



Una agenda internacional imBRICada: los nuevos caminos y desafíos de la política externa brasileña en el siglo XXI*

*Marcela G. Fonseca***

*Marcus M. de Salles****

Introducción

Este ensayo, de carácter analítico-descriptivo, pretende transitar entre las grandes líneas de la política exterior brasileña a lo largo de la primera década del siglo XXI, más específicamente durante los dos mandatos de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2006 y 2007-2010), a fin de identificar en qué medida la agenda internacional brasileña fue afectada desde su categorización como potencia emergente bajo el acrónimo de BRIC (Brasil, Rusia, India y China) en el año 2003. El análisis parte de la premisa de que la política exterior brasileña, a lo largo de la primera década del siglo XXI, está más que nunca, imBRICada. Más allá de un simple juego de palabras, im“BRIC”ar significa dejar en evidencia la forma compleja en la que interactúan las diversas prioridades de la agenda internacional de un país emergente como Brasil, a veces convergiendo, a veces discrepando.

Para fundamentar tal afirmación, este trabajo se propone repasar las tres grandes prioridades de la agenda internacional brasileña: 1. la búsqueda de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las

* Los autores agradecen la colaboración de Fernando Pedro Meinero por el apoyo en la elaboración de la presente versión en español de este artículo.

** Candidata doctoral del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo (IRI/USP); investigadora becaria de la CAPES; abogada y profesora universitaria; <marcelagfonseca@usp.br>.

*** Candidato doctoral del Programa de Posgrado en Integración de América Latina de la Universidad de Sao Paulo (PROLAM/USP); investigador becarío de la CAPES; abogado y profesor universitario; <marcus.salles@usp.br>.



Naciones Unidas; 2. el liderazgo en coaliciones y alianzas Sur-Sur y; 3. la prioridad dada la integración sudamericana.

El análisis de los temas específicos en la agenda internacional brasileña sirve para demostrar, en primera instancia, que se dieron de hecho cambios en la misma, lo que permitirá evaluar posteriormente los impactos y desafíos como resultado de una supuesta nueva identidad internacional brasileña, ahora elevada al *status* de BRIC.

Como se desprenderá del breve análisis de este estudio, es posible percibir que no hubo, en verdad, un cambio sustancial en la agenda internacional brasileña. Desde mediados del siglo XX, las prioridades brasileñas en política internacional se mantuvieron. Sin embargo, sí existió una ruptura en la *forma* de alcanzar esos objetivos: al respecto podemos decir que se mantuvieron las metas, pero los caminos se alteraron.

El objetivo fundamental de este estudio es, por lo tanto, concluir si la forma como Brasil conduce su agenda internacional contemporánea corresponde a la postura de un actor emergente de las relaciones internacionales, y si coincide con las pretensiones —si es que existieran— de reivindicarse como líder de Sudamérica, del Sur global y del mundo.

Una política exterior ImBRICada

Desde los primeros años del siglo XX, una de las mayores aspiraciones de la política exterior brasileña ha sido el reconocimiento internacional, acorde con la creencia de que el país debía asumir su papel “natural” de “gran país” en los asuntos mundiales.

Las aspiraciones de “grandeza” brasileña siempre estuvieron asociadas a atributos de *soft power* —población, territorio y perfil económico— y no a la acumulación de poder en su forma más brutal, el poderío militar. Un dato relevante en este aspecto es que Brasil, en 2008, se encontraba en la posición número 62 entre los mayores presupuestos militares del mundo en relación al Producto Interno Bruto (PIB) y el 4 en América del Sur, tras Colombia, Ecuador y Chile.¹

En 2003, el banco privado Goldman Sachs divulgó un informe² en el que diagnosticó que, hasta el año 2050, Brasil, Rusia, India y China, los países

1 Datos del Stockholm International Peace Research Institute, en <<http://www.sipri.org/>>.

2 Ver a Roopa Purushothaman, Dominic Wilson, “Dreaming with BRICs: the path to 2050”, en *Goldman Sachs, Global Economics*, paper No. 99, New York, Goldman Sachs, 1 October, 2003.

denominados “BRIC” tendrían mayores economías que las del actual G-6 (Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), por lo que se establecerán nuevas dinámicas en las fuerzas internacionales.³

Con relación a Brasil, finalmente se lograba el tan ansiado reconocimiento a su “grandeza”, que consolida la afirmación centenaria de Joaquim Nabuco: “¿Brasil siempre tuvo conciencia de su tamaño y ha sido gobernado por un sentimiento profético del futuro”.⁴ Sin embargo, ¿esta categoría podría ubicar al “país del porvenir” más cerca de sus aspiraciones?

En el mismo año, la ascensión de Luiz Inácio Lula Da Silva a la presidencia de la república llevó la diplomacia brasileña a un nivel de activismo y personalismo que hasta entonces Brasil no había experimentado. La conjunción de ambos factores –la ascensión de Lula al poder y la ascensión de Brasil a la condición de BRIC– potenciaron la imagen internacional del país y lo legitimaron a instaurar una nueva fase de la política exterior brasileña.⁵

Pero, de hecho, ¿se puede hablar de una “nueva” política exterior brasileña? ¿Qué tiene de nuevo? ¿Hubo algún cambio significativo –de metas, de caminos– en la agenda internacional brasileña en esta primera década del siglo XXI? Consecuentemente, ¿estaría Brasil construyendo una nueva identidad internacional para el siglo XXI?

-
- 3 El acrónimo BRIC no representa la existencia de una organización internacional propiamente dicha o foro permanente de coordinación entre los 4 países. En la realidad, hay más discordancias que semejanzas entre los países, en términos de política exterior e intereses estratégicos. Para un mayor análisis comparativo de los BRIC, ver Andrew Hurrell, *et al.*, *Os BRICs e a ordem global*, Rio de Janeiro, FGV, 2009. Leslie E Armijo, Sean W. Burges, *Brazil, the Entrepreneurial and Democratic BRIC Policy* (32-3497), Northeastern Political Science Association, 2009.
 - 4 Joaquim Nabuco, “O sentimento da nacionalidade na História do Brasil”, Conferencia na Universidade de Yale, 1908, en Celso Lafer, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, Sao Paulo, Perspectiva, 2007, 2a. ed.
 - 5 El inicio del gobierno Lula generó una gran expectativa –incluso de temor en el caso de inversionistas extranjeros–, por la ascensión del Partido de los Trabajadores (PT) al poder. Sin embargo, lo que se vio a lo largo de los dos mandatos del gobierno Lula y PT fue el mantenimiento de una serie de políticas económicas y financieras de naturaleza ortodoxa, que dieron continuidad, en el plano interno, a gran parte de las reformas estructurales implantadas por su antecesor, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 y 1999-2002). En la realidad, fue en la política externa brasileña que Brasil presentó las mayores rupturas con relación al gobierno anterior. Para mayores análisis sobre rupturas y continuidades del Gobierno Lula, ver: Gabriel Cepaluni, Tullo Vigevani, “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”, en *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, No. 2, julio/diciembre, 2007; y Paulo Roberto Almeida, “O Brasil como ator regional e como emergente global: estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional”, en *Cena Internacional*, vol. 9, No. 1, Brasilia, UnB-IREL, 2007.



¿Cuáles son los impactos que la nueva categoría –BRIC– representó para la política exterior brasileña? ¿Estaría Brasil, a partir de ahora, condenado a abandonar a sus compañeros del Tercer Mundo y finalmente aceptar la invitación para juntarse al “Club de los Ricos”?⁶

Ante tales dilemas, se puede afirmar que la política exterior brasileña estaría ImBRICada. Dos motivos sostienen esta afirmación. El primero se refiere al hecho de que Brasil asume una preeminencia internacional mucho más contundente desde el año 2003, que le da mayor visibilidad y responsabilidad como actor de las relaciones internacionales. El segundo resulta de la definición semántica del mismo juego de palabras: “*imbricado*: se dice de cualquier estructura que tenga sus bordes solapados, como las escamas de los peces; *imbricar*: disponer de una serie de cosas iguales, de manera que se superpongan parcialmente...”⁷

Según se percibirá en el análisis de tres prioridades de la política exterior brasileña, si se altera la forma de consecución de la agenda, será un reflejo sintomático del fenómeno de la im“BRIC”ación.

La misma agenda, por nuevos caminos

El puesto permanente en el Consejo de Seguridad

Con relación a la búsqueda de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), Brasil camina lentamente en la construcción de apoyo para que, en el momento en que se diera una reforma de la estructura institucional de Naciones Unidas, pueda ser electo como miembro permanente, aunque desprovisto del derecho de veto. Este objetivo histórico, aunque pareciera estar lejos de concretarse, es un tema recurrente que a lo largo de esta década permaneció como prioritario en la agenda de la política exterior brasileña.

Brasil ocupa actualmente un asiento no permanente en el CSNU para el mandato 2010-2011. Ésta es la décima vez que el país es elegido, volviéndose con Japón, el miembro que más veces ha ocupado un asiento electivo en dicho órgano. Además, ha sido miembro no permanente, por más tiempo consecutivo: catorce años.

6 Expresión referente a la invitación hecha a Brasil en 2009 por la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para integrar dicha organización, que el país rehusó. La OCDE es la organización que reúne las 33 mayores economías del mundo. Ver <<http://www.ocde.org>>.

7 Voces de ESPASA, *Nuevo Espasa Ilustrado*, Madrid, Espasa Calpe, 2001.

A lo largo de esta década, el país estuvo a cargo de dos iniciativas inéditas para su política exterior, en el ámbito del multilateralismo político: el liderazgo de una misión de paz de la ONU en Haití, y la mediación en un conflicto nuclear con Irán. Aunque no haya sido manifestado expresamente por la diplomacia brasileña, ambas acciones pueden ser interpretadas como caminos para legitimar el objetivo mayor, es decir, la conquista del puesto permanente en el CSNU.

La participación brasileña en la MINUSTAH⁸ es su principal compromiso en operaciones de mantenimiento de la paz. Brasil es el mayor contribuyente de tropas para la misión en Haití y ejerce su comando militar desde el año 2004. A la fecha ha enviado más de 9.000 soldados y oficiales y mantiene hoy un contingente superior a 2.000 efectivos.⁹

La otra iniciativa que puede ser interpretada como un camino rumbo al puesto permanente en el CSNU, se revela como uno de los temas más controversiales de la política externa brasileña a lo largo de los dos mandatos de Lula. Se trata del caso de la reciente mediación en el conflicto de la comunidad atómica internacional con Irán.

Es que la posición adoptada por el gobierno brasileño, al mediar la paz en Medio-Oriente, buscó respaldo en el argumento de la producción de

-
- 8 La Misión de las Naciones Unidas para Estabilización de Haití (MINUSTAH) está activa desde 2004 bajo la coordinación de Brasil. Es una misión *sui generis*, pues por la primera vez en la historia de las misiones de paz de la ONU, un grupo de estados que desempeña un papel secundario en el sistema internacional compone una misión de estabilización. De los estados que integran originariamente la misión, casi la totalidad son países en desarrollo, en su mayoría latinoamericanos.
 - 9 Desde 1948, Brasil participó en más de 30 operaciones de mantenimiento de la paz, con un total de más de 17 mil hombres. Integró operaciones en África (entre otras, en Congo, Angola, Mozambique, Liberia, Uganda, Sudán), en América Latina y Caribe (El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Haití), en Asia (Camboya, Timor Oriental) y en Europa (Chipre, Croacia). Aunque haya enviado militares y policías en diversos casos, apenas en cinco operaciones Brasil cedió tropas, o sea, unidades militares formadas: Suez (UNEF I), Angola (UNAVEM III), Mozambique (ONUMOZ), Timor Oriental (UNTAET/UNMISSET) y Haití (MINUSTAH). Además de la MINUSTAH, Brasil participa actualmente, también, de otras nueve operaciones de mantenimiento de la paz, contribuyendo con cerca de 2.200 militares y policías.



energía nuclear para fines pacíficos.¹⁰ Además, buscó evitar una eventual escalada de tensión entre Irán y el G-5+1.¹¹ Finalmente, la iniciativa es acorde con la reorientación de la política externa brasileña en materia de no proliferación de armas nucleares.¹²

Sin embargo, en la tentativa de sostener el ideario de la paz internacional, Brasil sufrió críticas internas e internacionales y se colocó peligrosamente en la ruta de choque con las potencias nucleares. Además, el régimen de Teherán fue objeto de sucesivas sanciones del CSNU.¹³

De hecho, tanto el liderazgo de la MINUSTAH como la mediación con Irán son acciones internacionales que indirectamente sirven al propósito fundamental: escalar rumbo al CSNU. Para el efecto Brasil debió revisar algunos de sus paradigmas fundamentales de política exterior: la no intervención en asuntos internos, al liderar una misión de paz, y la no proliferación de armas nucleares, al mediar una situación extremadamente compleja y crítica, que involucra a un régimen autoritario que trabaja constantemente en un programa de enriquecimiento de uranio, y que apenas permite una fiscalización parcial de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

10 Además de reiterado ante la Asamblea General de la ONU, en discurso reciente (septiembre 2010), el canciller Amorim afirmó: “Brasil ha buscado corresponder a lo que se espera de un miembro del Consejo de Seguridad, a pesar de ser miembro no permanente, que es contribuir a la paz. Por esa razón, nos empeñamos en encontrar un instrumento que pueda representar un avance para la solución del programa nuclear iraní. Al hacerlo, nos basamos en propuestas presentadas como “oportunidad impar” para crear confianza entre las partes. La Declaración de Teherán de 17 de mayo, firmada por Brasil, Turquía e Irán, removió obstáculos que, según los propios autores de aquellas propuestas, impedían que se llegase a un acuerdo. La Declaración de Teherán no agota la materia. Ni fue esa la intención”.

11 Se trata de los miembros del Consejo de Seguridad, a los que se suma Alemania.

12 La política externa brasileña en materia de no proliferación nuclear tuvo un marco fundamental en la historia reciente. Tanto las acciones de Collor de Melo, por medio del acuerdo bilateral con la Argentina para la supervisión mutua de reservas nucleares, llamado Declaración de Fiscalización Mutua, firmada el 28 de noviembre de 1990, como la posterior creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Durante el mandato del presidente FHC, también tuvo lugar la adhesión al TNP, en 1998. En esta materia Brasil, que no es signatario del Protocolo Adicional del TNP, mantiene una posición de rechazo a cualquier compromiso en este sentido, hasta que los países con armas nucleares cumplan su promesa de desarme.

13 Brasil, como miembro no permanente del CSNU también tuvo que firmar la más reciente sanción a Irán. Se trata de la Resolución 1929 adoptada en la Reunión del Consejo de Seguridad de No. 6335, el 9 de junio de 2010. Disponible en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/396/79/PDF/N1039679.pdf?OpenElement>>.

El liderazgo de coaliciones y alianzas Sur-Sur

La agenda contemporánea de la política externa brasileña con relación a los países en desarrollo –antes llamados de Tercer Mundo, actualmente llamados de Sur global– tampoco presenta novedad.

Históricamente, el núcleo de la agenda internacional siempre estuvo condicionado por el modelo económico vigente en el país. Siempre hubo un acuerdo en relación a que las principales vulnerabilidades externas a las que Brasil estaba sujeto eran predominantemente de naturaleza económica, y no militar. A partir de la década de 1930 se intensifica esta posición, cuando Brasil adopta un modelo desarrollista por medio de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).¹⁴

El activismo político brasileño en las coaliciones del Tercer Mundo en las décadas de 1960 y 1970, particularmente en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y en las propuestas de reforma del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT, en inglés) estaba destinado a atender intereses económicos, y no políticos.¹⁵ Al lado de países como India y México, Brasil desempeñó papel importante en la coordinación de alianzas de países del Sur, en especial, a través del liderazgo del Grupo de los 77 (G-77).

Durante la Ronda Uruguay, la agenda comercial se volvió más amplia y compleja, por el hecho de que las negociaciones fueron más allá de las medidas arancelarias tradicionales, e incluyeron nuevos temas, como propiedad intelectual, los servicios y las inversiones. Tales temas tendrían grandes repercusiones domésticas entre los países en desarrollo. Esos cambios en la

14 Hubo dos momentos coyunturales críticos que moldearon el modelo de desarrollo brasileño y consecuentemente dictaron nuevos comportamientos en materia de política exterior. El primero ocurrió en los años 1930, con la crisis del modelo agro exportador y la consecuente adopción del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI); y la segunda, en los años 1990, con el agotamiento del régimen ISI y su sustitución por un modelo de integración competitiva a la economía global. Es exactamente entre estos dos momentos históricos que Brasil se consolida como actor relevante en temas relacionados con el multilateralismo económico.

15 Brasil fue uno de los ejemplos más exitosos del modelo ISI, cuyas principales características eran: papel central del Estado en la regulación, incentivos y subsidios a la producción y relativa discriminación contra productos importados. En los años 1960 y 1970, la política externa se tornó un instrumento fundamental del modelo ISI. Las demandas brasileñas por el tratamiento diferencial entre países en desarrollo crecieron en el régimen del comercio internacional. Tanto por la no reciprocidad en el comercio de estos con los países desarrollados, como por la creación de un Sistema General de Preferencias (SGP), y, finalmente, por el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC).



Ronda Uruguay llevaron a la desintegración política del G-77 y la consecuente flexibilización de la posición desarrollista en las negociaciones del GATT.

Con la vigencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la formación de la coalición del G-20 en la reunión de Cancún en 2003 representa de cierta forma el renacimiento del espíritu de una alianza tercermundista, desarrollista, de ámbito Sur-Sur. La creación del G-20 llevó a un cambio estructural de las negociaciones internacionales junto a la OMC y fue una oportunidad para que Brasil pueda renovar su papel de liderazgo como intermediario indispensable entre los débiles y los fuertes.

Por lo tanto, se percibe que este compromiso brasileño en los foros económico-comerciales multilaterales no es una novedad. Al consolidar el multilateralismo económico como paradigma de su actuación externa, Brasil asume una identidad reivindicatoria y reformista, y manifiesta una doble identidad internacional: de país en desarrollo y de país sudamericano, en todo foro multilateral en que participe.

La actuación del G-20 se destaca en diferentes organismos multilaterales: con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en búsqueda de la revisión de las condicionalidades y del poder de voto, especialmente desde la crisis financiera de 2008; con el Banco Mundial (BIRD), a través de la apertura de nuevas líneas de financiamiento para políticas específicas destinadas a países de menor desarrollo relativo; con la OMC, por los esfuerzos de dar continuidad a la unidad negociadora en la Ronda de Doha, a pesar de la existencia de claras divergencias dentro del grupo.

Por otro lado, la intensidad del foco brasileño en los foros informales de cooperación Sur-Sur, así como las reuniones ministeriales de los BRIC, del G-20 y del IBAS,¹⁶ pueden caracterizar un cambio de rumbo para las coaliciones entre países en desarrollo. Aunque en gran parte la temática debatida se refiera a las reformas de los sistemas multilaterales, políticos y económicos, los foros se transforman en espacios de articulación y aproximación que sirven como fines en sí mismos, especialmente después del fracaso reciente de las negociaciones de Hong Kong, en 2005.

16 El Foro de Diálogo IBSA es una iniciativa de cooperación entre India, Brasil y Sudáfrica, de amplio espectro, que busca una coordinación política para negociaciones internacionales, así como establecer cooperación técnica en temas específicos. En <http://www.forumibsa.org/>.

Estos foros se transforman de forma paulatina en una alternativa a los foros multilaterales de las organizaciones internacionales, lo que contrasta con la práctica formalista de la política externa brasileña del siglo XX, y tiene mayor evidencia en el contexto de la integración sudamericana.

Prioridad a la integración sudamericana

Con relación a la política exterior hacia Sudamérica, es necesario analizar dos aspectos que sufren influencia de esta im“BRIC”ación de la agenda internacional brasileña.

El primer aspecto se refiere a la reorientación del foco regional establecido por la diplomacia brasileña, que reduce drásticamente la actuación en la integración de Latinoamérica, y se concentra intensamente en la integración de Sudamérica. Este cambio de orientación de la política exterior se fundamenta, en parte, en la constatación de que una noción de Latinoamérica, establecida sobre raíces históricas e ideológicas, es muy poco realizable, por el alto grado de asimetría entre Sudamérica y el Caribe. Además, la fuerte influencia norteamericana en el Caribe genera una polarización innecesaria con Brasil. Prueba de ello fue el reciente episodio de golpe de estado en Honduras. En este sentido, caminar en dirección hacia la integración de Sudamérica garantizaría una zona de influencia mucho más confortable para Brasil.¹⁷

El sostenimiento y ampliación paulatina de este trabajo de aproximación bilateral en el ámbito de la región se intensificó durante este nuevo siglo, desde la primera Cumbre de Jefes de Estado Sudamericanos realizada en Brasilia en el año 2000, y se profundizó con el proceso de lanzamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) en el año 2004, que culminó con la firma del acuerdo de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR), en el año 2008.

Este estrechamiento en torno al eje sudamericano fue posible, en gran medida, gracias a un momento sui géneris de los partidos de tendencia de izquierda en el continente, que fomentó una mayor aproximación de carácter ideológico-partidario entre países del Cono sur (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile) y los países andinos (Ecuador, Bolivia, Vene-

17 Celso Lafer, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, Sao Paulo, Perspectiva, 2007, 2a. ed.



zuela). La unión de estos países dio como resultado una aproximación de sus respectivos bloques comerciales –Mercado Común del Sur (Mercosur) y Comunidad Andina (CAN)– que culminó en el rechazo definitivo del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005.¹⁸

El segundo aspecto se refiere al Mercosur. Desde su relanzamiento en el año 2000, los miembros del bloque están obligados a negociar acuerdos comerciales internacionales de forma conjunta,¹⁹ lo que generó una identidad internacional conjunta a los países del Cono Sur, en la búsqueda de que los miembros del Mercosur no realicen negociaciones de forma individual con otros países o bloques.

En gran parte este “encierro” del Mercosur hacia el exterior se debe a la priorización que sus miembros, especialmente Brasil, dieron a las negociaciones multilaterales de liberalización comercial en el marco de la Ronda de Doha. Tal priorización fue criticada, y en la actualidad el Mercosur ha comenzado a relativizar esta prioridad, si se considera la reciente celebración de acuerdos comerciales con: Israel, Egipto, India y la Unión Aduanera de la África Austral (conocida por la sigla SACU, en inglés).

Conclusión:

¿Ser o no ser BRIC? ¡Esa es la cuestión!

Como se puede percibir en este breve análisis, durante el cambio del siglo XX al XXI, la esencia de la agenda internacional brasileña no fue alterada. A partir del año 2003, con el cambio de Brasil, Rusia, India y China al estatus de BRIC, hasta el momento el cambio se ha dado en las vías para lograr los objetivos definidos en la misma agenda.

De hecho, la política externa está imBRICada. Esto significa que todos los frentes de actuación de la política externa brasileña están, en mayor o menor medida, interconectados, superpuestos. El gran desafío de Brasil para el siglo XXI se convierte ahora en generar un nivel de coherencia a este entrelazamiento de acciones internacionales. Como dejamos anotado precedentemente, al respecto existen una serie de ejemplos.

18 Emir Sader, *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*, Sao Paulo, Boitempo, 2009.

19 Decisión del Consejo Mercado Común No. 32/2000 –Relanzamiento de Mercosur– Relación Externa, en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200p.asp>.

En relación a la búsqueda de un puesto permanente en el CSNU, hay una serie de acciones que ejemplifican la im“BRIC”ación de la política exterior brasileña. La mediación del *impasse* iraní, en la medida en que aproximó al Brasil a los países árabes, lo alejó de los países miembros permanentes. También el hecho de candidatizarse, fundamentado en la necesidad de dar representatividad y voz a América del Sur, lo coloca en una situación delicada con Argentina, que no reconoce a Brasil como su interlocutor en los foros multilaterales.

Con relación a la cooperación Sur-Sur, a pesar de que es el objetivo de la agenda que actualmente da mayores frutos a Brasil, podría convertirse en una iniciativa complicada en un futuro cercano. El país debe asumir la complejidad y las consecuencias de toda acción colectiva. El mantenimiento de la unidad del G-20 será uno de los grandes desafíos de la política exterior brasileña en los próximos años, si persiste en apostarle a las negociaciones multilaterales a través de la alianza Sur-Sur.

El problema reside en que convertirse en una potencia emergente puede hacer que la diplomacia brasileña deje de lado los paradigmas que históricamente había construido. Ser BRIC trajo una expectativa de desarrollo que, en caso de que llegue a concretarse, podrá alejar al país definitivamente de los paradigmas de política exterior que la orientaron durante del siglo XX. Es decir, cuanto más Brasil se convierte en BRIC, más se aleja del concepto de país en desarrollo y del concepto de país sudamericano.

En este sentido, los países BRIC podrán perder su credibilidad como portavoces de los países en desarrollo y dejar de cierta forma la simetría en las relaciones con sus compañeros del sur. En fin, el desplazamiento de Brasil de la periferia hacia el centro de la economía mundial lo forzará a readecuar sus prioridades y paradigmas de política exterior.

Al mismo tiempo, armonizar el multilateralismo, la diplomacia Sur-Sur y la integración sudamericana son desafíos vitales para Brasil. El mantenimiento y la profundización de los proyectos de integración sudamericana, más allá de la UNASUR, son fundamentales para que la integración genere frutos permanentes. Concentrarse en iniciativas estructurales, tales como la Iniciativa para Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), así como el Fondo para la Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM) pueden ser importantes guías de un proceso de integración que vaya más allá de los intercambios comerciales, tan susceptibles a desequilibrios en tiempos de crisis financieras y cambiarias.



Tan solo con inversión en iniciativas de carácter estructural, de largo plazo, el proyecto de integración sudamericana se podrá consolidar más allá de las afinidades ideológico-partidarias. El hecho de la salida de Lula del poder, a finales del año 2010, aumenta los desafíos para Brasil, por el hecho de que su presidencia durante los dos mandatos llevó a cabo una diplomacia altamente personalista, carismática y en gran parte intransferible.²⁰

Con relación a Sudamérica, el Mercosur se encuentra en un período de crisis de identidad, de la que saldrá solo cuando sus miembros decidan si continuarán con la fórmula del regionalismo endógeno, cerrado en sí mismo, o se embarcarán en el fenómeno contemporáneo de la proliferación de acuerdos bilaterales, para integrarse sustancialmente en el mercado mundial. Esta opción aún no ha sido definida por el Mercosur, y si tarda demasiado, podría perder el tren de la historia.

Al consolidar el multilateralismo económico como paradigma de su actuación externa, Brasil asume una identidad reivindicatoria y reformista, y manifiesta una doble identidad internacional.

¿Tendrá Brasil la capacidad de corresponder a las proyecciones del informe de Goldman Sachs? Sin duda esto dependerá mucho más de la política interna que de la externa, muy a pesar de que esta última haya asumido desde la posguerra una posición estratégica fundamental para hacer viables a los proyectos de desarrollo nacional. Pensar en una política de desarrollo para Brasil sin tomar en cuenta la

política exterior, sería un retroceso demasiado costoso para el país.

El gran desafío de la política exterior brasileña se convierte en la actualidad en ser capaz de mantener la actual agenda internacional ImBRICada, sin dejar de lado las raíces diplomáticas, tanto desarrollistas como sudamericanas. Por lo tanto se hace necesario comprender las contradicciones naturales en la política exterior al momento de abordar los temas de forma bilateral, regional y multilateral, especialmente en el mundo en desarrollo. Aun, si se toman en cuenta las limitaciones de recursos y de poder, es necesario mantener cautela para este nuevo nivel al que se dirige la actuación internacional de Brasil.

20 Rubens Ricupero, “À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível”, en *Novos Estudos*, No. 87, julio, Sao Paulo, CEBRAP, 2010, p. 58.

Finalmente, percibir que todos los frentes están im“BRIC”ados es una clarividencia que urge a Brasil, bajo el riesgo de no reconocer que las tensiones y contradicciones en la actuación internacional son naturales en cualquier país que aspire a algún grado de protagonismo internacional. Reconocida la naturalidad de la obligación, cabrá a Brasil decidir si quiere asumirla o no, con todas las consecuencias de tal decisión.

Bibliografía

- Almeida, Paulo Roberto, “O Brasil como ator regional e como emergente global: estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional”, en *Cena Internacional*, vol. 9, No. 1, Brasília, UnB-IREL, 2007.
- Armijo, Leslie E., Sean W. Burges, “Brazil, the entrepreneurial and democratic BRIC”, en *Polity* (32-3497), Northeastern Political Science Association, 2009.
- Baumann, Renato (Org.), *O Brasil e os demais BRICs: comércio e política*, Brasília, CEPAL / IPEA, Brasília, 2010.
- Cepaluni, Gabriel, Tullo Vigevani, “A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação”, en *Contexto Internacional*, vol. 29, No. 2, Rio de Janeiro, julio-diciembre, 2007.
- Cervo, Amado Luiz, *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*, 2a. ed., Sao Paulo, Saraiva, 2007.
- Danese, Sérgio, *A escola da liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil*, Sao Paulo, Record, 2009.
- Estevadeordal, Antoni, et al., *Integrating the Americas: FTAA and beyond*, Cambridge, Harvard University Press, 2004.
- Guimarães, Samuel Pinheiro, *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2007.
- Hurrell, Andrew, et al., *Os BRICs e a ordem global*, Rio de Janeiro, FGV, 2009.
- Lafer, Celso, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, São Paulo, Perspectiva, 2007, 2a. ed.
- Purushothaman, Roopa, Dominic Wilson, “Dreaming with BRICs: the path to 2050”, *Goldman Sachs. Global Economics*, paper No. 99, Nueva York, Goldman Sachs. October 1st, 2003.
- Ricupero, Rubens “À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível”, en *Novos Estudos*, No. 87, julio, Sao Paulo, CEBRAP, 2010.
- Sader, Emir, *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*, Sao Paulo, Boitempo, 2009.
- Vizentini, Paulo Fagundes, *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*, Sao Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2008, 3a. ed.