyen en la manera de escribir del analista. El resultado de esto es la publicación de textos que corresponden más al humor y a la ideología del estudioso que a una contemplación ponderada sobre Bolsonaro. El número de artículos sobre el actual gobierno, de orden académico, todavía es poco y los que aparecen no ofrecen reflexiones avanzadas sobre un gobierno que todavía no terminó.

La hipótesis que adoptamos es que desde los años noventa el Estado brasileño no logró un real plan de proyección de poder de carácter geopolítico al no haber modificado el perfil del poder nacional. En otras palabras, los gobiernos que tomaron parte desde aquel tiempo se preocuparon, en primer plan, de mantener la estabilidad económica nacional (de hecho, una tarea urgente), pero no hicieron de eso una base para la proyección de poder de Brasil. Claro, no ignoramos que los gobiernos en cuestión son distintos y cada uno buscó ejercer la presidencia de acuerdo con sus líneas políticas y posibilidades.

Uno de los motivos que contribuyeron para el límite de acción geopolítica, más allá de los problemas domésticos, fue la manera de conformar el sistema internacional que, sin aproximarse al de una caricatura, se organiza a partir de la demanda de las grandes potencias y acepta las demandas del hemisferio sur de modo selectivo, rechazando aquello que puede cambiar al propio sistema.

El método que utilizamos en este ensayo es la revisión bibliográfica sobre política externa brasileña con algunos actores de la geopolítica nacional. En ese sentido, es relevante abrir el texto con recuerdos de actores fundamentales en el pensamiento realista, neorrealista y geopolítico como Raymond Aron, Kenneth Waltz y los brasileños Messias da Costa y Oliveiros Ferreira.

### **La configuración del sistema internacional**

Las características del sistema internacional en las dos primeras décadas del siglo XXI no han sido diferentes de aquello que el pensamiento geopolítico observa por la historia. La configuración del sistema que busca organizar los Estados territoriales (como se

prefiere en geopolítica)<sup>2</sup> aún es marcada por disputas y conflictos de todo orden y busca dificultar la actuación política y económica de las unidades con menor poder relativo, hecho que las lleva a gravitar alrededor de una potencia más grande para obtener alguna ganancia.

Se trata de un sistema internacional aún oligopolizado, según la opinión de Aron, por el hecho de ser conjugado a partir de los intereses de las grandes potencias: "*Sistema internacional es el conjunto constituido por las unidades políticas que mantienen relaciones regulares entre ellos y que son susceptibles de entrar en guerra general* (itálico del autor). Son miembros integrales de un sistema internacional las unidades políticas que los gobernantes de los principales Estados llevan en cuenta en sus cálculos de fuerza" (ARON, 1986:151).

Es conveniente decir, para no dar señales de anacronismo intelectual, que hay de igual modo fuerzas provenientes de los mismos Estados (de la sociedad civil) y de las organizaciones internacionales con el objeto de modificar el sistema para convertirlo más aceptable y reformado. Los esfuerzos para democratizar las relaciones interestatales a través del derecho internacional público, o en la adopción de regímenes específicos (caso de la energía nuclear y armamentos), son constatados. Las Naciones Unidas, por ejemplo, ha servido como medio reformista para dar espacio a otras manifestaciones que van más allá de la política de poder, mismo que a fin de cuentas sus resoluciones corren riesgo de convertirse en letra muerta.

En gran parte, la literatura de los cursos de relaciones internacionales contienen ideas provenientes de los Estados industrializados que, paradójicamente, apuntan hacia el cambio cualitativo del sistema. De esta manera, se da entender que después del fin de la Guerra Fría (1989-1993) se presentaron limitantes de las acciones de las grandes

---

<sup>2</sup> De esta manera se prefiere en el pensamiento geopolítico por el hecho de que difícilmente los Estados contemporáneos se basan sobre nacionalidad exclusiva. Max Weber percibió que algunos Estados nacionales serían unidades de poder basados sobre una cultura hegemónica que se manifiesta en nombre de las demás (WEBER, 1982). Así ha sido con el Reino Unido, por la cultura inglesa, por España, en nombre de la Cataluña y el País Vasco.

potencias que sufrirían de relativización de su soberanía, resultado de la universalización de la globalización y de la interdependencia.<sup>3</sup>

Digamos que, en gran parte en los centros culturales y educacionales de las grandes potencias, se verifica producción intelectual de la reforma del sistema internacional y su mayor apertura a los intereses de los Estados en desarrollo. En ciertas ocasiones son las universidades y las fundaciones de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña las que promocionan debates en los que estas potencias perdían poder relativo por ser el actual sistema internacional indefinido en sus polaridades, como los efectos ineludibles traídos por la tecnología de información.

A saber, en la lógica de la política internacional, reformada y cualitativamente modificada, el sistema de Estados pasaría a ser influenciado por cuatro corrientes de expresión universal que ganarían dimensión con el fin de la corrida armamentista e ideológica de las dos superpotencias. Estas corrientes serían el derecho internacional, el apego a la defensa ambiental, la liberalización comercial y el respeto a los derechos humanos (HELD, 1991). Los principios que anteriormente eran puestos de lado serían la tónica de un nuevo orden.

Estos cuatro principios ayudaron a moldear una idea de lo que debería ser el sistema internacional a partir de los años 1990, alimentado por la visión que los gobernantes Bill Clinton (Estados Unidos) y Tony Blair (Gran Bretaña) que presentaban en sus periodos de administración. La globalización de inicio, económica y financiera sería la fuerza motora en condiciones de hacer cambios que pudiesen ser interpretados como sanos, pues daría valor a los flujos culturales y de identidad que antes eran restringidos por la dinámica de la Guerra Fría.

Por esto, todo lo demás debería conformarse con las nuevas posturas, cuyo intento era superar las tradicionales políticas de poder en nombre de algo más próximo de democratización, derechos humanos, medio ambiente y respeto a los regímenes internacionales. En el rastro de tales principios seguiría otra globalización, menos

---

<sup>3</sup> El problema de la interdependencia es doble: primero porque se creía que ella sería producto de la globalización económica, sobre todo para los partidarios de un tipo de liberalismo de las relaciones internacionales (NOGUEIRA JR., 1997). Segundo porque se creía que la interdependencia fuera igual para todos los Estados, independiente de las facetas de poder y de resistencia e influencia que tendrían. Waltz niega estas premisas (WALTZ, 2002).

potente, pero igualmente esperada por intelectuales cosmopolitas y por los *policy makers* de algunas cancillerías: el libre tránsito de personas y menos barreras tanto a las inmigraciones como a las mercaderías del hemisferio sur.

El lado optimista de la globalización en Brasil fue percibido también en los debates y producción intelectual de la izquierda. Este grupo buscaba ser renovado y tenía la necesidad programática de abandonar la visión nacionalista del desarrollo autárquico, como fuera a partir de los años 1950, por el apoyo a la legislación laboral y la industrialización. A saber, para esta corriente progresista, la globalización tendría el mérito de sobrepasar las soberanías domésticas y fomentar flujos de solidaridad mundial entre trabajadores, mujeres, indios y los demás sectores que pudiesen formar un bloque anti sistémico (IANNI, 1996).

Pero, como buscamos destacar en este ensayo la vida política e intelectual en las grandes potencias, tiende a ser excéntrica por algunos motivos. Uno de ellos es cuando las más célebres universidades quieren lanzar ideas en las que se busca relativizar o, en el extremo, descreer en el poder de sus países, dando a entender que ellos no proyectan más poder como se imagina, sobre todo en el final del siglo XX. En este punto, podemos pensar en un concepto muy utilizado en los cursos de relaciones internacionales (por lo menos en los de Brasil) sobre que los Estados Unidos ejercería poder por medio de otros instrumentos.

Pensamos en este propósito en la emergencia del concepto de *soft power*<sup>4</sup> que liberaría, en parte, el uso del material militar y del peso político-económico a favor de otros vectores menos perceptibles pero igualmente influenciadores de la actividad internacional: el papel de la cultura, los buenos ejemplos y la obediencia que la gran potencia tendría en aquello que aceptaría, aun admitiendo pérdidas momentáneas. En este aspecto, los Estados Unidos y la Unión Europea de los años 1990 se convertirían en ejemplos de estos medios virtuosos.

---

<sup>4</sup> El profesor de Harvard, Joseph Nye, es muy citado en las universidades brasileñas con el famoso concepto. Su libro *Soft Power* de 2005 es líder de venta y actualmente está agotado en las librerías de Brasil.

El libro del profesor Nye no existía antes de los años 1990 pero destacamos que el espíritu, la idea que después ganó las bibliotecas, alcanzó cuerpo en el medio universitario estadounidense buscando diversificar la comprensión que el mundo tenía de los Estados Unidos en aquel tiempo. Digamos, un país que en determinados análisis excede el contenido de ser superpotencia para ser hiperpotencia, una vez que su presupuesto militar era superior a los de otras grandes potencias juntas, por encima de la suma de los gastos militares de Rusia y de China, por ejemplo. En otras palabras, no habría nadie en condiciones, aún en conjunto, para cuestionar el poder global estadounidense (FIORI, 2004).

¿Cuál sería el apego inocente del poder blando de Nye y con la amplia presencia en la actividad intelectual brasileña? Sería creer que el razonamiento presentado por el profesor de Harvard es original, que su génesis ya no estaría presente en el pensamiento marxista de Antonio Gramsci cuya presencia en la intelectualidad nacional es amplia. Otra cuestión es imaginar que el *soft power* es poder en sí mismo y no integrante del gran poder. El poder no vacila cuando es necesario utilizar todas las vertientes para doblar al adversario.

Estados Unidos y la Unión Europea utilizaron *soft power* antes que todos, pero también lo contemplaron cuando sus objetos no fueron realizados de modo satisfactorio, como se pudo constatar en las desfiguraciones de los antiguos Estados de Libia, Iraq y en parte de Siria. En una realidad en que el uso del poder tiene múltiples caras y es complementaria, las grandes potencias comprenden que los instrumentos de coerción, además o junto de lo que es militar, ofrecen ganancias sustanciales y, al mismo tiempo, fomentan perjuicios a los recalcitrantes.

Aunque se pueda ser dramático para un ensayo académico, podemos decir que las implicaciones financieras y comerciales que las potencias lanzaron con consentimiento de las agencias financieras internacionales tuvieron más efecto en la vida de los Estados pobres que las guerras, una vez que presentaron daños económicos para los más pobres de estos países, como racionamiento de energía eléctrica y hambre (PILGER, 2004).

Autores como Peter Gowan piensan que los Estados industrializados se mantienen en la Organización Mundial del Comercio (OMC) para obtener ganancias en detrimento de los productores de Sudamérica o África, con menos poder de influencia y susceptibles a las presiones de toda suerte (GOWAN, 2003). O para escapar de la competencia con mayor productividad que algunos países ofrecen, principalmente en el sector agronegocio. En estos casos los adversarios serían Brasil, India o Argentina.

De esta manera, percibimos que los principios enjuiciados después de la Guerra Fría, como liberalización comercial, pierden utilidad así como la pertinencia de un régimen internacional que promueva, a pesar de todo, la disminución del poder en el sistema internacional. De todo ello destacamos que el juego en la política global continúa siendo difícil para los pobres.

### **Los efectos en Brasil: de 1990 al 2012**

Lo que quisiéramos destacar es que el comportamiento del sistema internacional tiende a ser oscilante, pero con tendencia al conservadurismo, es decir, a la mantención de las relaciones de poder en las manos de un consorcio que solemos denominar grandes potencias y agregados, Estados, cuyos intereses son mundialmente buscados a partir de actitudes individuales o en acuerdos. Decimos que es oscilante debido a los flujos y comportamientos sectoriales que buscan reformar el juego entre los Estados, dejándolo más abierto a todas las unidades en la manera de lo posible. Es el papel de los regímenes internacionales.

Dijimos aquí que los mayores críticos de las tradicionales políticas de poder están en las propias universidades y fundaciones de los Estados industrializados del hemisferio norte<sup>5</sup>. Por esto, subrayamos que se trata de cierta “dialéctica” en la que el rol de seguidores de estas mismas críticas gana terreno en los Estados en desarrollo que pasaron a creer, a partir de sus centros culturales e intelectuales, que efectivamente las

---

<sup>5</sup> Christopher Lasch escribe que las prestigiosas universidades estadounidenses, las llamadas *ivy leagues*, se convirtieron en núcleos críticos de la situación política de los Estados Unidos, de su democracia, así como de las relaciones internacionales del país. En la línea de cuestionamiento de estas instituciones está la cultura, que opinan ser demasiado occidentales y, por eso, la necesidad de haber más multiculturalismo (LASCH, 1994). Otro trazo paradójico del poder americano, una vez que son justamente de estas universidades que salen las élites dirigentes de los Estados Unidos, y deben “blindar” el poder político del país de manifestaciones estudiantiles, simpatizantes de los países pobres, pero de poca relevancia para aquellos que gobiernan.

grandes potencias estaban perdiendo poder relativo en beneficio de nuevo arreglo institucional del multilateralismo.

Los efectos de todas estas políticas, implicaciones y expectativas en Brasil fueron varios y confusos en los gobiernos que tomaron parte de los años 1990 al 2010, con mayor impacto en los periodos de los expresidentes Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva. Sin embargo, es importante comenzar este dictamen a partir del gobierno de Collor de Mello.

La ascensión de Collor de Mello en 1990 fue considerada la admisión no solamente del liberalismo económico, y aplicado a las relaciones internacionales de Brasil, sino también análogo a lo que había en Argentina, Chile, México y Bolivia desde los años 1980: la aceptación del neoliberalismo (o liberalismo, a depender del observador) que tardíamente llegó a Brasil.

El contenido del liberalismo de aquel gobierno, bloqueado en 1992 a causa del proceso de corrupción, fue identificado por sus esfuerzos de privatizar empresas federales, consideradas anacrónicas o ineficientes, abrir la economía para importaciones y a inversiones externas. Encarado por Collor, el liberalismo en Brasil como algo parcialmente marginal después del movimiento de 1964, la intención de aquel gobierno para abrir la economía fue considerado a favor del neoliberalismo, lo que ayudó a desgastar su gestión ante cierta parte de la opinión pública, sobre todo la universitaria y de algunos medios de comunicación.<sup>6</sup>

Pero ¿por qué los efectos de la globalización económica fueron considerados difusos en Brasil, al contrario de Argentina o de Chile? Una respuesta puede ser encontrada en las observaciones de Amado Cervo y Clodoaldo Bueno, para quienes ninguno de los modelos propuestos en aquella época sería bien puesto en Brasil. Neoliberalismo (denominado Estado normal por los autores), desarrollismo (del periodo de CEPAL) y

---

<sup>6</sup> Después del impedimento de Collor de Mello tuvimos el breve gobierno de Itamar Franco (1992-1994), con el propósito de paralizar, en principio, el programa liberal del anterior presidente y promover políticas consideradas nacionalistas por la gran prensa y hasta "populista". En el sector internacional el gobierno de Franco dio espacio a la intención brasileña de obtener asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y una visión "más estratégica" sobre integración regional.

Estado logístico (Estado eficiente y respetado) convivían y se chocaban en Brasil. En la dependencia de la situación y del momento, Brasil podría ser neoliberal, desarrollista o eficiente (CERVO y BUENO, 2011).

Brasil sería un Estado normal y neoliberal por el hecho de regir su actuación a partir de la dinámica de los flujos financieros internacionales. Sería también desarrollista por aún tener instituciones históricas del nacional-desarrollismo, como las empresas estatales Petrobras. Y habría de ser un Estado logístico, eficiente, por haber pasado por reformas institucionales para dejarlo más equilibrado y con competencia asegurada para coordinar los emprendimientos económicos privados a la distancia.<sup>7</sup>

En líneas generales, la crítica brasileña a aquellos gobiernos y su política exterior era de autoría de la izquierda sindical y universitaria, para quien las administraciones provenientes del partido de la socialdemocracia, de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 al 2002, indican posiciones hacia la derecha por continuar políticas liberales del derrumbado gobierno Collor de Mello. La crítica se enfocaba en que Cardoso continuaría en la línea del Consenso de Washington, en el cual Brasil debería reformar sus estructuras políticas en favor del capital.

En la escena internacional el punto muerto también continuaba. La intención del gobierno Cardoso era hacer que Brasil fuese visto como un país responsable, respetuoso de los acuerdos internacionales. Eso porque en los años 1980 la economía brasileña, ante las instituciones financieras internacionales, era vista con “negligencia” con relación de la deuda externa. Las sugerencias de las agencias específicas, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), era que Brasil abandone, de una vez por todas, políticas de desarrollo en el área nuclear, que podría ser también de interés militar y de la industria informática (ARCHER, 2006).

---

<sup>7</sup> Los autores creen que las tres tipologías pueden ser constatadas en la realidad. Desarrollistas fueron Brasil, Argentina y México en el periodo del nacional-desarrollismo, inspirado por la CEPAL. Estado normal, sustantivo de *neoliberal*, fueron la Argentina del gobierno de Menem. Y el Estado logístico, más eficiente, es encontrado en la evolución institucional dejada en Chile, de Augusto Pinochet, y en la Gran Bretaña, de Margaret Thatcher (CERVO y BUENO, 2011).

Con la economía en profunda crisis y con la imagen internacional de poca confianza, aquellos gobiernos buscaron hacer aquello que en la universidad brasileña se llama “autonomía por la participación”, es decir, Brasil tendría su crédito rescatado a medida que participara y aceptara las normas de las organizaciones internacionales, aunque esto contrarrestara el interés nacional para obtener tecnología en material sensible a partir de la inteligencia doméstica. En este criterio, los posibles cambios que habría en el sistema resultarían de presión constante que los Estados en desarrollo harían en los regímenes específicos.

En gran parte este ha sido el corte de los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, cuyo ápice se dio con la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) en 1998. La cuestión era que Brasil firmaba su palabra en no obtener material fisible para adquirir crédito y cooperación científica externa. Sin embargo, con el paso del tiempo emergió la opinión de determinados sectores llevando a creer que no tuvo utilización para el país. La firma del TNP fue más para agradar al mundo internacional que traer ventajas para Brasil, una vez que no aumentó el nivel de intercambios de estudios de calidad en el país.

El periodo gubernamental de Fernando Henrique Cardoso permite interpretaciones conflictivas. Fue un intento de rescatar la credibilidad del país, manteniendo acuerdos no siempre provechosos y haciendo de Brasil un *global player* importante en los aspectos económicos y políticos debido a la manutención de flujos financieros y comerciales “desregulados”. En el ítem económico Brasil volvería a ser atractivo para el capital externo que aprovecharía sus ventajas nacionales, buena infraestructura, parque industrial amplio, etc.

En el lado político, Brasil demostró moderación en sus acciones, racionalidad en decisiones y relevancia en la resolución de conflictos, en lo relacionado a los temas comerciales, de OMC, así como militares. Así se dio en 1995 cuando Perú y Ecuador empiezan una guerra por territorio y Brasil fue la sede de negociaciones para que los dos beligerantes encuentren una salida honorable para sus propósitos. No queda duda

que aquella mediación fue prestigiosa para Brasil y, de cierta manera, fue capitaneado por el gobierno de la época (VIGEVANI, FERNANDES y CINTRA, 2003).

En el capítulo sobre integración regional es hecho que aquella plataforma gubernamental no despreció el tema, dando valor al Mercado Común del Sur (Mercosur) y buscando ampliarlo en el modo pragmático, obteniendo buenos relacionamientos con Argentina y atrayendo a Bolivia para un arreglo de influencia, una vez que Brasil buscaba importar gas natural boliviano por medio del gasoducto. Esta obra fue concluida en 1999 e inauguró una nueva relación entre Brasilia y La Paz.

Sin embargo, la impresión que daba era que aquel gobernante era más sensible al llamamiento económico, a los negocios, que, al político, es decir, para obtener un planeamiento estratégico que consideraba las cuestiones inherentes de un Estado de dimensiones continentales. Si había la premisa que las cosas se arreglaban mínimamente por la economía, por respeto a los contratos, lo mismo no sucedía con la política. Si Fernando Henrique apreciaba el Mercosur por el aprendizaje económico, al ser un “bloque abierto”, lo mismo no ocurría con la concepción estratégica que la integración podría tener.

Por ser el Estado más grande de Sudamérica, Brasil no percibía las implicaciones del sistema internacional para los miembros de la región. Brasilia no tenía en cuenta que la integración regional sería más que cambios comerciales, sino también un bloque de resistencia para desviar las presiones provenientes de las grandes potencias que no vacilaban en proteger sus intereses, sean comerciales, políticos, o tecnológicos. Citemos la cuestión “propiedad intelectual” que vino de la *Ronda Uruguay* de 1986 y que pasó por los años 1990. Sin traer conveniencia para los Estados latinoamericanos o los periféricos del sistema internacional, Brasil no tuvo como evitarlo sin sufrir reprimendas.

De la misma forma de la adopción de medidas proteccionistas a la propiedad intelectual, que Brasil debería aceptar y podría perturbar su desarrollo, lo mismo se puede decir de las dificultades impuestas por los Estados desarrollados en lo que se refiere al

agronegocio. Estados Unidos y Europa utilizarían varios argumentos ambientales y sanitarios para impedir la concurrencia con los géneros agrícolas de Brasil, Argentina o África del Sur.

La conducta de Fernando Henrique Cardoso ha sido “oscilante” por algunos ítems. Al mismo tiempo en que demostraba conformidad con el sistema internacional, históricamente desigual, arreglaba con India para que las patentes farmacéuticas sean liberadas para todo el mundo, contrarrestando los mayores laboratorios y líderes en investigación. La extracción de esta acción arreglada entre Brasilia y Nueva Delhi fue el apareamiento de la industria farmacéutica de los “genéricos” que produce medicamentos a bajos precios. El cuestionamiento de Brasil e India se dio por el argumento que las cuestiones de sobrevivencia, como el combate al VIH, no pueden ser encaradas solamente bajo el cálculo financiero.

Sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Brasil no presentó postura ante los Estados Unidos ni buscó persuadir a los Estados regionales para que no se adhieran al plan que, de hecho, era de gran interés de Washington. Lo que hizo Brasil fue organizar un acto en bloque y presentado en un momento oportuno. Eso ocurrió en la Reunión de los Países de Sudamérica en Brasilia, agosto de 2000, donde se destacó el compromiso de Brasil con la integración regional.

A partir del año 2000, el gobierno Cardoso da la impresión de ser más creativo y osado en las relaciones regionales. Contribuye para el lanzamiento de la Iniciativa para Integración de Infraestructura Suramericana (IIRSA) que ayudaría a fomentar un nivel superior de integración (física) que conectaría los Estados miembros por medio de obras de logística con el intento de dinamizar la economía regional.

En el año 2002, a fines del mandato de Fernando Henrique Cardoso, la posición brasileña en los negocios internacionales había pasado por un ligero cambio de prestigio en virtud de papeles individuales del propio presidente de la República y su aceptación, personal, con líderes de determinada importancia como Bill Clinton y Tony Blair. Las condiciones brasileñas relacionadas al poder nacional prácticamente no se alteraron. En

algunos casos incluso disminuyó, como el casi desaparecimiento del parque industrial nacional vuelto para la producción y exportación de material militar y del sector de informática.

Según el enfoque de quien observa, aquel gobierno fue demasiado voluntarioso para seguir planes que no siempre eran del interés nacional. Algunos críticos denominaban “pensamiento único” al tipo de conducta que hacía a Brasil adoptar sugerencias internacionales sin tener en cuenta si eran provechosos para el país. La firma del TNP, sin contrapartida, y la ausencia de planeamiento estratégico que considerase los reales problemas nacionales son ejemplos de este descuido (FERREIRA, 2001).

Cuando aquel mandatario deja el Palacio del Planalto, los problemas de Brasil que sensibilizan a la opinión pública internacional, o los grandes centros productores de cultura, son prácticamente los mismos: poco cuidado con la Amazonia, corrupción en el área pública, falta de políticas para cuidar de la infancia, problemas de derechos humanos debido a la violencia policial y la ausencia de programas de conservación de los pueblos indígenas.

Más allá de estas cuestiones de gran visibilidad internacional, Brasil también pasaba por otras más urgentes, pero que presentaban poca atención mediática para la opinión pública nacional, de considerable parte de las grandes empresas y de la universidad, en general. A saber, cuestiones que sin buena resolución contribuyeron para la posición periférica del país:

1. Poca investigación en ciencia y tecnología que sea digna de registro.
2. Proceso de desindustrialización temprana para un país en desarrollo.
3. Poca articulación entre las regiones brasileñas en economía.
4. Infraestructura decadente y disminuida para un gran Estado.
5. Posición inferior del poder nacional en la Amazonia.
6. Falta de programa diplomático coherente con la historia de Brasil.

En la campaña electoral de 2002, que dio victoria a Lula da Silva, fueron muy aprovechadas las cuestiones mencionadas arriba para demostrar que el gobierno que

terminaba su mandato no supo presentar un proyecto de poder que fuera desdoblado satisfactoriamente para Brasil. Eso porque un país en desarrollo (¿periférico?) no podría quedar al gusto de las circunstancias de la economía internacional o de la política gestada, sea por grandes cancillerías del globo o de organizaciones internacionales, en general, miopes.

### **De 2002 al 2010**

La literatura académica en Brasil está de acuerdo que el gobierno Lula fue demasiado próximo a su antecesor en los temas de economía, por lo menos fue así en el primer mandato: del 2003 al 2006. La aproximación entre las dos administraciones federales indica que el gobierno Lula buscó respetar las doctrinas y conductas dejadas por Fernando Henrique: mantener la inflación baja, no provocar déficit público, respeto a los contratos y hacer la economía nacional atractiva al capital externo. Es decir, no había mucho que hacer en el tema de la manutención que, cuando mal resuelto, podría profundizar efectos negativos en la economía de los países implicados. Inflación fuera de control y estancamiento eran males que el gobierno no quería ver de cerca.

Este lado económico no siempre agradaba a los expertos en el tema, aún a los simpatizantes de Lula. La filiación más crítica de la opinión consideraba que el gobierno Lula no había roto con la doctrina neoliberal de los años 1990, que despreciaba el mandato que la sociedad brasileña le había dado para que los cambios sustanciales fuesen hechos en el país (PAULANI, 2003).

A partir de otro punto de vista, hay quienes imaginaban al gobierno como promotor de la “burguesía brasileña” para fines de expresión internacional. Al fortalecer las clases empresariales de gran monta, Brasil promocionaría la internacionalización de su economía por medio de la instalación de grandes empresas en otros países y ayudaría en la apertura de nuevos mercados, principalmente para los industrializados que tendrían pocas oportunidades en el hemisferio norte, ya saturado de estos productos (BOITO JR. y BERINGER, 2013).

En el ámbito de Sudamérica, había la asociación entre Estado y entidades empresariales para que este objeto fuese alcanzado. El papel del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) sería fundamental para este fin por financiar obras de infraestructura en Venezuela, Ecuador, Argentina y Bolivia. De manera parecida, Brasil debería también llevar empresas nacionales, privadas y estatales (caso de Petrobras) para África, en la búsqueda de abrir mercados para productos nacionales y, si fuese posible, constituir relaciones provechosas, si Brasil necesitara apoyo en las Naciones Unidas<sup>8</sup>.

En África, con destaque para Angola, Guinea Ecuatorial y Namibia, la petrolera brasileña marcó presencia al hacer trabajos de investigación y prospección, en *joint venture*, con empresas locales. Con las debidas proporciones, África guardaría para Brasil el mismo papel que había expresado en el gobierno Geisel (1975-1979), un área que serviría como aprendizaje para los negocios internacionales y, a la vez, útil para Brasil de reivindicar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por consiguiente, estas manifestaciones político económicas pasarían para la historia reciente la idea que Brasil obtuvo una fase nacionalista, de defensa de la producción nacional, de las exportaciones, del combate a la desocupación en masa y aumentar la distribución de renta. Esto último ayudaría en el consumo de productos populares o de mediano costo, incentivado por el gobierno para que sean comprados, caso de los autos y electrodomésticos.

Ya en el ámbito de la política externa hubo regocijo en el gobierno Lula, una vez que la plataforma gubernamental, la cual él lideraba, era necesaria para que Brasil marcara posición ante las grandes potencias y reuniera trabajos con los Estados de Latinoamérica, en primer lugar, y de todo el antiguo Tercer Mundo<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> En este tema, el gobierno Lula fue más protagonista que al de Fernando Henrique en la promoción de la economía nacional en el extranjero, aunque en el gobierno del último hubiera incentivo financiero a las exportaciones. Caso emblemático de este programa fue el embate entre Embraer y la canadiense Bombardier en 1999.

<sup>9</sup> Es curioso notar que el *Partido dos Trabalhadores*, del cual salió Lula da Silva, fue el único que dedicó espacio y con cuadros interesados en estudios de relaciones internacionales. Su Secretaría de Relaciones Internacionales fue ocupada por profesores universitarios, como el exasesor especial de Lula, Marco Aurélio Garcia.

En efecto, para analizar la visión que el gobierno Lula atribuía a Brasil es importante hacer una brevísima reflexión sobre los aspectos del poder (nacional) que el país presenta en el sistema internacional. Es consenso entre los estudiosos del tema que Brasil encaja en la posición de potencia mediana o regional. Aunque sean conceptos fluidos, pues dependen de variables no siempre admisibles a la primera vista así como de interpretaciones, Brasil sería potencia regional debido a sus características inmanentes: el tamaño del territorio y de la población son los mayores de Latinoamérica (SENNES, 1998).

De mismo modo, la situación intermediaria o regional de Brasil se confirmaría por su Producto Interno Bruto (PIB), de su parque industrial complejo para un país del hemisferio sur, de su conjunto universitario, de algunos sofisticados centros de investigación y otros ítems. Es decir, aspectos que elevan la posición nacional del país en Latinoamérica y sirve de atractivo regional para intercambios entre investigadores y estudiantes.

El problema al analizar el concepto de potencia mediana o regional es que sea inconsistente cuando se hace comparaciones entre Estados que encuadran en la misma categoría. Esto no quiere decir que el concepto no sea válido, lo tiene y es aplicable. Sin embargo, comparando, por ejemplo, Brasil, India e Israel, coincidimos que son potencias regionales, pero con diferencias cualitativas entre ellas.

La intención de hacer de la política externa brasileña algo diferente de los años 1990 tuvo un efecto relativo, una vez que las intenciones de la diplomacia Lula no rompían, en principio, con aquella de Fernando Henrique. Eso porque si aquel mandatario quería reunir respeto internacional por medio de la participación en las agencias especializadas del sistema, en el periodo Lula el instrumento era ir más allá del antecesor, a saber, constituir grupos de presión o críticos del sistema interestatal, pero sin abrir “línea de fuego” contra las grandes potencias.

La idea de efectuar una relación Sur-Sur fue un tema presente de la Cancillería nacional. Si los gobiernos de coloración “neoliberal” se alinearon a los Estados desarrollados,

ahora sería el momento de traer a escena aquello que interesaría más a Brasil, ocupar una posición de destaque entre los países de la periferia.

Entre otras cosas, lo que la diplomacia Lula efectuó en alto nivel fue un rol de discursos ampliados por instituciones ideológicamente convergentes que tomaron en cuenta cuestiones globales que históricamente perturban, principalmente a los Estados más pobres. Por eso, el combate al hambre (seguridad alimentaria), desgravación tarifaria, que disminuiría el proteccionismo de los Estados industrializados, y la valoración de la integración regional, para fines de desarrollo, fueron la tónica del gobierno en todo su periodo de actuación.

De la misma forma que la cuestión ambiental de la Amazonía, presentada en los años 1990 y forzando reacciones diplomáticas para erradicar críticas generales contra Brasil, en el periodo Lula hubo la misma situación. La Cancillería nacional tuvo que desdoblarse para dar cuenta de críticas e insinuaciones no siempre preocupadas con la cuestión ambiental, pero lo usaba como “cortina de humo” para camuflar intereses no siempre revelados.

Un ejemplo de ello se dio en 2008 cuando el gobierno buscó maximizar la producción de etanol de caña de azúcar y alcohol combustible para exportación a los Estados Unidos y la Unión Europea. El primero, es reconocido consumidor de alcohol de maíz, y la segunda, usa ampliamente la remolacha blanca. Los especialistas apuntan a la ventaja económica y técnica del etanol brasileño, más barato y eficiente, pero con gran dificultad para adentrar a los mercados del hemisferio norte (JANK, 2009).

Asimismo, desde 2003 a 2010 se incentivó para que la producción de etanol de caña crezca para abastecer el mercado doméstico y sea exportado. Se contó con el apoyo gubernamental para empresarios del sector y para aquellos paralelos, como montadores de camiones y tractores que deberían tener sus ventas amplias. Pero, en el transcurso, aquel anhelo fue abortado debido a las barreras de toda suerte.

Uno de los argumentos de los Estados industrializados, afectados por la concurrencia, era que la producción de etanol en Brasil resultaba de la deforestación amazónica, por ello era económicamente irregular y moralmente perverso, aún más en época de calentamiento global que, para ser amenizado, depende de la conservación de las grandes florestas tropicales. Aún en el gobierno Lula la cuestión ambiental era presente y masivamente criticada.

En 2006 el gobierno concluyó que había la necesidad de contar con otra usina hidroeléctrica, modalidad en la que el país tiene experiencia y excelencia en ingeniería de grandes obras. El punto delicado del tema se relacionó con la “dialéctica” que comentamos en este ensayo. Las instituciones culturales y de información de los Estados desarrollados critican sus actuaciones ante los más pobres, algo similar ocurre en Brasil. Expliquemos esta premisa.

El gobierno decidió que la construcción de la Usina de Belo Monte, en la parte amazónica de Brasil, sería una necesidad debido al inminente agotamiento de energía eléctrica disponible, sin la cual prácticamente anularía el crecimiento económico nacional. Por ejemplo, en 2001, el “apagón”<sup>10</sup> perjudicó al gobierno Cardoso a punto de desgastarlo en las elecciones presidenciales de 2002, en la cual no logró éxito, tras la crisis de energía que prácticamente abortó el crecimiento económico que se había vislumbrado. La elección del Estado de Pará no tendría propósito, una vez que no había cómo construirse grandes usinas en las regiones sudeste o noreste, ya agotadas. Así, solamente quedaría la Amazonía porque todavía tiene provechosos y voluminosos ríos, como el Tocantins.

La queja contra el gobierno Lula por la elección de Belo Monte le generó disgustos y una intensa red de críticas que conectó instituciones brasileñas a las internacionales, generalmente de los países ricos. Una cuestión que, en los Estados Unidos, China, Rusia y hasta Israel, sería solamente una perturbación, pero que no tendría poder de paralizar al gobierno. En Brasil el alcance de tales críticas ganó destaque, a punto de que el Poder

---

<sup>10</sup> El *apagón* fue una crisis de provisión de energía eléctrica que Brasil pasó hasta el año 2001. Su efecto tuvo tal gravedad que llegó a anular el crecimiento económico que se imaginaba que el país tendría aquel año. Desde el punto de vista electoral fue altamente aprovechado por la oposición, del propio Lula, para ganar las elecciones del 2002.

Judicial solicitara parar, en varias ocasiones, la construcción de la obra en atención de las demandas y mandados provenientes de organizaciones no gubernamentales de toda suerte.

He aquí uno de los problemas de una potencia mediana. Es cierta la premisa sobre la percepción de lo que es potencia mediana, o regional, depende de la comprensión de quien la observa y la interpretación cambia de Estado a Estado (SENNES, 1998). Lo que puede cambiar la actuación planeada de Brasil en ciertos temas, tal vez no pueda ser lo mismo en India. La configuración de potencia regional de Brasil crea una duplicidad: el país mantiene factores de poder suficientes para destacar en Latinoamérica, pero no son lo bastante fuertes para hacer que el país sea refractario a las presiones y requerimientos de determinados sectores y organizaciones internacionales que cuentan con una red de solidaridad y apoyo.

Pero estas cuestiones, de limitación de poder debido a varios motivos, no son significado para una potencia mediana como Brasil. Desde 1990 el país fue conducido, con gran ahínco de las élites nacionales, para una escala de normalidad política, de actuación materialmente mediocre, que debería ganar dimensión por medio de las palabras y principios morales (FERREIRA, 2001). El efecto de eso fue la emergencia de un país que descuidó la construcción del poder nacional para privilegiar compromisos basados en la buena fe.

Es evidente que el gobierno Lula buscó ser más crítico y asertivo que el anterior. De 2003 a 2010, Brasil pasó a ver la pertinencia de rehacer el parque industrial de defensa. Una potencia regional no podría reunir posición de destaque sin una industria de material bélico que, por lo menos, tuviese condiciones de fabricar piezas más básicas. Con relación a las más sofisticadas, el país debería hacer proyectos de cooperación, transferencia de tecnología, como ocurre actualmente con la asociación entre Brasil y Suecia. En esta *joint venture*, Brasil debe reformar su flota de aviones de combate con la producción del Gripen (Saab) que, en conjunto con Embraer, tendrá buen nivel de nacionalización.

Igual fue la postura del gobierno, en 2004, cuando la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) reivindicó el derecho de averiguar el funcionamiento de las centrífugas de enriquecimiento de uranio. Los técnicos de la agencia deseaban entrar en la fábrica de enriquecimiento de Resende, Rio de Janeiro, donde están las máquinas. Firme fue la respuesta del gobierno a la AIEA al decir que se trataba de derecho de soberanía no permitir averiguaciones que pudiesen divulgar, sin querer queriendo, el avance tecnológico de Brasil. Si las centrífugas estaban realmente en el “estado del arte” del conocimiento o si aquello que Brasilia hizo fue su juego de escena es algo que no cabe discutir en este breve texto.

Y así, ¿qué hace una potencia mediana con dificultades de expandir su poder en el sistema internacional? La integración regional es el primer paso, el Mercosur, la Comunidad Suramericana de Naciones (CASA) y la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur) fueron las primeras medidas. En otra disposición, Brasil debería fomentar actuaciones en conjunto con Estados homólogos de otros continentes que tuviesen las mismas reivindicaciones.

Sin el empeño para modificar el sistema internacional, en su aspecto político y económico, es arduo para Brasil el camino a recorrer en la tentativa de conjugar intereses con África del Sur e India. Es el IBAS que brindó los primeros años del gobierno Lula. Potencias regionales que pudiesen trabajar con Brasil en algunas cuestiones de interés general, como en el derecho de producir medicamentos patentados sin costes.

En nivel mayor, Brasil se preocupó en aproximarse a China y Rusia, con el intento de obtener mercados para productos del agronegocio y, al depender de los arreglos propuestos, generar intercambio tecnológico. En verdad, poco resultado práctico se obtuvo de esto. Con China, Brasil pasó a tener su mayor *partner* comercial y su principal fuente de importación. Y con Rusia, el país intentó consolidar un mercado para las proteínas animales, pero en nada avanzó en el intercambio tecnológico para fines militares o de aviación.

Al privilegiar arreglos multilaterales para contraponer a las potencias industrializadas IBAS, y otros, se toma en cuenta que los Estados miembros tendrían fuertes lazos de intereses comunes o experiencias semejantes suficientes para hermanarlos en ciertos proyectos. En nuestra opinión (por nuestra cuenta y riesgo) eso no ocurre de la forma que se espera. Los trabajos en conjunto son convenientes para marcar posición o para dar visibilidad a algunas cuestiones, pero no son tan útiles cuando se esperan resultados provechosos.

No se trata de mala formulación política o falta de interés nacional de los Estados miembros para tales arreglos. El problema es que India, Rusia y China, para citar otro grupo (BRICS), tienen proyectos de poder distintos y, a veces, conflictivos debido a los problemas históricos. En el fondo, estas tres potencias, desiguales y cuestionadoras, pueden tener algunos puntos de contacto, alguna demanda contra los Estados industrializados, pero sus articulaciones de poder son individuales, una vez que hay conflictos geopolíticos entre ellos<sup>11</sup>.

Para un país como Brasil, potencia regional con límites agudos de poder, las alianzas y arreglos pueden ser contraproducentes. Una importante experta de la política externa brasileña opina que aún las aproximaciones entre Estados de la misma categoría pueden provocar difíciles conflictos, pero que al fin de cuentas sería compensador debido a los objetivos que ellos buscan: la reforma de regímenes, importantes para los Estados pobres, como el comercio (LIMA, 2005).

### **Un poco de actualidad**

Lo que podemos argumentar es que se tuvo algunos disgustos en la política externa brasileña con esta apuesta. En 2004, el reconocimiento de China como economía de mercado por Brasil, para facilitar su vida en la OMC, no tuvo respuesta positiva. Pekín no apoyó a Brasilia en una posible ampliación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Si China diera señal verde a Brasil, tendrá que entenderse después

---

<sup>11</sup> Este ensayo no es apropiado para avanzar sobre estas cuestiones. Sin embargo, podemos subrayar la corrida armamentista que India y China están haciendo para que la última no adentre con facilidad en el Océano Indico. China ya es la mayor marina de guerra del mundo y eso fuerza a India a responder también con el aumento de tonelaje naval y con la renovación de cazas de última generación (KAPLAN, 2012). Por fin, todavía persisten problemas de frontera, en el Himalaya, entre los dos países con poder para que enfrentamientos sean hechos, incluso con bajas.

con India y Japón, dos vecinos que no dejarán de aprovechar la oportunidad de marcar territorio en aquel importante centro.

Otro problema que China podrá traer a Brasil, a largo plazo, es la firme penetración que la potencia asiática hace en Sudamérica, estableciendo acuerdos de cooperación y financiación en infraestructura con tal peso que Brasil no puede equilibrar. Si entre los años 2003-2010 la diplomacia brasileña pudo contribuir para una tímida geopolítica, la situación actual no es nada favorable (VADELL, 2011). El capital chino marca presencia en Argentina, Bolivia y constante es el apoyo político militar de Pekín a Venezuela.

En el ámbito de integración regional, paralizada o inoperante desde el inicio del actual siglo, Brasil no logra dar lectura coherente al proceso ni impulsarlo hacia algún lugar. Montar una alternativa a la Alianza del Pacífico, liderada por Estados Unidos, que abarcaría prácticamente todos los vecinos occidentales de Sudamérica, está fuera de propósito. La contrapartida concebida para tal medida exigiría un recurso financiero sin igual para elevar la posición de Brasil como *primus inter pares* en el continente, pero también una disposición política para desviar las críticas de varios medios.

Messias da Costa cree que la integración regional debe estar conectada a una concepción estratégica nacional. Sin embargo, desde los gobiernos Cardoso y Lula, las condiciones no mejoraron. Hubo un relativo avance en la primera década del actual siglo, pero que ya se disipó en los aspectos económico y político. Una cuestión central del país es su dificultad para afirmar tener el “poder” dentro de su propio territorio. Muestra de esto es la inmensidad de ONGs que hay en la Amazonía, alegando trabajar en beneficio del medio ambiente y de los indígenas. El problema de esta localidad brasileña no es ajeno a la integración regional, pues parte de estos inconvenientes están presentes en los vecinos del borde de la Amazonía legal.

Es un hecho que en este ensayo no hay lugar, ni pertinencia, para hacerse un balance sobre el papel de las ONGs en Brasil. Sin embargo, podemos destacar, con la palabra de Costa, que ha sido temerario el papel de determinadas organizaciones que hacen

biopiratería y perturban socialmente la relación con los pueblos ribereños, siendo indígenas o no (COSTA, 2009). Es constante el contrabando de activos de relevante contenido científico, incursiones de religiosos que buscan catequizar, evangelizar o defender a los pueblos amazónicos, pero no obligatoriamente a los ribereños pobres.

A partir de eso, vemos límites brasileños en materiales de la fuerza del poder público, pero también, en el programa estratégico cohesivo que deja claro al mundo la preeminencia en la Amazonía brasileña. El lado irónico en este ensayo es que en Brasil hay poco poder material, estatal, para controlar la gran floresta tropical y también han sido pocos los instrumentos de *soft power* que contribuyen a contestar los diversos lanzamientos de los centros internacionales contra Brasil.

En los últimos treinta años se intentó que el poder nacional esté presente en la Amazonía y neutralizar los daños que aquí comentamos. Al ser programas financieramente caros, que necesitan de cuadros permanentes, no lograron afirmarse y ejercer la función para la cual fueron concebidos. Hablemos del *Calha Norte*. Concebido en 1985-1986, ese proyecto de carácter militar tenía en cuenta que la Amazonía sería el área más delicada de Brasil y que necesitaría de más atención (MIYAMOTO, 2002).

Después, en el gobierno Cardoso, se creó el proyecto *Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)*. Muy bien pensado tecnológicamente y que debía contar con un buen número de aviones de combate, el *Supertucano* de Embraer, y aviones radares desplegados por casi todo el territorio nacional. El estancamiento de SIVAM se debió a algunas implicaciones de orden político y económico. 1) El proyecto debía contar con la posibilidad de “sacrificio” de aeronaves clandestinas, pudiendo ser de traficantes o contrabandistas. El gobierno Cardoso no autorizó el derribo de aviones por cuestiones políticas. 2) El proyecto tuvo el compromiso para su realización plena por sus altos costos de implementación. Recordemos que los años 1990 fueron prácticamente de crisis económica para Brasil, agregando la crisis de los emergentes de 1997. 3) Hubo señales de corrupción y favorecimiento en la elección del proyecto que se encuadró a los intereses brasileños, dando origen a una Comisión Parlamentaria de Inquérito (CPI).

El modelo que dio origen al SIVAM fue constituido en los Estados Unidos. De manera similar a lo sucedido en 2010, el gobierno debería elegir cuál avión de combate se adecuaría a las necesidades de la Força Aérea Brasileira (FAB). La administración Cardoso tenía que elegir entre el mencionado proyecto, que salió vencedor, y el presentado por Francia. En la época se discutió la posibilidad de que el gobierno favoreció el proyecto estadounidense, aunque fue cerrado para el desarrollo nacional por el aprendizaje tecnológico.

La cuestión ambiental brasileña llama tanto la atención en el exterior que ni los gobiernos de Cardoso y Lula pudieron resistir adecuadamente con sus linajes intelectualmente sofisticados. En este caso, entonces, ¿qué se puede decir del gobierno Bolsonaro que no agrada a los formadores domésticos de opinión por ser abiertamente de derecha y se convierte en un blanco conveniente para toda la suerte de agentes, intelectuales, etc., ubicados en el extranjero?

Grandes obras de logística y de infraestructura que tuvieron lectura geopolítica originarias de IIRSA y de los proyectos de cooperación del BNDES no pueden salir del papel de Brasil de este momento. Pasillos oceánicos, redes ferroviarias, navegaciones fluviales, construcciones de inmenso valor para el poder brasileño en otras épocas, podrán ser realizadas por el capital chino, anulando la posición nacional. Ello trae una nueva pregunta: ¿China vendrá a ser portadora de un nuevo imperialismo que concurrirá con el tradicional estadounidense? ¿habrá reedición de una nueva división, esta vez sureste?

Citamos una expresión de moda encontrada en las universidades brasileñas: Sur Global. Como buena parte de las expresiones nuevas, también es de comprensión tardía. Por Sur Global se entiende una política externa para fomentar cooperación entre los Estados en desarrollo del hemisferio sur. En esto habría la premisa de que son unidades políticas que pasan por las mismas cuestiones y retos. Nuestra visión en este ensayo es que Brasil no tendría mejor suerte ni en alineamientos con los Estados industrializados ni con aquellos en ascenso, es decir, China.

### **Consideraciones finales**

Nuestro enfoque en este ensayo es demostrar los desafíos geopolíticos de Brasil en la escena internacional que lo mantienen todavía en una posición periférica. Para ello, es clave que no se puede ignorar la vertiente realista de las relaciones internacionales, la cual es fuerte actualmente y tiene elementos cada vez más tangibles, presionando a los países en desarrollo para la participación en conciertos multilaterales, regímenes y organizaciones internacionales diversas, ejerciendo un papel de contrapeso a las potencias dominantes. Destacamos que la superioridad de una u otra potencia en este sistema de oligopolio obliga a la acción inmediata de los países pobres hacia su propia preservación.

De esta manera, identificamos algunos ítems que sobresalieron, en especial después de la caída del Muro de Berlín: el derecho internacional, el apego a la defensa ambiental, la liberalización comercial y el respeto a los derechos humanos. Todos estos vectores se mantuvieron presentes en las políticas externas formuladas por Brasil, precisamente en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. No obstante, Brasil, así como sus vecinos de Sudamérica, fue parte de una política económica liberal a partir del gobierno de Collor, profundizada durante toda la década de los noventa e incluso en el inicio del siglo XXI, impulsando críticas de académicos y de la opinión pública nacional. Así, el *soft power* ejercido por los Estados Unidos y la Unión Europea en este momento histórico nos motivó a considerar en el texto que las implicaciones económicas y financieras hacia los países en desarrollo pudo provocar más daños efectivos que la propia Guerra Fría que se extendió por tres décadas, convirtiendo los esfuerzos recientes de los emergentes en un capítulo quizás dramático hacia la igualdad.

La carencia de un planeamiento estratégico brasileño a lo largo del periodo analizado es también uno de los puntos que más nos toca y que destacamos en este estudio. Factores como la desindustrialización, la obsolescencia de la infraestructura nacional y la escasez de un programa fuerte hacia la soberanía de Brasil sobre la Amazonia convierten la situación en un problema delicado, en nuestra visión, en la obediencia a parámetros que imponen al país a seguir los dictámenes de las potencias internacionales, como se pudo constatar con las directrices del Consenso de Washington. De manera complementaria,

la acción de algunas ONGs nacionales relacionadas a la Amazonía también juegan en contra de un plan favorable a la plenitud de la soberanía nacional sobre el territorio.

Apuntamos también que, tanto en el gobierno Cardoso como el de Lula, el respeto a los organismos y regímenes internacionales se hizo fuerte, destacando durante el gobierno del primero ítems como la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y la liberación de patentes de la industria farmacéutica, abriendo espacio para los medicamentos genéricos. En tanto, en el gobierno de Lula, la prominencia de los trazos de autonomía hacia la mejora de las condiciones de justicia social se hizo más fuerte, como por ejemplo los esfuerzos para el fin del hambre, el impulso del consumo interno y de la distribución de renta más igualitaria, lo que aquí claramente no despreciamos, únicamente cuestionamos si tiene tanta validez sobre el tema específico.

Las organizaciones y cooperaciones regionales como el Mercosur, Unasur, IIRSA y la CASA fueron escenarios donde Brasil tuvo potente acción, alimentando la necesidad de que los países periféricos practiquen acciones de desarrollo local y también tengan voz más fuerte ante el sistema internacional. En contraparte, también ejemplificamos puntos de vista contrarios, como los del científico Oliveiros Ferreira que afirma que tales participaciones aplastadas en la buena fe culminan en más pérdidas del poder nacional que ventajas efectivas. Asimismo, del geógrafo Messias da Costa, que señala que la integración regional sí o sí debe significar robustez de la concepción estratégica nacional, lo cual personalmente no pudo comprobar.

Finalmente, señalamos que algunas cooperaciones intercontinentales como el IBAS y el BRICS surgieron con el intento de estimular políticas comunes a los Estados en desarrollo, sin embargo, en nuestro punto de vista, poco resultado efectivo se pudo constatar. Aunque la aproximación brasileña con China y Rusia es importante para la balanza comercial del país, sobre todo con la exportación de *commodities* como la soja y la carne de bovino, respectivamente, por otro lado, ítems de gran interés como la aviación y las inversiones en material militar es nula. Eso se explica fácilmente desde nuestro análisis una vez que tales naciones poseen intereses geopolíticos conflictivos entre ellas y que no se pueden desconsiderar. En el caso chino está el ejemplo más emblemático teniendo posibilidad de proveer infraestructura para distintas esquinas del

mundo, incluso Brasil. ¿Será el inicio de un nuevo capítulo en la división del poder en el sistema internacional, en esta vez, sureste? A ver.

### **Bibliografía:**

ALSINA JUNIOR. João Paulo Soares. “A Síntese Imperfeita: Articulação entre Política Externa e Política de Defesa na Era Cardoso”. In *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46 (2). Brasília, Universidade de Brasília, 2003. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292003000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003).

ARCHER, Renato. *Energia Atômica, Energia e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Editora Contraponto, 2006.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Editora da Universidade de Brasília, 1986.

BOITO JR, Armando. BERRINGER, Tatiana. “Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma”. In *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 21, nº 47. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2013. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000300004).

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2011.

CORNETET, João Marcelo Conte. “A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade”. In *Conjuntura Austral*. Vol. 05, nº 24. Porto Alegre,

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014. Disponible en <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/47628>.

COSTA, Wanderley Messias da. “O Brasil e a América do Sul: Cenários Geopolíticos e Desafios à Integração”. In *Confins*. N° 7. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2009. Disponible en <https://journals.openedition.org/confins/6107>.

FERREIRA, Oliveiros. *Crise da Política Externa*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2001.

FIORI, José Luís. *O Poder Americano*. Petrópolis, Editora vozes, 2004.

FLORES, Mário Cesar. *Reflexões Estratégicas: Repensando a Defesa Nacional*. São Paulo, Editora É Realizações, 2002.

GOWAN, Peter. *A Roleta Global*. Rio de Janeiro, Editora Record, 2003.

HELD, David. “Democracia, O Estado Nação e o Sistema Global”. In *Revista Lua Nova*. N° 23. São Paulo, Centro de Estudos da Contemporaneidade, 1991. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000100010).

IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1996.

JANK, Marcos. “Etanol de Cana de Açúcar: Uma Solução Energética Global sob Ataque”. In SAFATLE, Fernando; ABROMOVAY, Ricardo (orgs). *Biocombustíveis: A Energia da Controvérsia*. São Paulo, Editora Senac, 2009.

KAPLAN, Robert. *A Vingança da Geografia*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2012.

LASCH, Christopher. *A Rebelião das Elites*. Rio de Janeiro, Ediouro Editores, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. “A Política Externa Brasileira e os Acordos de Cooperação Sul-Sul”. In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 48, nº 1. Brasília, Universidade de Brasília, 2005. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica do Brasil: Algumas Considerações*. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

NOGUEIRA JR. Paulo. *Dilemas da Globalização*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1997.

NYE JR, Joseph. *Soft Power*. New York, Public Affairs, 2005.

PAULANI, Leda Maria. “Brasil Delivery: A Política Econômica do Governo Lula”. In *Revista de Economia Política*. Vol. 23, nº 4. São Paulo, Sociedade de Economia Política, 2003. Disponible en <http://www.rep.org.br/PDF/92-4.pdf>.

PILGER, John. *Os Novos Senhores do Mundo*. Rio de Janeiro, Editora Record, 2004.

SENNES, Ricardo. “Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para Analisar o Brasil”. In *Revista Contexto Internacional*. Vol. 20, nº 2. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, 1998.

VADELL, Javier. “A China na América do Sul e as Implicações Geopolíticas do Consenso do Pacífico”. In *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 19. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2011. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/238/23821153006.pdf>.

VIGEVANI, Tullo. OLIVEIRA, Marcelo F. CINTRA, Rodrigo. “Política Externa no Período FHC”. In *Tempo Social*. São Paulo, Universidade de São Paulo, novembro de 2003. Disponible en <https://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a03v15n2.pdf>.

WALTZ, Kenneth. *Teorias de Relações Internacionais*. Lisboa, Editora Gradiva, 2002.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1982.