



Las paradojas de Brasil en el siglo XXI ¿líder regional o jugador global?

*Gladys Lechini**

El ascenso de Brasil a los grandes escenarios mundiales en el presente siglo, junto al liderazgo de Luiz Inácio Lula da Silva –por sus características personales, su trayectoria política y militante y su particular estilo de gestión– han producido tanto en la prensa especializada como en la literatura académica latinoamericana y global lo que se ha dado en llamar “brasilmanía” y “lulamanía”.

Como representante de “un país emergente”, Lula fue acompañado por Itamaraty y por el activismo de su ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, desplegando un variado abanico de estrategias y alianzas en lo que puede llamarse un “juego de geometría variable”.¹ La diplomacia brasileña muestra sus artes en los escenarios regionales e internacionales a nivel gubernamental, a través de instituciones nacionales de prestigio (Banco Nacional de Desarrollo del Brasil BNDES, Banco do Brasil, Petrobrás, Embraer), y de actores privados con el sello de la amarilla y verde.

A nivel de las instituciones multilaterales, por ejemplo, el liderazgo ejercido por Brasil en el G-20 –en el marco de las negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC)–, o su rol en el G-4 –con el objeto de lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas–, demuestran el progresivo interés por aumentar la participación en los asuntos mundiales. No obstante, cierta resistencia interna así como el recelo manifestado por los países vecinos frente a estas aspira-

* Profesora titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario (UNR); investigadora del CONICET; directora Programa de Cooperación y Relaciones Sur-Sur (PRECSUR); gladystlechini@yahoo.com.ar.

1 Gladys Lechini, “La cooperación internacional del MERCOSUR en el Sur: los acuerdos con la SACU y la India”, en Francisco Leita y Sandra Negro, comps., *La Unión Europea y el MERCOSUR: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, Buenos Aires, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2008, pp. 175-187.



ciones, provocan que ese mismo gobierno busque relativizar su poder en su área de influencia.

Para Brasil, el multilateralismo representa la oportunidad de contar con un espacio político en el cual “liderar” el proceso de formación de algunas normas internacionales, desestimando aquellas reglas o prácticas que puedan afectarlo y promoviendo aquellas que puedan favorecerlo.² Sin embargo, cuando se ha visto enfrentado a tomar decisiones que lo colocan del lado del hegemón mundial (“cola de león” o *bandwagoning*) en su camino para consensuar normas en torno a determinados objetivos beneficiosos, abandona la representación del grupo regional que lo contiene. En caso contrario, refuerza el liderazgo en busca de mayores márgenes de autonomía junto a Estados similares o más pequeños (“cabeza de ratón”).

En este contexto cabe hacer algunas preguntas desde el lugar del otro socio mayor del MERCOSUR, Argentina, teniendo en cuenta los altos y bajos que este proceso de integración está sufriendo ¿Cuál es el lugar y rol de Brasil en el sistema internacional? ¿Cuál es el límite de sus compromisos internacionales? ¿Estará dispuesto a jugar el juego de los líderes regionales, defenderá la región o sus propios intereses? ¿Existe coincidencia entre las élites políticas y económicas sobre un posible “destino manifiesto” de este país sudamericano de porte regional?

Para abordar estas cuestiones reflexionaremos sobre el rol internacional de Brasil durante la gestión externa del presidente Lula da Silva con el objeto de mostrar el doble estándar de su comportamiento global y regional, con una mirada permeada por la posición de Argentina como socio del MERCOSUR. Como si se tratara de un juego en un laberinto de espejos que distorsionan los reflejos, pareciera que Brasil intenta “agrandar” o “minimizar” sus cualidades según las circunstancias así lo exigen.

La política exterior brasileña

Desde la finalización de la Guerra Fría, Brasil ha procurado consolidar su proyección mundial incrementando su participación en los foros políticos y económicos regionales y multilaterales para disminuir su vulnerabili-

2 Andrew Hurrell, “Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions”, en Andrew Hurrell *et al.*, *Paths to power: Foreign policy strategies of intermediate states*, working paper No. 244, Washington D.C., Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000, p. 4.

dad y aumentar el propio poder en un esquema que Pinheiro (2004) ha llamado de “institucionalismo pragmático”. Tres conceptos ayudan a entender el comportamiento de Brasil y funcionan como fundamento de su política exterior: universalismo, autonomía y pragmatismo.

El *universalismo* como matriz conceptual de la política exterior brasileña acompaña la transformación de Brasil de un *global trader* (un país que tiene un intercambio comercial con muchos países) a un *global player* (un Estado que aspira a lograr una inserción global con políticas exteriores globales).

La idea de *autonomía* apunta al incremento de los márgenes de maniobra en los escenarios regionales y globales. Tanto si la autonomía fuera solitaria como solidaria³ ella apunta a crear una plataforma más amplia para sumar poder en las negociaciones internacionales encaradas por Brasil.

Por ello, desde la “autonomía por la distancia”, característica del período bipolar,⁴ Brasil transitó posteriormente la “autonomía por la participación”, para avanzar, durante el gobierno de Lula, a la “autonomía por la diversificación” que se refleja en su intensa actuación en diversas organizaciones internacionales.⁵

Con respecto al *pragmatismo*, es reconocida la capacidad de adaptación y de practicidad de la dirigencia brasileña a la hora de tomar decisiones internacionales importantes, así como su habilidad para gestar alianzas. Quizás la frase de Sardemberg lo resuma: “La política internacional no es un contrato de adhesión, sino un campo permanente de negociación y adaptación recíproca de posiciones”.⁶

Este pragmatismo puede encontrarse reflejado en declaraciones tanto del presidente como de su canciller. En una entrevista reciente, Lula da

3 La autonomía solitaria es aquella que busca obtener mayores márgenes de maniobra internacional priorizando los intereses nacionales, mientras que la autonomía solidaria enfatiza la existencia de marcos regionales como medio para incrementar los márgenes de acción de un área en su conjunto. Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia, “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?”, en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 41, No. 163, México, 2010, p. 1.

4 Ver: Gerson Fonseca Jr., *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*, São Paulo, Paz e Terra, 1998.

5 Ver: Tullo Vígevani y Haroldo Ramanzini Jr., “Brasil en el centro de la integración”, en *Nueva Sociedad*, No. 219, Buenos Aires, FES, 2009.

6 Ronaldo Mota Sardemberg, “A evolução da política externa do Brasil nas duas últimas décadas”, en Henrique Altemani de Oliveira, *Política externa brasileira e relações comerciais Brasil-África*, Tesis de Doctorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987, pp. 19-20.



Silva afirmó: “Nunca tuve un trauma por haber cambiado de postura porque veo la política con un gran pragmatismo. En política se hace lo que se puede hacer. En el discurso uno puede decir lo que quiere, pero en el momento de ejecutar, el límite es lo posible”.⁷

Las estrategias externas de Brasil

En su desempeño internacional es interesante marcar cierta ambivalencia del ejecutivo brasileño en función de los escenarios y de la audiencia. Pareciera que en los contextos globales Brasil tiende a mostrarse como líder de la región, en tanto en los espacios regionales asume una posición que enfatiza la colaboración entre pares.

Si Brasil pretende jugar un rol regional defendiendo sus intereses en foros globales, su gobierno deberá mostrar condiciones para ofrecer concesiones a reivindicaciones regionales puntuales. De lo contrario terminarán prevaleciendo las soluciones no cooperativas, al no existir la capacidad política de producir un efecto de *spillover*, fortaleciendo los intereses comunes por sobre los individuales.

En el ámbito global: un jugador en las grandes ligas multilaterales

A lo largo de su historia, las élites brasileñas concibieron y auto-identificaron a su país como potencia media en condiciones de ejercer un rol relevante en el escenario internacional. Estas aspiraciones se mostraron tempranamente en ocasión de la formación de Sociedad de Naciones en 1919. Años más tarde, en el marco de los debates para la creación de Naciones Unidas, Brasil nuevamente expuso sus intenciones de participar en el Consejo de Seguridad, aunque sin éxito. Durante la Guerra Fría, adoptó un bajo perfil en los asuntos de paz y seguridad internacionales, pero llevó adelante un rol destacado en las negociaciones económicas coordinando coaliciones de países del Tercer Mundo, especialmente en el seno del Grupo de los 77.⁸

Ya en la pos Guerra Fría y como consecuencia de su crecimiento económico y del paso —en menos de 50 años— de un país agrario a uno industrial, las aspiraciones de Brasil de obtener mayores cuotas de poder decisional en

7 Ricardo Carpena, “No puedo imaginar a Brasil y la Argentina separados”, entrevista a Luiz Inácio Lula da Silva, en *La Nación*, Buenos Aires, 19 de abril de 2009.

8 Maria Regina Soares de Lima y Mónica Hirst, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, en *International Affairs*, vol. 82, No. 1, Chatham House, 2006, p. 6.

el escenario mundial se vieron con mayores posibilidades de concreción, al convertirse en un actor relevante en términos de *soft power*⁹ y participar en la formación de reglas y regímenes internacionales.

En los inicios del siglo XXI, las élites gobernantes se muestran decididas a llevar adelante una estrategia continental y ganar protagonismo en el plano mundial. Consecuentemente, el gobierno brasileño se “mira” en los espejos que “agrandan” su imagen, promoviendo la presencia del país en los escenarios en los que se mueven las grandes potencias, tales como el G-8 o el Foro Económico Mundial.¹⁰ Asimismo, una serie de acciones como la condena a la agresión a Irak en 2003, el apoyo a la reivindicación Palestina o el intento de mediación con el gobierno de Teherán por su programa nuclear,¹¹ muestran el interés brasileño de mantener una política exterior independiente, que le permita aumentar sus márgenes de maniobra internacional. Esta posición fue también demostrada con la creación del Forum IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) donde Celso Amorim señalaba: “*os três países, três grandes democracias, e multiculturais, criam um fórum para discutir diversas questões com importância pra a paz*”.¹²

En los ámbitos globales, el gobierno brasileño deja de lado todo discurso de confrontación con las grandes potencias. La periodicidad con la cual Lula da Silva se ha reunido con los mandatarios de los grandes poderes del mundo es remarcable. El presidente ha visitado *Estados Unidos* todos los años y ha participado de un importante número de encuentros con actores públicos y privados. Aunque Washington podría no aceptar una hegemonía brasileña en América Latina, mantiene una cautelosa estrategia de respaldo.

9 El *soft power* o poder *cooptivo* es definido como la capacidad de una nación de estructurar una situación de forma tal que otras naciones desarrollen preferencias o definan sus intereses de forma coherente con aquella nación. Este tipo de poder tiende a surgir de recursos tales como la atracción cultural, la ideología o las reglas e instituciones de los regímenes internacionales.

10 La relevancia de los escenarios se demuestra con la presencia del propio Lula en el Foro Económico Mundial de Davos en 2003, 2005 y 2007. En cuanto a los encuentros del G-8, el presidente brasileño participó del “Diálogo ampliado” en Evian en 2003, en San Petersburgo en 2006 y en Berlín en 2007.

11 En mayo de 2010, el presidente Lula visitó Irán con el propósito de reabrir un canal de diálogo entre el gobierno de dicho país y la comunidad internacional en el marco de las negociaciones para la realización de un acuerdo nuclear. “Irán, tema del viaje de Lula por Rusia”, en *BBC Mundo*, Londres, 13 de mayo de 2010, <http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/05/100513_brasil_rusa_lula_iran_az.shtml>.

12 Celso Amorim, “Discurso del ministro de Relaciones Exteriores”, seminario organizado por los periódicos Valor Econômico y The Wall Street Journal, New York, 16 de marzo de 2009, en <http://www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID>.

Pareciera que en los contextos globales Brasil tiende a mostrarse como líder de la región, en tanto en los espacios regionales asume una posición que enfatiza la colaboración entre pares.

En cuanto a *Europa*, se observa la asistencia de Lula a diversos encuentros gubernamentales y empresariales que abordaron las posibilidades económicas de Brasil,¹³ así como la presencia de líderes europeos en la capital brasileña. El presidente brasileño confirma doblemente el liderazgo de su país al colocarlo como “cabeza” del MERCOSUR y del G-20 y como “par” de

Alemania, por ejemplo, en la tarea de ejercer un liderazgo innovador y constructivo. Con respecto al *Asia*, Lula visitó los principales centros de poder: fue a la India en varias oportunidades (más aún debido a su participación conjunta en IBSA), estuvo en China en 2004 y 2008, en Seúl y Japón en 2005 y 2008; también se encontró en varias oportunidades con los mandatarios rusos. En mayo de 2010 inició una gira que incluyó Irán, Qatar y Rusia.

La auto-percepción de Brasil como potencia media ha sido el resultado de una diplomacia activa que lo ha llevado a un mayor involucramiento en las instituciones internacionales. Como parte de este protagonismo, desde Brasilia se ha manifestado nuevamente el interés de participar como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas promoviendo un sistema de alianzas que pueda contribuir a respaldar sus aspiraciones junto a Japón, Alemania e India, con quienes ya forma un grupo de presión dentro de la organización internacional (G-4).

Otro de los medios utilizados para mostrar un mayor protagonismo internacional ha sido su involucramiento reciente en diversas *operaciones para el mantenimiento de la paz* de Naciones Unidas. A partir de la década de 1990, Brasil no solo puso al servicio de la organización internacional a sus militares, sino que también envió civiles y policías provenientes de los tres poderes, de los Estados y del Distrito Federal.¹⁴

También sostiene su interés primordial por participar en el establecimiento de las *normas económicas internacionales* apuntando a desempeñar un des-

13 En Madrid (2003), Ginebra (2004), París (2005), Londres (2006), Helsinki, Estocolmo y Copenhague (2007), La Haya (2008) y Estambul (2009).

14 Brasil formó parte de estas en África (Angola, Uganda y Ruanda, Liberia, Mozambique y Sudáfrica); Europa (ex Yugoslavia); Asia (Camboya y Timor Oriental) y América Latina (El Salvador, Guatemala y actualmente Haití). En el caso de Haití, es importante señalar la abstención brasileña

tacado rol de líder regional. En efecto, en la Quinta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Cancún en septiembre de 2003, promovió la creación del G-20 como grupo de presión para que las economías centrales reduzcan sus subsidios agrícolas.

No obstante, a partir de la Sexta Conferencia en Hong Kong, la participación de Brasil en el G-4 o nuevo cuadrángulo,¹⁵ reflejó las divergencias existentes entre un gran país en desarrollo como el brasileño y otros Estados más pequeños. En esta reunión, Brasil e India parecieron dispuestos a aceptar las condiciones exigidas por los poderes del norte y trataron de lograr el consentimiento de las restantes naciones en desarrollo. En la siguiente conferencia ministerial de Ginebra, del 21 al 30 de julio de 2008, las negociaciones volvieron a fracasar por la falta de consenso. En esta ocasión, el cambio más sensible fue la aceptación de Brasil de la propuesta de las potencias centrales, alejándose de esta forma del frente del G-20 de los países en desarrollo.

Los diversos discursos y acciones del gobierno brasileño evidencian sus pretensiones de consolidar al país como líder en los foros diplomáticos mundiales. En consecuencia, Brasil elige aquellos espejos que incluso “agrandan” su imagen, más allá de los que sus efectivas potencialidades le conceden, con el objeto de mantenerse como un centro de poder en el escenario internacional.

En el ámbito regional: el espacio con los pares

Las aparentes contradicciones discursivas iniciales sobre si asumir o no el liderazgo regional, se resolvieron cuando el presidente aceptó la estrategia de la cancillería brasileña, por la cual niegan cualquier alusión explícita al “liderazgo brasileño” optando, según palabras del presidente, por tener una “influencia política sin liderazgo” en América Latina.¹⁶ Sin embargo, la propia Constitución Federal le asigna “un destino manifiesto” al determinar

en el Consejo de Seguridad para el envío de una misión de paz a ese país en 1994, reivindicando el derecho a la soberanía e independencia de los Estados, y el cambio de posición diez años después, durante el gobierno de Lula.

15 El G-4 está formado por Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil e India.

16 Entrevista al presidente Luiz Inacio Lula da Silva, en *El País*, Madrid, 3 de noviembre de 2006, citado en Sussane Gratius, “Lula de nuevo: ¿influencia regional sin liderazgo?”, en *FRIDE Comentario*, Madrid, FRIDE, 2006, p. 6, <<http://www.fride.org/publicacion/238/lula-de-nuevo:-%C2%BFinfluencia-regional-sin-liderazgo>>.

que Brasil “buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, confiriéndole un mandato a los gobernantes para que procuren ejercer algún liderazgo regional”.¹⁷

No obstante, Brasil busca la aprobación de los Estados vecinos con una estrategia que relativiza los intentos de hegemonía. El asumir el liderazgo regional conlleva costos que no siempre se está dispuesto a pagar. Por ello elige en el ámbito regional “mirarse” en los espejos que minimizan su reflejo, para evitar todo recelo o desentendimiento con sus vecinos.

A pesar de estos cuidados, al gobierno brasileño le ha sido imposible evitar los roces a la hora de tener que optar entre preservar el liderazgo o defender intereses nacionales sectoriales frente a disensos ínter burocráticos. El ejercicio del liderazgo todavía cuenta con resistencias internas y externas. Desde la perspectiva interna, hay varias cuestiones no menores que afectan la decisión, la capacidad de iniciativa o el sustento para respaldar su liderazgo. Por una parte, en ciertos sectores aún persiste la visión aislacionista que niega o cuestiona el interés y las motivaciones para que Brasil corra con costos. Asimismo, son evidentes las dificultades para construir consenso interno en el marco de un mosaico complejo de variados intereses ideológicos, regionales y sectoriales. Entre los argumentos esgrimidos se apunta al reconocimiento de los obstáculos y limitaciones de la propia realidad brasileña en todos los planos nacionales: social, económico y étnico.¹⁸

En cuanto a la óptica externa, en repetidas oportunidades se le ha negado a Brasil la legitimidad o la capacidad para ejercer el liderazgo regional. Sus acciones muchas veces han sido interpretadas como un acto de poder, búsqueda de prestigio, gesto unilateral o intento de imponerse sobre los demás. En este contexto, las menciones explícitas a la cuestión del liderazgo se reducen significativamente y se encuentran inmersas en un discurso que apela fuertemente a la iniciativa conjunta.

A modo de ejemplo se citan las palabras de Lula da Silva en la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo: “*As incertezas que o mundo vive tornam mais urgente conjugarmos ses forços e demonstrarmos liderança na busca de soluções inovadoras e solidárias. Os*

17 Constitución de la República Federativa del Brasil, art. 4, párrafo único.

18 Sérgio Danese, “¿Liderazgo brasileño?”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 1, No. 3, México D.F., ITAM, 2001, p. 182.

diferentes mecanismos de integração em nossa região oferecem um sólido ponto de partida".¹⁹

Esta posición podría explicarse desde dos dimensiones. En el marco doméstico asumir un liderazgo explícito conllevaría un alto costo político. La mayor oposición proviene de los sectores industriales brasileños identificados con la política neoliberal que llevó adelante el gobierno de Fernando Cardoso, los cuales consideran que "la relación de Brasil con sus países vecinos debe limitarse al comercio (...) Las relaciones políticas con países como Argentina, Bolivia y Venezuela, por ejemplo, son vistas por la oposición como algo negativo porque puede perjudicar las relaciones de Brasil con Estados Unidos".²⁰ A dichas críticas se suman ciertos medios de comunicación, como el influyente periódico *O Estado de Sao Paulo* o el semanario *Veja*, y algunos diplomáticos brasileños que escriben regularmente sobre política externa como Luiz Augusto Souto Mayor o Rubens Antonio Barbosa.²¹ En términos generales, sostienen que Brasil acepta demasiadas políticas contra sus intereses económicos para ganar el apoyo regional.²² Incluso ciertos sectores del propio gobierno se oponen a esta estrategia. A modo de ejemplo, el entonces Ministro de Economía Antonio Palocci aseguró que no estaba dispuesto a poner en riesgo la economía local generando déficits comerciales solo para conquistar a los vecinos. Al respecto, dos casos como ejemplo:

Lula sostiene una relación compleja con la Venezuela de Hugo Chávez y sus pretensiones de liderazgo regional. Brasil debe mantener un delicado equilibrio con un país cuyo presidente plantea un proyecto contra hegemónico cargado de simbolismos y expresiones anti norteamericanas y nacionalistas, frente a las acusaciones veladas que recibe de ser el encargado de Washington para "contener" a Chávez.

19 Luiz Inacio Lula da Silva, "Discurso del presidente de la República Federativa de Brasil", Cumbre América Latina-Caribe sobre integración y desarrollo, 16 de diciembre de 2008, en http://www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/discursos/discurso_.

20 Williams Gonçalves, "Hegemonismo ou Liderança? A política externa do Brasil para a América do Sul", entrevista de la autora, Río de Janeiro, 2 de abril de 2007.

21 Paulo Roberto de Almeida, "Uma nova 'arquitetura' diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)", en *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, año 49, No. 1, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2006, pp. 106-108.

22 Steen Fryba Christensen, "La política energética de Bolivia y las relaciones entre Bolivia y Brasil", en *Sociedad y Discurso*, año 5, No. 10, Aalborg, Universidad de Aalborg, 2006, pp. 1-24, <http://www.discurso.aau.dk/dec%2006%20no10/Sociedad%20y%20discurso%20Nr.10-final/Steen.pdf>. <http://www.discurso.aau.dk/dec 06 no10/Sociedad y discurso Nr.10-final/Steen.pdf>.

Otro tema ríspido en la región se dio con Bolivia.²³ En el proceso de renegociación de las nacionalizaciones de hidrocarburos, una de las empresas más afectadas fue Petrobras, que esperaba contar con el apoyo de su gobierno. En medio de la campaña presidencial para su segundo mandato, Lula da Silva estaba presionado tanto por sus opositores –que lo acusaban de no defender los intereses nacionales brasileños– como por la relación con Evo Morales y los movimientos de la izquierda latinoamericana –que pretendían el apoyo del presidente al proceso transformador boliviano–. El caso puso a prueba las posibilidades y limitaciones de Brasil para actuar como líder regional y compatibilizar sus intereses con las demandas de la región.

Desde una perspectiva externa, los socios regionales no parecen estar muy de acuerdo con la aceptación de un líder que no esté dispuesto a correr con los costos. En ese contexto Brasil ha tenido que sortear varias situaciones complejas. Es ejemplificador al respecto el caso de Paraguay y Uruguay, los dos socios menores del MERCOSUR, cuando le critican la falta de mecanismos que tengan en cuenta las asimetrías entre sus débiles economías y la brasileña.

La relación con Argentina

Con respecto a la Argentina, la situación es aún más compleja. A pesar de que Lula se ha ocupado de remarcar en las reuniones bilaterales que considera a la Argentina como un “par” o “socio”, en Buenos Aires quedan dudas sobre el rol que le tiene reservado Brasil. En un discurso en esa capital, en agosto de 2008, el presidente brasileño expresó: “*Argentina e o Brasil podem liderar a resposta do Mercosul e da América do Sul a desafios atuais. Nossa aliança estratégica é a espinha dorsal desse projeto*”.²⁴

23 La asunción de Evo Morales implicó la puesta en práctica de una política nacionalizadora de los recursos naturales estratégicos, considerándose el gas como un valor a resguardar para garantizar la emancipación de las poblaciones pobres e históricamente marginadas. De este modo, el 1 de mayo de 2006, mediante el Decreto Supremo No. 28701, que establece que el Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de los hidrocarburos, el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), nacionalizó estos recursos, le otorgó a la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) la dirección y control de todas las operaciones petroleras y comenzó a renegociar todos los contratos otorgados a las empresas del sector de acuerdo a la nueva legislación.

24 Luiz Inacio Lula da Silva, “Discurso del presidente de la República Federativa de Brasil”, Encuentro empresarial Brasil-Argentina, 4 de agosto de 2008, en <http://www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/discursos/discurso>.

Pero también señalaba: “por más que usted trabaje en un proceso de integración, en algunos momentos usted tiene que tomar en cuenta la situación de su Estado nacional”.²⁵ “Todos los Estados pueden trabajar en forma conjunta. Pero ninguno abandona su soberanía. Argentina tiene sus intereses y Brasil los suyos”.²⁶ En tanto Amorim expresaba: “Que seamos vecinos, socios, amigos y hermanos no impide que cada país negocie con su cabeza y según sus necesidades”.²⁷

También existen contradicciones en Argentina sobre cómo se percibe a Brasil y qué se espera de esta relación. Algunos sectores del gobierno y la cancillería argentina prefieren la hegemonía norteamericana a la regional brasileña, otros aceptan la posición de hegemonía cooperativa —ya abandonada la idea de la superioridad argentina de principios del siglo XX— aunque en esta relación queda por definir si en su sociedad con Brasil, Argentina jugará el rol de México o Canadá en el *NAFTA*. También está claro que Argentina necesita de Brasil para desarrollar una política regional y juntar fuerzas en un escenario internacional cada vez más complicado, pero no puede ni debe dejar la negociación de todas las cuestiones económicas y políticas internacionales en manos de su socio mayor, pues existen cuestiones pendientes con intereses en conflicto.

Durante los últimos años los gobiernos argentinos no han podido desarrollar estrategias coherentes y activas de inserción internacional, limitándose en la mayoría de los casos a políticas reactivas. A esta situación se han sumado las dificultades existentes entre ambos presidentes para coincidir en la misma sintonía, a pesar de las supuestas afinidades ideológicas.

Desde el punto de vista de la Argentina, se ha observado cierta incomodidad por algunas actitudes y decisiones brasileñas. Durante la primera administración de Lula, de acuerdo a Roberto Miranda, se dan tres ocasiones en las que se vio reflejada esta tensión.²⁸ La primera fue durante la Cumbre Extraordinaria de las Américas, en Monterrey, en enero de 2004. La molestia argentina estuvo centrada en el hecho de que Brasil, en su condición de

25 *Clarín*, Buenos Aires, 7 de septiembre de 2008.

26 *Clarín*, Buenos Aires, 31 de julio de 2008.

27 “Tensión con Brasil por el comercio global”, en *La Nación*, Buenos Aires, 27 de julio de 2008.

28 Roberto Miranda, “El lado áspero de la relación de Argentina con Brasil”, en *Anuario 2006 de Relaciones Internacionales*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales Universidad de La Plata, 2006.

líder, no promovió una ofensiva reivindicatoria del MERCOSUR, tal como esperaba el gobierno argentino, sino que adoptó un bajo perfil. Esta actitud contrastó significativamente con el protagonismo que Brasil había tenido durante la Ronda Doha de Cancún y en las negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) tan solo unos meses antes, en septiembre y noviembre de 2003, respectivamente.

El segundo suceso fue en el momento de la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones,²⁹ en diciembre de 2004, iniciativa caracterizada por una marcada impronta brasileña sin mediar ningún encuentro previo con Argentina para coordinar posiciones. Sin embargo el Estado brasileño se mantiene como el principal articulador del proyecto integracionista de Sudamérica, fortaleciendo su presencia como líder regional.³⁰

La última ocasión señalada por Miranda refiere a la crisis institucional ecuatoriana de abril de 2005.³¹ En dicha oportunidad, Brasil buscó imponer la actuación de la Comunidad Sudamericana de Naciones para enfrentar la crisis —ámbito en el que, como recién se mencionó, el gobierno brasileño tiene un claro protagonismo— mientras que Argentina planteó adoptar una posición conjunta y común entre esta Comunidad, la Organización de Estados Americanos y el Grupo de Río.³²

Sin embargo, un nuevo capítulo se sumó al devenir de UNASUR, a principios de 2010, con el nombramiento de Néstor Kirchner como su Secretario General, en tanto Lula da Silva declaraba que estaba “cien por cien”

29 La Comunidad Sudamericana de Naciones (hoy UNASUR) pretende, sobre la base de un acuerdo MERCOSUR-CAN, lograr la integración física e institucional de la región en un plazo de 15 años. Las conveniencias de este proyecto para Brasil radican en mejores accesos al Pacífico, en especial vía Bolivia-Perú; y al Caribe, vía Colombia-Venezuela. Además, la Comunidad le permitiría un aprovechamiento del potencial hidroeléctrico de Venezuela y Guyana, petrolero de Venezuela y gasífero de Bolivia.

30 Al representar Brasil cerca de dos tercios del PIB total del MERCOSUR, “su evolución económica, sus políticas internas y su posición negociadora dentro del bloque, condicionan prácticamente la evolución global del proceso de integración, su metodología y su agenda de negociaciones”. Paralelamente, la actitud brasileña en relación a las negociaciones externas del bloque, por ser el socio mayor, define lo que se identifica como “posición MERCOSUR”. Ver: Pedro da Mota Veiga, “Brasil, el MERCOSUR y el ALCA”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 1, No. 1, México, ITAM, 2001, pp. 95-112.

31 En abril de 2005, el presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez se convirtió en una figura controvertida cuando decidió reemplazar con sus partidarios a muchos de los jueces de la Corte Suprema, decisión que provocó una inmensa protesta pública y manifestaciones en todo Ecuador. Finalmente Gutiérrez fue removido y asumió el cargo su vicepresidente Alfredo Palacio.

32 Roberto Miranda, “El lado áspero de la relación de Argentina con Brasil”, p. 5.

de acuerdo con la designación del ex presidente argentino porque “tiene experiencia, conoce el continente y las diferencias políticas e ideológicas que tenemos”.³³ El apoyo a esta candidatura estaría explicado por la necesidad de presentar ante el mundo la imagen de una UNASUR consolidada con respaldo de sus pares regionales. No obstante, desde muchos sectores políticos y académicos, se relativizó esta presencia argentina advirtiendo que Brasil constituye el verdadero hacedor y líder del grupo.

Brasil debe mantener un delicado equilibrio con un país cuyo presidente plantea un proyecto contra hegemónico cargado de simbolismos y expresiones anti-norteamericanas y nacionalistas, ...

Otra de las cuestiones que genera ruido entre ambos países es la pretensión de Brasil de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en caso de que se reformara la Carta.³⁴ Si bien en estos últimos años se han logrado fórmulas intermedias que incluyen al socio del MERCOSUR en la participación de ambas delegaciones cuando ejercen sus funciones como miembro no permanente, el tema sigue siendo problemático.

La ubicación de Argentina y Brasil en diferentes posiciones en las negociaciones desarrolladas en la ya mencionada Conferencia Ministerial de la OMC en Ginebra en 2008, provocó malestar en la relación bilateral desde el lado argentino. Esto se debió a la aceptación por parte del gobierno brasileño de la propuesta realizada por las potencias centrales alejándose de esta forma de los países en desarrollo (del G-20, del G-33 y del NAMA-11). Frente a ello, algunos sectores argentinos calificaron el accionar de Brasil como “traición”.³⁵ El Secretario de Comercio Internacional de la cancillería argentina, Alfredo Chiaradía, consideró que la posición brasileña “no sería gratuita” y destacó los inconvenientes que podría ocasionar esta situación tanto dentro del Mercosur, debido a que se trata de un bloque regional que se rige por un arancel común que debe ser respetado, como en el G-20.³⁶

El presidente brasileño, por su parte, aseguró que no existía ninguna hipótesis de que Brasil “se juegue solo”, al tiempo que Itamaraty concentraba los

33 *El Mundo*, 4 de mayo de 2010.

34 En esta ocasión México nuevamente acompaña a la Argentina en las objeciones.

35 Diana Tussie, “La traición de Brasil”, en *Critica de la Argentina*, Buenos Aires, 3 de agosto de 2008, <<http://criticadigital.com/index.php?secc=nota&nid=8485>>.

36 *Clarín*, Buenos Aires, 14 de agosto de 2008.

esfuerzos en recomponer la relación y el canciller Celso Amorim declaraba que, pese a las diferencias entre la Argentina y Brasil en Doha, “el entendimiento político bilateral es excelente”.³⁷ Se recurrió nuevamente a los elementos discursivos aglutinadores a fin de restaurar los vínculos bilaterales.

Argentina y Venezuela son para Brasil dos socios claves en lo que considera su ámbito regional, América del Sur, con dos proyectos –UNASUR y MERCOSUR– donde Brasil puede ejercer su “influencia sin liderazgo”, en palabras de Lula o “liderazgo positivo”, según Amorim.³⁸

Reflexiones finales

Desde el punto de vista discursivo, Brasil justifica su comportamiento según se trate del ámbito internacional o regional, modificando el discurso según la audiencia. En las *esferas internacionales*, el gobierno brasileño generalmente asume y admite su liderazgo a la hora de negociar cuestiones de diversa índole que involucran de forma directa sus intereses nacionales. El auto-reconocimiento del liderazgo brasileño se observa fuertemente cuando el ejecutivo se reúne con representantes de otros grandes poderes mundiales y promueve un rol protagónico en escenarios tales como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, las rondas de negociación de la OMC o las reuniones del G-7. Brasil busca entonces lograr mayores márgenes de maniobra en el sistema internacional y su reconocimiento como uno de los centros de poder mundial.

En el *ámbito regional*, en cambio, la administración brasileña suele eludir cualquier alusión explícita a su liderazgo, enfatizando expresiones que denotan un accionar conjunto en el cual Brasil se ubica como un par o un socio más. Esta última actitud se agudiza en los encuentros bilaterales con Argentina, con la cual, generalmente desmiente todo propósito de liderazgo.

Esta posición con sus pares puede explicarse por tres cuestiones principales. En primer lugar, la resistencia de la sociedad brasileña a que el país asuma mayores responsabilidades mundiales con sus consiguientes mayores costos. En segundo lugar, por la oposición de países latinoamericanos, como Argentina y México, con aspiraciones regionales. Finalmente,

37 *La Nación*, Buenos Aires, 5 de agosto de 2008.

38 Entrevista al ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim, en *Revista Carta Capital*, Sao Paulo, Brasil, 28 de mayo de 2003.

las presiones ejercidas por Estados Unidos, que si bien reconoce a Brasil como un interlocutor privilegiado en el área, no permitirá un accionar que contradiga sus propios intereses.

En suma, la actual política exterior brasileña no elige un único camino para alcanzar sus objetivos y, por ende, no se ubica totalmente del lado de los países desarrollados pero tampoco sostiene un discurso de confrontación. Brasil circula por el laberinto de espejos ubicándose frente a aquel que exalta o empequeñece su imagen según las circunstancias lo impongan. Dicha estrategia parece haber dado buenos resultados para los intereses brasileños, permitiendo el mantenimiento de un delicado equilibrio de buenas relaciones del país tanto con los vecinos como con las grandes potencias.

Sin embargo, en ciertos momentos el discurso ambivalente de Brasil no puede mantenerse por carriles separados (esto es, un discurso a nivel global y otro a nivel regional) ya que determinadas cuestiones se entrecruzan generando complicaciones para el gobierno brasileño, tal como se observó en las posiciones tomadas en las últimas reuniones de la OMC.

En aquellos casos en los cuales las argumentaciones componedoras no terminan de convencer, la administración brasileña recurre a un férreo pragmatismo, dejando en claro la prioridad de la defensa de sus intereses nacionales. Posiblemente sea el gran pragmatismo desarrollado por los ejecutores de la política externa brasileña lo que le ha permitido a Brasil sostener a lo largo del tiempo la línea de defensa de los intereses nacionales, cada vez más complejos, en un camino muchas veces zigzagueante.

Los liderazgos se construyen y tienen costos, así como beneficios. Puede que “la hora” de Brasil esté cerca. Pero por el momento, deberá aguardar algún tiempo para lograr conciliar sus expectativas con sus capacidades, sobre la base del armado de una compleja ingeniería de apoyos domésticos y regionales, que le permitan consolidarse como potencia media pudiendo finalmente mostrar su “verdadero reflejo”.

Bibliografía

- Amorim, Celso, “Discurso del ministro de Relaciones Exteriores”, seminario organizado por los periódicos *Valor Económico* y *The Wall Street Journal*, New York, 16 de marzo de 2009, en <http://www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/discursos/discurso_detalle3.asp?ID>.
- Carpena, Ricardo, “No puedo imaginar a Brasil y la Argentina separados”, entrevista a Luiz Inácio Lula da Silva, en *La Nación*, Buenos Aires, 19 de abril de 2009.



- Christensen, Steen Fryba, “La política energética de Bolivia y las relaciones entre Bolivia y Brasil”, en *Sociedad y Discurso*, año 5, No. 10, Aalborg, Universidad de Aalborg, 2006, pp. 1-24, <<http://www.discurso.aau.dk/dec%2006%20no10/Sociedad%20y%20discurso%20Nr.10-final/Steen.pdf>>.
- Da Mota Veiga, Pedro, “Brasil, el MERCOSUR y el ALCA”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 1, No. 1, México, ITAM, 2001, pp. 95-112.
- Danese, Sérgio, “¿Liderazgo brasileño?”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 1, No. 3, México D.F., ITAM, 2001, pp. 157-180.
- De Almeida, Paulo Roberto, “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governó Lula (2003-2006)”, en *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, año 49, No. 1, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2006.
- “Defiende Brasil la negociación de Doha”, en *La Nación*, Buenos Aires, 19 de agosto de 2008.
- “Entrevista al ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim”, en *Revista Carta Capital*, São Paulo, Brasil, 28 de mayo de 2003.
- Fonseca Jr., Gerson, *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*, São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- “Fracasó la liberalización del comercio mundial”, en *La Nación*, Buenos Aires, 30 de julio de 2008.
- Giaccaglia, Clarisa, *Pequeños gigantes del sistema internacional: un estudio sobre la naturaleza y las funciones de las potencias medias*, Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2006.
- Gonçalves, Williams, “Hegemonismo ou Liderança? A política externa do Brasil para a América do Sul”, entrevista de la autora, Río de Janeiro, 2 de abril de 2007.
- Gratius, Sussane, “Lula de nuevo: ¿influencia regional sin liderazgo?”, en *FRIDE Comentario*, Madrid, FRIDE, 2006, <<http://www.fride.org/publicacion/238/lula-de-nuevo:-%C2%BFinfluencia-regional-sin-liderazgo>>.
- Hurrell, Andrew, “Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions”, en Andrew Hurrell *et al.*, *Paths to power: Foreign policy strategies of intermediate states*, working paper No. 244, Washington D.C., Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000, pp. 1-11.
- “India se suma al reclamo argentino y brasileño”, en *La Nación*, Buenos Aires, 24 de julio de 2008.
- “Irán, tema del viaje de Lula por Rusia”, en *BBC Mundo*, Londres, 13 de mayo de 2010, <http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/05/100513_brasil_rusa_lula_iran_az.shtml>.
- Lechini, Gladys, “La cooperación internacional del MERCOSUR en el Sur: los acuerdos con la SACU y la India”, en Francisco Leita y Sandra Negro, comps., *La Unión Europea y el MERCOSUR: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, Buenos Aires, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2008, pp. 175-187.
- Lechini, Gladys, y Clarisa Giaccaglia, “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?”, en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 41, No. 163, México, 2010, pp. 53-73.

- Lula da Silva, Luiz Inacio, “Discurso del presidente de la República Federativa de Brasil”, Encuentro empresarial Brasil-Argentina, 4 de agosto de 2008, en <http://www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/discursos/discurso>.
- , “Discurso del presidente de la República Federativa de Brasil”, Cumbre América Latina-Caribe sobre integración y desarrollo, 16 de diciembre de 2008, en <http://www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/discursos/discurso_>.
- Miranda, Roberto, “El lado áspero de la relación de Argentina con Brasil”, en *Anuario 2006 de Relaciones Internacionales*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales Universidad de La Plata, 2006.
- “Néstor Kirchner asume el cargo de secretario general de Unasur”, en *El Mundo*, Madrid, 4 de mayo de 2010, <<http://www.elmundo.es/america/2010/05/04/argentina/1272987864.html>>.
- Pinheiro, Leticia, *Política Externa Brasileira 1889-2002*, Río de Janeiro, Jorge Zahar, 2004.
- Rodríguez Larreta, Aureliano, “Brasil, nueva superpotencia”, en *Política Exterior*, vol. XIX, No. 107, Madrid, Estudios de Política Exterior, 2005, pp. 113-124.
- Sardemberg, Ronaldo Mota, “A evolução da política externa do Brasil nas duas últimas décadas”, en Henrique Altemani de Oliveira, *Política externa brasileira e relações comerciais Brasil-África*, Tesis de Doctorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.
- Soares de Lima, Maria Regina, y Mónica Hirst, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, en *International Affairs*, vol. 82, No. 1, Chatham House, 2006, pp. 21-40, <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>>.
- “Tensión con Brasil por el comercio global”, en *La Nación*, Buenos Aires, 27 de julio de 2008.
- Tussie, Diana, “La traición de Brasil”, en *Crítica de la Argentina*, Buenos Aires, 3 de agosto de 2008, <<http://criticadigital.com/index.php?secc=nota&nid=8485>>.
- Vigevani, Tullo, y Haroldo Ramanzini Jr., “Brasil en el centro de la integración”, en *Nueva Sociedad*, No. 219, Buenos Aires, FES, 2009.