
Política exterior del Brasil: ¿un país que juega como gran potencia?

Investigadores:**Juan Carlos Guerrero**Investigador del Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales (CIPe)**Carla Menza Peláez**Investigadora del Centro de Investigación
y Consultoría en Cooperación Internacional (CICUI)
de la Universidad Externado de Colombia**Colaboradores:****Jairo Andrés Paredes Campaña**Egresado de la Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales Universidad Externado de Colombia**Luz María Ramírez****Henry Vallejo**Estudiante Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones
Internacionales Universidad Externado de Colombia**INTRODUCCIÓN**

En el estudio de la política exterior de un país se deben considerar tanto los factores externos como internos implicados en su formulación. Este análisis permite delimitar y configurar el ámbito de acción así como sus perspectivas. Por lo mismo, es necesario tomar en cuenta algunos supuestos como la existencia de un sistema internacional atomizado, y a la vez interdependiente, en el cual no necesariamente se puede reconocer estructuras iramovibles o un sistema consolidado, sino la existencia casi permanente de acontecimientos de carácter imprevistos e imperfectos.

Se plantea entonces la cuestión de cómo medir la importancia e incidencia de cada uno de los elementos determinantes para el diseño de la política internacional. De acuerdo con Hugo Fazio: "El sistema mundial en construcción se caracteriza en que las relaciones internacionales gozan de un mayor grado de autonomía con respecto a la actividad de los Estados. En lo que respecta a la formulación de la política internacional, esta relativa independencia de las relaciones internacionales se traduce en aumento del peso o influencia de los factores externos

en el diseño de las formas de relacionarse con el exterior"¹. Cabe anotar que los factores llamados "externos" tienen como función marcar los márgenes de acción y delinear las tendencias internacionales influyendo por supuesto en la naturaleza tanto de los actores internacionales como de sus políticas.

Por consiguiente, se puede considerar la posibilidad de otorgarles un papel y relevancia cada vez mayor a los factores externos ya que no se puede negar la existencia de ciertas tendencias como la internacionalización de los países en materia de relaciones internacionales. De acuerdo con el grado de internacionalización obtenido, mayores serán sus intereses globales y sus responsabilidades y por consiguiente se sentirá aún más la necesidad de tener un espacio mayor en el sistema mundial. Esta situación cambia la perspectiva de términos "absolutos" o nominales a "relativos" en cuanto a los elementos que inciden en la formulación e implementación de las políticas externas.

Tomando en cuenta lo anterior, Brasil es un país continente que ha buscado históricamente proyectarse en el escenario internacional como un actor de grandes potencialidades, que se encuentra en un proceso de reafirmación de su posición y especificación de su peso internacional. Factores como el repunte económico que se vive en la actualidad, la formación temprana de lo que se podría considerar una esfera de influencia en África y en América Latina y la existencia de una agenda internacional propia y definida pueden llevar a la creación de una "mentalidad de potencia" que conduzca a Brasil a su consolidación como líder regional en los campos político y económico.

¹ Hugo Bazío Vengós, "Los factores externos en la política internacional: contemporánea material para discusión", *Colectánea Internacional*, N° 25, enero-marzo, 1994.



Considerando su enorme potencial material y su cada vez más perfeccionada actividad diplomática, Brasil ha puesto al servicio de sus intereses una política exterior basada en principios orientadores claros y constantes con unos objetivos definidos e instrumentos identificables que permitirían afirmarlo como un país que se perfila como una potencia media situado en América del Sur.

Al hablar del diseño de la política exterior es preciso aclarar que Brasil lo ha asumido de manera explícita, conscientemente formulada en correspondencia con sus principios y objetivos, pero no se puede desconocer una influencia implícita basada en la visión que Brasil tiene del mundo y como percibe su papel en el escenario internacional. A esto cabe señalar que en relación con su proyección en el mundo, ha asumido un papel de intermediación entre Norte y Sur, dada su doble condición de ser un país con mayoría pobre pero que actúa como rico.

Dentro de las prioridades temáticas de la política exterior se encuentran los asuntos de la nueva agenda internacional, en la que las cuestiones sobre desarme y no proliferación, tráfico de drogas, lavado de dinero, han cobrado cada vez más importancia, y donde la temática comercial se ha constituido como eje de las relaciones con la región, determinando así sus prioridades geográficas y reafirmando su estrategia de vinculación de temas.

Por su parte, como medio para el cumplimiento de sus objetivos y prioridades, Brasil cuenta con una serie de instrumentos que facilitan la operación y coordinación de sus políticas y estrategias a nivel internacional, entre los que se pueden mencionar la Agencia Brasileña de Cooperación Internacional (ABC), los acuerdos de Integración como estrategia de desarticulación de

bloques, la utilización del derecho internacional como sustento en su intención mediadora, una presencia institucional y participación en foros multilaterales y la utilización de sus recursos de poder.

Sin embargo, dentro de este panorama positivo no se debe desconocer una serie de debilidades que se traducen en una brecha entre grandes proyectos y expectativas planteadas en Itamaraty², y las capacidades reales de su alcance. Se plantea la existencia de fracturas al interior del país y de problemas que le generan fragilidad para el sustento de su política exterior, al igual que contradicciones en su manejo como la defensa del regionalismo abierto a la vez que mantiene prácticas proteccionistas, o el hecho de dejar de ser conciliador para la defensa de sus propios intereses, como ocurre muchas veces en el Mercosur.

I. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Brasil se caracteriza por tener una tradición diplomática definida por ciertos principios que le han asegurado su continuidad, ya que ha superado toda clase de coyunturas dentro del país, debido al respeto a parámetros establecidos a mediano y largo plazos. Lo anterior le concede un carácter de previsibilidad mantenida por más de un siglo con unos cuadros profesionales y una legitimidad conferida por consenso entre las fuerzas de partido internas, hecho que puede llegar a asegurar una política exterior un tanto independiente de la política interna³. Dentro

² El Ministerio de Relaciones Exteriores con el nombre histórico del edificio en Rio de Janeiro.

³ *Revista Política Externa* Vol. 5 N° 2, Sep.-Oct.-Nov., 1996, y el artículo "O lugar do Brasil no mundo" del Embaixador Rubens Antonio Barbosa.



de sus líneas de acción propende por el reconocimiento de principios universalmente aceptados y sustenta su discurso en la defensa y prescripción de un sistema internacional, con reglas claras y sólidas, que faciliten la cooperación entre todos los actores.

Es así como el país, durante el tiempo en que los militares detentaron el poder, mantuvo el servicio exterior con alto grado de autonomía frente a éstos y llevando a cabo una política consecuente con sus marcos establecidos. Esto, por ejemplo, generó confianza en sus vecinos y calmó los temores de cualquier expansión por fuera de sus fronteras. Igualmente se ha visto la autonomía de Itamaraty⁴ en procesos como la transición a la democracia y su consolidación durante la renuncia del presidente Collor debido a corrupción y los actuales cambios entre ellos el constitucional, donde la cancillería posee alto grado de profesionalismo y capacidad de decisión.

Dentro de los principios que dirigen la política exterior brasileña, expresados a través del discurso, se encuentran el respeto al Derecho Internacional y a los Derechos Humanos, la igualdad jurídica entre los Estados, la consolidación de la Democracia al interior de la sociedad y entre todas las naciones. Así mismo, una línea pacifista de apoyo a la no proliferación nuclear, la defensa de los principios de soberanía y no intervención⁵ y la solución pacífica de controversias así como el derecho de cada nación de implementar políticas que impulsen su desarrollo.

⁴ *Idem*.

⁵ *Revista Política Externa, Op. Cit.*

La búsqueda de la paz y del respeto al Derecho Internacional es una constante que aparece en su discurso, y que, por ejemplo, se vio reflejada en hechos como el esfuerzo a la solución del conflicto entre Ecuador y Perú, invocando el respeto a las normas internacionales en su condición de país garante del tratado que existía entre las dos partes. Dentro de su pacifismo es importante resaltar su posición a favor de la eliminación y no proliferación de armas nucleares, siendo parte de tratados y generando alternativas como la iniciativa en la Comisión de Desarme de Naciones Unidas, al igual que su contribución al mantenimiento de la paz a través de operaciones, mediaciones y la búsqueda del respeto a los principios de soberanía y no intervención, así como los otros establecidos en la Carta de la ONU.

Cuestiones como los Derechos Humanos también son expresadas constantemente, sin embargo el país es fuertemente criticado debido a las condiciones en que vive una parte de la población, donde el maltrato y la prostitución infantil, entre otros hechos, constituyen una debilidad.

Principios como la igualdad de los Estados y la democracia en el sistema internacional se plantean intensamente en el contexto de la reforma a las Naciones Unidas y sobre todo en la búsqueda de un asiento en el Consejo de Seguridad por parte de Brasil, ya que de acuerdo con estos principios, el país es un fuerte candidato para ser protagonista activo de la ampliación por su potencial económico, demográfico y su representación geográfica y regional, haciendo un llamado a la posibilidad de acceder a una toma de decisiones más equitativa y democrática.

Una de las condiciones que identifica al país es la de ser un



“constructor de consenso”, que se ve reflejada a través de la promoción del multilateralismo, del regionalismo abierto, del fortalecimiento del mercado y de las relaciones económicas, así como la búsqueda de la protección del medio ambiente.

Brasil tiene una gran participación en los foros internacionales, donde se demuestra su amplia capacidad de negociación y su actividad en torno a propuestas alternativas con las que busca reunir intereses y reflejar sus intenciones y objetivos entorno a la presencia y actuación en el sistema internacional. Igualmente, ha demostrado su importante papel en una búsqueda de beneficios comunes a través de los procesos de integración, donde el Mercosur es un claro ejemplo de lo anterior, y se extiende más allá de sus límites gracias a la articulación con otros países y grupos dentro de la región y al exterior de ella como con la Unión Europea.

Cabe resaltar el liderazgo brasileño en el tema del medio ambiente, que además de ser natural debido a sus grandes recursos, ha demostrado su interés por la búsqueda de un consenso mundial sobre la protección y el compromiso sobre el tema, y que refleja la importancia de los principios en esta categoría.

Todas las condiciones mostradas anteriormente no le impiden a Brasil tener una política exterior, que a la vez de ser pragmática, conserva un rasgo importante de flexibilidad, condición que le facilita su adaptación a los nuevos procesos y transformaciones que se desarrollan dentro del país y en el contexto internacional.

II. DISEÑO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

A. Objetivos

Uno de los objetivos de la política exterior es su consolidación como potencia media o regional, ampliando su participación internacional y asegurando una posición privilegiada en la región y en el mundo. Este objetivo está sustentado en el desarrollo histórico que ha tenido la economía brasileña y en una convicción geopolítica y nacional.

A partir de la década del sesenta y el setenta el país vive un gran crecimiento económico convirtiéndose en el primer exportador de los países en vías de desarrollo y asegurándose un Producto Interno Bruto casi al nivel de las naciones de Occidente, condiciones que permitieron hablar de un milagro económico brasileño⁶. Igualmente cuenta en esta época con gran capacidad militar que sumada a su tamaño, localización, población y recursos permite hablar del Brasil como uno de los dos colosos del continente americano. Esto sirve como apoyo a la definición de un "destino manifiesto" de la nación, fundamentado en teorías geopolíticas que propugnaban por el ingreso de Brasil en el mundo desarrollado.

Sin embargo, ya a principios de los ochentas sufre la crisis de la deuda y un descenso de los niveles de exportaciones y de crecimiento, convirtiéndose en el país más endeudado del mundo y con una inflación del 123%⁷. Es así como a partir de

⁶ Yves Lacoste (dir), *Dictionnaire de Géopolitique*, París, Flammarion, 1993, pp. 319-330.

⁷ *Ibid.*



1985 se da un proceso de profundas transformaciones y se empieza a concebir una idea del "Brasil nuevo" cuando se experimenta la nueva república que termina con 30 años de régimen autoritario de los militares y que da la vuelta a la legitimidad de la Constitución a través de una Asamblea Constitucional realizada en 1986 en búsqueda de la consolidación de la democracia y libertades plenas, todo gracias a un proceso de negociación con toda la sociedad. Lo anterior refuerza los principios de pacifismo y consolidación de la democracia en el continente.

La idea de un "nuevo país" se sustenta en conceptos geopolíticos referidos a dos directrices fundamentales como son espacio y posición, sobre la base de aspectos puramente cuantitativos, por una parte, que clasifican a Brasil en el sexto lugar del mundo de acuerdo con su "poder perceptible", es decir con la capacidad de imponer su voluntad, determinado por la fuerza militar, el tamaño, localización, población, recursos, economía, desarrollo tecnológico, y por otra, los factores cualitativos que abarcan la percepción frente al papel que deberá cumplir en su contexto.

Dentro de sus grandes propósitos se encuentra el reconocimiento sobre la necesidad de superar los problemas de pobreza y desarrollo sostenible que vive gran parte de su población⁸. En los diferentes foros internacionales, Brasil ha sido siempre un abanderado en las discusiones tendientes a disminuir la brecha entre los países del Norte y del Sur, defendiendo la idea de tener igualdad de oportunidades para el desarrollo y una distribución equitativa con relación al pago de los costos asociados que

⁸ Roberto Adorno, "Política exterior e desenvolvimento", en *Política Exterior*, vol. 3, N° 3, São Paulo, diciembre 1994.

requieren de la cooperación internacional para su plena inserción en la economía mundial.

Debido a la transición pacífica después de 30 años de régimen autoritario hacia una democracia plena, Brasil aboga por la consolidación de la democracia en el continente, siempre en la búsqueda de un sistema internacional más equilibrado y democrático, bajo los principios de "gobernancia" responsable y construcción de consensos en el ámbito internacional.

Por otro lado, uno de sus objetivos ha sido la promoción del multilateralismo, con el propósito de impulsar temas de especial relevancia para Brasil como el comercial. A este efecto su deseo es proyectarse como *global trader*, es decir, lograr la diversificación de las relaciones comerciales y contribuir en el afianzamiento del sistema multilateral de comercio. Dentro de este marco, defiende la promulgación de reglas claras, transparentes y consistentes en el marco de la OMC. Por lo tanto, su objetivo puede resumirse en la búsqueda de una participación activa y predominante en los procesos de globalización-regionalización.

De otro lado, los temas relativos a las tecnologías sensibles son blanco de interés para Brasil por cuanto propugna por una mayor libertad en el intercambio de este mercado, dada su participación en los programas nucleares y espaciales. En este sentido, uno de sus objetivos más importantes es mostrarse como un país pacífico y responsable en el marco de su ejercicio soberano.

Otro aspecto determinante a la hora de formular la política exterior brasileña es el geopolítico. Por lo mismo, dada su

coyuntura y situación estratégica ha centrado su atención en América Latina y ha planeado proyecciones sobre África Occidental y la Antártida.

Brasil es un país cuya visión geopolítica está determinada por su ubicación geográfica, con una frontera oceánica importante y unos recursos internos con enormes potencialidades. Esta percepción se inicia con la consolidación y formación del Estado Nacional, que con sus grandes transformaciones en el sector industrial y en el cultivo del café requirió de un Estado fuerte que se reafirmó a partir del gobierno de Getulio Vargas en 1930, con un énfasis centralista. Desde sus inicios, el Estado brasileño ha tenido una conciencia de la inmensidad del país⁹ y la necesidad de lograr la unidad nacional a través de un proceso que integre las diferentes subculturas como en el caso de los "bandeirantes" y por medio de una presión para poblar el occidente del país de manera más racional.

Esta concepción del Brasil tiene sus raíces en la herencia cultural y política portuguesa cuya estrategia se enfocaba en la ampliación de su espacio por medio de la conquista de fronteras naturales¹⁰.

⁹ El Estado más vasto del hemisferio Sur y quinto país del mundo en extensión territorial (8.511.965 km²).

¹⁰ Se tuvo la idea de que Brasil era una isla, aislada del resto del continente por los grandes ríos que bañan la cuenca del Amazonas y los que desembocan en el estuario del río de la Plata, por lo tanto, el control de esas vías era esencial para la construcción del territorio brasileño. En el proceso se expulsó a Francia del Maranhão para controlar la desembocadura del Acuzónas, al igual que a Holanda del nordeste en 1654. Con los españoles se llegó a un acuerdo con el Tratado de Madrid de 1750, por medio del cual Brasil retomó el control de la desembocadura del río de la Plata, y España reconoció la conquista del Mato Grosso. Yves Lacoste, *Op. Cit.*, 1993, pp. 319-330.

Para reafirmar su vocación militar y la importancia que se le ha otorgado a los asuntos de defensa, cabe recordar que las fuerzas armadas¹¹ son consideradas como las fundadoras del Estado brasileño.

Con el fin de comprender los objetivos que Brasil se ha propuesto en su política exterior es preciso revisar su percepción del contexto internacional. En este sentido, se entiende que los procesos de globalización y transnacionalización son como corrientes inevitables pero que a la vez poseen dinámicas propias. En este marco se destacan el papel que debe desempeñar a nivel de la región y sus consecuentes procesos de integración. Para lo cual la diplomacia brasileña reafirma sus condiciones de credibilidad y confiabilidad a nivel internacional.

Brasil también entiende las relaciones internacionales en varios niveles; ejemplo de ello es el tratamiento que se le otorga a temas globales como la generalización de los principios de democracia y libre comercio, la solución negociada de conflictos históricos, el fortalecimiento de las Naciones Unidas, el fin de las confrontaciones ideológicas, la disminución armamentista, la consolidación del sistema económico multilateral, y la competencia económica y tecnológica.

¹¹ En el siglo XIX, cuando la principal preocupación fue la demarcación de fronteras, ellas jugaron un papel en su establecimiento, defensa y ratificación y consolidaron la unidad nacional. Así se consideran como los garantes de la nación y del Estado moderno, lo que legitima su intervención en la vida política. Junto con los indios que guiaban expediciones, los pioneros y los bandeirantes, los militares son una figura mítica de la conquista territorial: iban poniendo orden... En 1949 se fundó la Escuela Superior de Guerra con conceptos doctrinarios y estudios relacionados con la seguridad y el desarrollo nacional. Por allí pasaron civiles y militares. Se creó una doctrina de seguridad nacional, aplicada por los militares durante su gobierno (1964-1986). Yves Lainez. *Op. Cit.*, 1993, pp. 319-320.



A su vez, promueve el mejoramiento en el tratamiento de ciertos asuntos sensibles a nivel regional y mundial como la recesión económica en los países en desarrollo, los bajos índices de crecimiento de las naciones desarrolladas, el desempleo, la persistencia en las prácticas proteccionistas, los conflictos étnicos, el narcotráfico, el terrorismo, el crimen internacional organizado, el tráfico de armas, el armamentismo regional, los derechos humanos, el problema de las minorías y el asunto sobre las inmigraciones.

En este contexto incluye dentro de sus objetivos lo que considera debe ser el papel de Brasil en el mundo, de acuerdo con la percepción que tiene de sus capacidades y posibilidades a nivel internacional. Es decir, lograr un papel de creciente importancia en el escenario mundial, justificado por una tradición de tolerancia demostrada a través de la integración étnica y cultural de la cual Brasil es un ejemplo reconocido. Por otra parte, el manejo de diversos temas y el interés que ha demostrado en la Agencia Internacional lo orienta a asumir un esquema que denominan *Global Player*¹², en una búsqueda constante de mayores y mejores vínculos extrac Continentales; adicionalmente no descubre su espacio de acción como un *Regional Player*¹³ con atributos importantes por su vocación pacífica y multilateral que lo convierten en un país con capacidad para mediar e interceder en diferentes conflictos a todos los niveles. Esta condición está garantizada por sus antecedentes negociadores con una alta capacidad en la cooptación y en el establecimiento de consensos tanto en el plano bilateral como multilateral.

¹² *Revista Política Exterior, Op. Cit.*
¹³ *Ibid.*

III. PRIORIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

A. Generalidades

Para el Ministerio de Asuntos Exteriores resulta de especial importancia establecer y diseñar las políticas con el concurso de la sociedad civil en la que tienen un papel importante los gremios comerciales, los partidos políticos, los medios de comunicación, los grupos de interés, los académicos, las ONG, y por otro lado tienen alta participación los niveles regionales y locales. Además, la complejidad de la comunidad internacional y los retos que significa requieren de los constructores de política la búsqueda de alternativas creativas y opciones estratégicas.

Esta característica en la formulación de los lineamientos del Brasil da como resultado una política exterior que posee una dinámica propia con cierto grado de autonomía frente a los matices políticos o ideológicos de las diferentes administraciones.

Brasil se encuentra atravesando por una etapa de estabilidad y reactivación económica debido en particular a la consolidación de la democracia y la adopción de políticas económicas liberales. Además ha enfrentado el problema de la deuda externa y se ha incentivado la inversión extranjera. Resulta claro que la consolidación económica se ha venido dando gracias a la política de expansión comercial que procura un mayor acceso a los mercados. La defensa de las buenas prácticas comerciales tendiente al mejoramiento de las condiciones sociales y el logro de *know-how*.

Bajo estos parámetros, este país considera prioritario el acercamiento regional, primordialmente al Mercosur, Norte América, la Unión Europea y la región Asia Pacífico.

En síntesis, se pueden señalar las presentes prioridades de política exterior como sigue:

- Consolidar el Mercosur.
- Incrementar las relaciones con otros países latinoamericanos.
- Estrechar los lazos con EE. UU., la Unión Europea y Japón.
- Establecer vínculos con la Cuenca del Pacífico en particular con los llamados países continente como China, Rusia e India.
- Colaborar en la consolidación de la Organización Mundial de Comercio.
- Lograr la reforma de las Naciones Unidas para obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad.
- Apoyar al multilateralismo económico con reglas claras y definidas.
- Defender el principio de desarrollo sostenible establecido en la Conferencia de Río.
- Crear el Alcsa (Acuerdo de Libre Comercio para Sur América)¹⁴.

Por otro lado, uno de los aspectos fundamentales, que tiene sus raíces en la historia política y de seguridad del Brasil, lo constituye la Política Nacional de Defensa, como área temática de fundamental relevancia al igual que el comercio en el momento de la formulación de la política exterior.

¹⁴ www.brasil.emb.nw.dc.us

Por su parte, la Política Nacional de Defensa tiene como objetivo esencial desarrollar las capacidades de la nación para su utilización en todos los niveles y esferas de poder, incluyendo la sociedad civil y a los militares. Esto no excluye la consideración de que por ser un país tan vasto y diverso regionalmente se necesite una política integrada que sea flexible para aproximarse a las diferentes realidades en cada región.

Algunas reflexiones en torno a la política de defensa tienen que ver con la modernización gradual de las capacidades de autodefensa, así como la existencia de un modelo de desarrollo que fortalezca la democracia, reduzca las inequidades sociales y priorice los sectores político, social, económico y militar compatibles con los requerimientos a nivel nacional.

En este sentido se han definido los siguientes objetivos nacionales de defensa¹⁵:

- Garantizar la soberanía e integridad territorial;
- Garantizar la aplicación de la ley y el respeto por las instituciones;
- Mantener la cohesión de la Nación;
- Proteger individuos, bienes o recursos brasileños o bajo jurisdicción brasileña;
- Otorgar a Brasil un papel preponderante en los asuntos internacionales;
- Contribuir en el mantenimiento de la paz internacional y la seguridad.

¹⁵ *Ibid.*



Principios estratégicos:

- Las fronteras y límites deben estar claramente definidos y reconocidos;
- Las relaciones con los vecinos se deben basar en el respeto y la confianza;
- El rechazo a las guerras de conquista;
- La búsqueda de la solución pacífica de controversias.

B. Prioridades geográficas

Como se mencionó anteriormente, América Latina y África se constituyen en lugares de importancia relativa para Brasil, sin desconocer que ha buscado, así mismo, construir alianzas estratégicas con el G7, Estados Unidos, la Unión Europea y Asia, al igual que con China, India y Rusia.

En términos regionales, Brasil posee una clara y pragmática visión de América que le permite de alguna manera reconocer y proyectar su posición e importancia relativa frente a los diferentes esfuerzos de integración. Ante esta situación, Brasil no le otorga un papel fundamental y único a la Iniciativa para las Américas ya que no la define como una alternativa de inserción económica, ni tampoco supera la relación bilateral con Estados Unidos, que abarca mayores temas como transferencia de tecnología, medio ambiente, propiedad intelectual y protección a las exportaciones¹⁶.

Ha sido claro el hecho de que inicialmente recibió la Iniciativa con

¹⁶ Francisco Rojas Aravena. "El Cono Sur Latinoamericano y la Iniciativa para las Américas", en *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

entusiasmo pero luego este fue disminuyendo por la exclusión de temas de interés nacional, definiéndola como una propuesta encaminada más a la solución de los problemas norteamericanos y como una estrategia en la búsqueda de apoyo regional frente a los lineamientos de política comercial en los foros internacionales.

Algunos de los reparos de Brasil a la iniciativa son: la diversidad frente al grado de desarrollo alcanzado por los países del área y el énfasis de los Estados Unidos en las relaciones bilaterales (países "modelos", "confiables" o "estratégicos"), que afecta la posibilidad de la articulación de intereses. En este orden, Brasil ha logrado plantear su política en términos de favorecer en primera instancia la integración en Mercosur y con Sur América, que permita iniciar el proceso de Alcsa.

Desde el punto de vista de la importancia relativa que otorga Brasil al Alcsa frente al Nafta es importante señalar que desde 1995 América del Sur, por condiciones de proximidad geográfica y económica, y el proceso de Mercosur, se ha constituido en orientación fundamental¹⁷, enfatizando a nivel internacional que esta iniciativa es estrictamente del ámbito comercial y económico, que no busca oponerse al Nafta o a los Estados Unidos para lograr mayor injerencia en la región¹⁸.

El viaje del presidente norteamericano Bill Clinton a Brasil y Argentina, a mediados de octubre de 1997, puso de manifiesto su búsqueda por la consolidación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que va en contravía de las intenciones

¹⁷ Barbosa, *Op. Cit.*, 1994.

¹⁸ *Ibid.*



brasileñas acerca de la creación, por su parte, del Area de Libre Comercio para Sur America (ALCSA) y las manifestaciones acerca del peligro que el primero genera para el Mercosur. Estados Unidos parece jugar con las rivalidades entre los dos países y una de sus estrategias que presentó fue el otorgamiento del estatuto a Argentina como "aliado principal extra OTAN", debido al supuesto reconocimiento de su papel desempeñado en el mantenimiento de la paz a través de las operaciones de Naciones Unidas en el Golfo Pérsico, con el argumento de que "no implica ninguna alianza estratégica ni ningún compromiso de defensa mutua"¹⁹.

Sin embargo, en su historia, Brasil ha buscado neutralizar a Estados Unidos en el Sur del continente, a pesar de que en diversos momentos ha apoyado su condición de potencia. Entre otros, que su aliado en las dos guerras mundiales hasta la presidencia de Joao Goulart (1961-64) y la "coyuntura anticomunista" lo acercó a Estados Unidos.

Desde la presidencia del general Geisel (1974-1979) la política externa de Brasil recuperó su independencia a través de hechos como el reconocimiento en 1975 del régimen marxista en Angola, la terminación unilateral del programa norteamericano de asistencia militar y la realización de un acuerdo con la República Federal de Alemania para construir reactores nucleares en Brasil. De igual forma, rechazó la política norteamericana para América Central, reafirmando los principios de no intervención y los derechos a la soberanía e involucrándose durante la presidencia de Sarney en el Grupo

¹⁹ www.alp.com, Octubre 9, 9 y 10 de 1997.

de Apoyo de Contadora. A pesar de estos distanciamientos, Estados Unidos ha percibido en los años más recientes a Brasil como un polo de poder en América y, por consiguiente, un aliado más que natural necesario, a la hora de jalonar algunos procesos como el de la integración.

El tema de la integración y el comercio han redefinido las prioridades geográficas para un país como Brasil, sin embargo Estados Unidos no deja de ser un país de la mayor prioridad en el continente y por lo mismo un socio relevante. Dentro de este contexto, cabe destacar que en el discurso del presidente Clinton se han planteado temas como la democracia, el desarrollo sostenible, la apertura de mercados y las relaciones comerciales, el terrorismo, el narcotráfico, lavado de dinero y la protección ambiental. Y dentro de este contexto sitúa a Brasil como un país democrático, opuesto al autoritarismo, con el cual se tiene una fuerte relación y se busca actuar en común para promover y fortalecer la democracia²⁰.

Ante esta percepción mutua en la que se reconoce el peso relativo de ambos países, no se puede pensar en la inexistencia de vínculos, por el contrario, es más acertado hablar de una agenda bilateral compleja, en temas antes señalados.

A la vez, es importante resaltar el papel de Brasil en el mantenimiento de la paz en el continente y el mundo, sus recientes intervenciones en la solución del conflicto de Ecuador-Perú; su política en contra de la carrera de armas

²⁰ "Strengthening Democracy and Advancing Economic Reform in Brazil", President Clinton, President Cardoso, Opening remarks at press conference following meeting, Washington, D. C., April 20, 1995, en *U. S. Department Dispatch*, Vol. 6, N° 18, May 1, 1995.

convencionales con Argentina; su contribución a las fuerzas de paz de la ONU en Mozambique y Angola. Todo esto en el marco de sus prioridades para la inserción del país en el contexto internacional.

Por otra parte, y reafirmando lo expuesto anteriormente, a pesar de que Brasil está unido a Europa y Asia por fuertes lazos políticos y comerciales, se puede decir que las piezas claves en la conformación de una agenda brasileña son América Latina y África. Las relaciones con las naciones africanas se estrechan cada vez más, y se puede pensar que Brasil es el pionero de las iniciativas diplomáticas y comerciales en el Continente Negro. Prueba de ello es el paulatino acercamiento con naciones como Nigeria.

Los países del Caribe son muy importantes porque representan una fuente cercana y segura para el suministro de azúcar, café, cacao y algodón. No se puede desechar la gran estabilidad de los precios de los productos citados en las naciones caribeñas.

Por otra parte, América Latina es importante para Brasil ya que es uno de sus principales compradores de armas. Ejemplo de ello son Guyana y Suriname, que se han visto fortalecidos por créditos, ayuda técnica y armas defensivas procedentes del coloso suramericano. En este punto es importante resaltar el apoyo de Brasil a Guyana en su diferendo con Venezuela por la región del Esequibo.

Brasil por su parte, es el país que comparte sus fronteras con mas países en Latinoamérica. Esto hace que se pueda hablar de dos grandes zonas de importancia para agrupar la temática fronteriza; la cuenca del Río de la Plata y la Cuenca Amazónica.

En la zona fronteriza referente a la Cuenca del Río de la Plata es de gran importancia la relación con Argentina, la cual siempre ha sido de rivalidad. Las razones de ello son principalmente los conflictos fronterizos del siglo XIX, agravados por la tradición militar de la población de la zona tanto en Argentina como en Brasil. También se debe considerar la disputa por la influencia sobre los Estados de Uruguay y Paraguay, lo que para el último país significó la Guerra del Chaco. No se puede olvidar que la competencia económica por los recursos y por la calidad del desarrollo industrial pueden crear roces entre las naciones siendo éste el caso de la relación de los países antes mencionados. Por último, se tiene las pretensiones contradictorias de los dos Estados en torno a su consideración de ser los líderes naturales en América del Sur. Para ello, han recurrido al apoyo de distintas potencias internacionales.

Durante los años setenta se suceden las dictaduras militares en los dos países y en Brasil se empieza la construcción de la represa de Itaipú en el Río Paraná sobre la frontera con Paraguay. Esto fue causa de gran tensión en las relaciones entre los dos países porque en Argentina se empezó a considerar a la represa como una barrera cuyo fin sería "separar" a este Estado de Paraguay y Bolivia, cumpliendo así el viejo anhelo brasileño de aislar a su rival de los países del norte.

En los años ochenta se hizo más manejable la situación a causa de la formulación del acuerdo tripartita sobre Itaipú en 1979. Por otra parte, se realizaron protocolos de preferencias comerciales recíprocas y se consolidó la ventaja en términos de fuerza económica de Brasil sobre Argentina. Este último empezó a mirar a la Patagonia y a las islas del Atlántico Sur mientras que Brasil miró hacia la frontera amazónica a la vez que se distanció

de Estados Unidos y diversifica sus alianzas en África y el Medio Oriente²¹.

Sobre la frontera amazónica los problemas con los vecinos son de otra índole. Se refieren principalmente a la lucha contra la infiltración de subversivos extranjeros y al control de fronteras. Se debe aclarar que también existe una vigilancia estrecha sobre las pretensiones territoriales de Estados rivales.

Para ello se han iniciado proyectos de construcción de rutas y se ha comenzado lentamente una reforma agraria que pretende reconocer y no otorgar los derechos de propiedad de la tierra a las comunidades existentes antes del Estado brasileño. Las dificultades en la implementación de esta política tienen que ver con la titularización de la tierra a causa del elevado grado de corrupción. En la actualidad se debate sobre los problemas de la justicia social en contraposición del equilibrio ecológico²².

En términos comerciales, la priorización es clara y evidente por lo mismo, América del Sur representa la valorización de la base regional paralela a la acción global. Esto le permite a Brasil una proyección como potencia regional de acuerdo con su patrimonio de paz, valores compartidos de democracia e integración en beneficio colectivo para capitalizar la proyección regional a nivel internacional²³.

"El regionalismo abierto promulgado por Brasil es compatible con los compromisos adoptados frente a la OMC. El Mercosur

²¹ Lacoste, *Op. Cit.*, 1993, pp. 319-339.

²² Barbosa, *Op. Cit.*, 1994.

²³ *Ibid.*

se fundamenta en el ALCSA (Area de Libre Comercio para Sur América) y el ALCA que es de naturaleza hemisférica. En ambos casos se define el imperativo económico como esencial para la motivación política y hacer ver que sin progreso económico es difícil lograr la estabilidad política. El proceso de integración hemisférico ha evolucionado de acuerdo con las siguientes fases:

- 1ª etapa: Romántica o retórica (Alalc 1960);
- 2ª etapa: Pragmática. En 1980 se transformó la Alalc en Aladi que incluyó la posibilidad de formular acuerdos parciales (Mercosur) en donde la Aladi se convirtió en el marco normativo;
- 3ª etapa: Regionalismo Abierto. A partir del 1º de enero de 1995 con la realización de la Unión Aduanera del Mercosur, la implementación del Nafta, el Alcsa (Area de Libre Comercio para Sur América) y la multiplicación de acuerdos bilaterales e interregionales²⁴.

Este proceso marca uno de los fundamentos de la política exterior de Brasil, como es la postura gradualista y a la vez flexible, manteniendo una preocupación constante por la consolidación de procesos menores. Es así como concibe Brasil al Mercosur²⁵ como la primera instancia política y económica en

²⁴ *Ibid.*

²⁵ El origen del Mercosur es el resultado del acuerdo político en 1985 entre Argentina y Brasil y la posterior adhesión de Paraguay y Uruguay que se dio en 1991, constituyéndose un mercado de 200 millones de personas. En diciembre de 1994 fueron eliminadas las tarifas y barreras no tarifarias de comercio y el 1º de enero de 1995 se constituyó la Unión Aduanera con una tarifa externa común. El comercio intra Mercosur pasó de 3.5 billones de US\$ en 1991 a US\$ 15 millones en 1995. Se ha dado un aumento de las inversiones y de las importaciones del Mercosur. En diciembre de 1995 el Mercosur y la Unión Europea firmaron un Acuerdo Interregional de Cooperación Económica. *Ibid.*

la perspectiva de un bloque regional. En tal sentido Brasil planteó el ALCSA a los miembros del Mercosur que la apoyaron y cuya consolidación permitiría a Brasil liderar la negociación del ALCA²⁶. Brasil entiende la necesidad de dinamizar en primera instancia las diferentes experiencias integracionistas como paso previo a conversaciones hemisféricas. En la reciente visita del presidente Clinton a Brasil en octubre de este año Estados Unidos reconoció la posibilidad de crear un ALCA "compatible con el Mercosur y con el liderazgo de Brasil", esta afirmación dejó un sabor conciliador entre los que se considera como los dos "gigantes" de América²⁷. Pero también Brasil observó la tentativa de Washington de atraer preferencialmente a la Argentina. En este contexto, Brasil ha logrado un apoyo relativo de Argentina para que las negociaciones del ALCA sean graduales mientras que Estados Unidos preferiría una acción rápida y concreta.

Dentro de este marco de relaciones de bloques económicos actualmente se puede encontrar una intensificación de los vínculos entre Mercosur-Unión Europea²⁸. Con el ingreso de España y Portugal a la Comunidad Europea se ha ampliado la disposición de cooperación con América Latina. Sin embargo, se perfila un descenso de la participación latinoamericana en el comercio exterior de la Comunidad Europea y un alejamiento debido a tensiones temáticas en la agenda bilateral centrada en aspectos económicos, especialmente el comercio y donde "los europeos insisten en la cooperación, el cuidado del medio

²⁶ ALCA, propuesta lanzada en la Cumbre de Miami por 34 países en diciembre de 1994.

²⁷ www.atp.com/Selección/Mercosur.

²⁸ Lucila Bizzozzi, "La Relación entre el Mercosur y la Comunidad Europea: ¿un nuevo paradigma de vinculación?", en *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, N° 111, enero-marzo, 1997.

ambiente y el desarrollo alternativo; y en la resolución de aspectos prácticos que cruzan el comercio, la inversión y la ayuda al desarrollo²⁹. Es bueno recordar que los países más relevantes para Brasil en cuestión de exportaciones e importaciones son Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y España. Igualmente, el impacto de las barreras no arancelarias para las exportaciones brasileñas es significativo³⁰.

Pero este proceso de acercamiento ha tenido dos contratendencias fuertes: "la proyección exterior de los países de la subregión que priorizaron el sistema interamericano y las relaciones con los Estados Unidos"³¹. Inicialmente "los emisarios informales de la Comunidad Económica Europea que vinieron a explorar el terreno de un posible acuerdo con los países del Cono Sur entre los años 1988 y 1990 volvieron descorazonados debido a que Brasil se encontraba renuente al mismo e inclinaba la balanza regional. Esa situación cambió al año siguiente, ya que los países integrantes del Mercosur, luego de firmar el "cuatro más uno"³² con Estados Unidos, plantearon la posibilidad de llegar a un acuerdo de cooperación con la Comunidad Europea"³³. Así, "el punto de inflexión estuvo puntado por el ajuste de las políticas exteriores y por la posición de Brasil, más proclive a la

²⁹ *Ibid.*, p. 28.

³⁰ Roland Ely, "Brasil y las Guayanas", en *Revista Interamericana*, N.º 5, Caracas, enero, 1988. Y Barbosa, *Op. Cit.*, 1994.

³¹ Rizzozero, *Op. Cit.*, p. 43.

³² Entre las relaciones EE. UU.-Mercosur existe un acuerdo marco conocido como "cuatro más uno", reconocido al proceso de integración. Los objetivos de los países del Mercosur eran incorporar los temas de transferencia de tecnologías y la deuda (clave para Brasil y Argentina) en la agenda de la Iniciativa de las Américas. Sin embargo, estos dos puntos fueron señalados como asuntos insalvables por Estados Unidos y no podían ser incorporados como parte del acuerdo marco". Francisco Rojas Arceva, "El Cono Sur Latinoamericano y la Iniciativa para las Américas", en *Estudios Interamericanos*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

³³ *Ibid.*, p. 44.

interdependencia y a la opción selectiva, que al realismo periférico"³⁴. Se acordaron políticas exteriores subregionales al negociar conjuntamente Brasil y Argentina ante la CE.

C. Prioridades temáticas

1. Desarme y no proliferación

Entre otros, Brasil ha suscrito los siguientes tratados y acuerdos: acuerdo con Argentina del cual surgió la Abacc (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materias Nucleares), la AIEA (Agencia Internacional de Energía Atómica) para control conjunto de material nuclear, las Disposiciones de la Declaración de Mendoza (Argentina y Chile) para la proscripción de armas químicas, el Tratado de Tlatelolco. Debido a estos y otros compromisos, Brasil es miembro pleno del Régimen de Control Tecnológico de Misiles (MTCR) y participará en el Grupo de Supresores Nucleares (NSG). Brasil ratificó la Convención de Armas Químicas que para este país representan compromisos más amplios que el Tratado de No Proliferación.

En cuanto al Grupo de Proveedores Nucleares, foro cuyo fin es asegurar la proliferación de las armas nucleares y su tecnología a través de una política de control a las exportaciones. Se pretende que las exportaciones de materiales nucleares cuenten con la vigilancia necesaria y con medidas de seguridad estándar.

Así mismo, con relación al Régimen de Control de Tecnología

³⁴ *Ibid.*, p. 35.

de Misiles, sus primeras aproximaciones a este tratado se debieron a la necesidad de Brasil de suscitar confianza entre la comunidad internacional para lograr apoyo en el desarrollo del programa espacial brasileño³⁵, en general, y su programa de vehículos para lanzamiento de satélites en particular. Como primer paso para lograr este objetivo se procedió a la fundación de la Agencia Espacial del Brasil como cuerpo civil. El 18 de agosto de 1995 se incluyeron los vehículos para transporte de armas para destrucción masiva como parte del compromiso de no proliferación. Brasil se comprometió a no producir, ni exportar misiles balísticos de largo alcance. Como consecuencia, Brasil entró a formar parte del Régimen de Control de Tecnología para Misiles el 27 de octubre del mismo año.

Brasil reafirmó su compromiso con el uso pacífico de la energía nuclear, pero no forma parte del Tratado de No Proliferación por principios, debido a que lo considera imperfecto y asimétrico, y no se constituye como un asunto estratégico o militar para Brasil. A la vez, reconoce el estatus de las cinco potencias nucleares actuales como un hecho temporal de la vida internacional, y no como un derecho de tales países para que conserven sus arsenales indefinidamente. Existe la creencia de que tratados como el *Comprehensive Test-Ban* y el *Cut-Off Treaty*³⁶ sean más efectivos en el control de la proliferación de armas químicas.

³⁵ *El Tiempo*, octubre 22 de 1997, "El presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, anunció ayer que su país ha pasado a integrar el exclusivo club de naciones que han conquistado el espacio, con el despegue, de un momento a otro, de un cohete que pondrá en órbita un satélite de investigación meteorológica. Es la primera misión completamente brasileña".

³⁶ *Comprehensive Test-Ban*. Este tratado dificulta la justificación de la posesión de arsenales nucleares y es el primer paso para la implementación del *Cut-Off Treaty* que regula la producción de material fisiónable para propósitos militares. La finalidad de este tratado es



Es preciso señalar que los programas nuclear y espacial en Brasil son objetivos permanentes de Estado y por lo mismo han abogado por una disminución de las restricciones internacionales y por la liberalización incluso parcial del intercambio.

Para muchas empresas brasileñas el comercio en estos renglones es de vital importancia para su sostenimiento y crecimiento, ya que implementan una política de exportaciones en estos rubros con el esfuerzo de aportar un alto agregado tecnológico en materia de comunicaciones, nuevos materiales y mecánica de precisión.

2. Tráfico de Drogas

La prioridad principal de Brasil es el control del abuso y la demanda por drogas dentro de sus fronteras. Así mismo, ha buscado la cooperación internacional para luchar contra el tráfico de las mismas. En mayo de 1995 Brasil fue elegido para participar en la Comisión de las Naciones Unidas para las Drogas Narcóticas. Por otra parte, ha participado activamente en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA. También se han firmado tratados de cooperación con países como Alemania, Portugal, Reino Unido y la Federación Rusa. En la actualidad se discute la firma de los mismos tratados con Italia, Rumania y Sur África.

lograr el desarme nuclear total, incluyendo la eliminación de las distinciones de carácter discriminatorio que se plantearon en el Tratado de No Proliferación. El compromiso de Brasil en este tratado no sólo es respecto a la prevención de la dispersión de armas nucleares, sino también sobre poner fin a su desarrollo. *Cut-Off Treaty*. Este tratado busca poner un techo a la producción de material fisiónable para explosivos con el fin de frenar el crecimiento de los arsenales. Para Brasil es importante considerar las existencias de materiales fisiónables que se encuentran almacenadas en la actualidad y para eso se piensa que el tema se debe incluir en la agenda de un futuro comité ad-hoc de la Conferencia de Desarme.

3. Lavado de Dinero

Brasil no apoya la propuesta de la Declaración de Buenos Aires que se perfiló en la Convención Interamericana sobre Lavado de Dinero. La posición oficial es que el tema del lavado de dinero debe madurar a nivel doméstico antes de que sea tratado a nivel de convención.

4. Comercio

Entre las prioridades de Brasil en materia comercial se tiene la adaptación de su política externa a la defensa de sus intereses nacionales. Estos mismos se erigen como prioridades, y entre ellos el más importante es la *inserción competitiva* del país en la economía mundial y su proyección política en el plano internacional.

Frente al plano económico, aboga por una competencia justa, reglas estables, generales y transparentes, y el desarrollo de mecanismos adecuados para la globalización y la defensa del multilateralismo. En el plano político, busca encontrar una estructura fiel a sus principios para consagrar la democracia como valor universal dentro de las sociedades y entre ellas, por ello su defensa a la reforma de las Naciones Unidas para adaptarla a los nuevos tiempos y al valor de los nuevos actores internacionales de acuerdo con su peso relativo en el escenario internacional³⁷.

En cuanto al comercio, en Brasil existe una preocupación real

³⁷ Barbosa, *Op. Cit.*, 1994.

por los subsidios y barreras para-arancelarias como el llamado *dumping* social y el proteccionismo verde que afecta las exportaciones de maderas.

Entre los otros temas de mayor importancia de la agenda internacional se tiene al narcotráfico y al terrorismo. Ante estos flagelos Brasil es partidario de aumentar los patrones de moralidad pública, impulsar los programas de reforma del Estado, prevenir y reprimir el consumo, venta y distribución de drogas. Inclusive, se sabe que se ha firmado un acuerdo con el Reino Unido para combatir el lavado de dinero. Por otra parte, existe consciencia de la necesidad de adecuar los organismos económicos en el marco de la globalización y regionalización³⁸.

Así mismo, son de interés para Brasil las migraciones, el crecimiento poblacional, el desarme, la no proliferación nuclear, la desertización y el desarrollo social. En cuanto a los temas sobre derechos humanos y medio ambiente, lleva una política de discusión abierta, divulgación, respeto y diálogo.

IV. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN, COORDINACIÓN Y OPERACIÓN

Brasil es uno de los países de América Latina que posee mayor claridad en el diseño y uso efectivo de instrumentos para la implementación de su política exterior. Para ello cuenta con diferentes entes e instituciones claramente coordinados por la Cancillería que le han permitido la difusión y operación de manera coherente y consistente en las diversas instancias

³⁸ Barbosa, *Op. Cit.*, 1994.



internacionales. Prueba de esto, son la promoción de tratados y acuerdos que coinciden con su visión estratégica y la ejecutoria de sus instituciones como la Agencia Brasileña de Cooperación.

A. Cooperación Internacional

La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), creada en 1987 es un ente técnico dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual dicta las directrices generales y orientaciones con base en la política de la cooperación internacional, ya sea en el campo de la oferta o la demanda, además señala los países prioritarios para el Brasil, dentro de una visión política más amplia³⁹. Dentro de este marco, Latinoamérica es una de las prioridades por su proximidad así como los países africanos que hacen parte de una política brasileña de aproximación cultural.

Brasil ha recibido cooperación técnica de países desarrollados y de organismos internacionales que le han significado el fortalecimiento de sus instituciones públicas y privadas y su reconocimiento internacional. Como sucede con algunos países de la región, Brasil, dados sus indicadores macroeconómicos, ya no es objeto de grandes recursos de cooperación, sin embargo ha diseñado diferentes estrategias para consolidarse como un país que ofrece cooperación internacional a países de ingreso medio y bajo, en especial a los países de América Latina y a los de África de expresión portuguesa.

“La prestación de Cooperación Técnica Internacional es, por lo

³⁹ Ponencia del Ministro Elim Dutra, Director ABC, en *Política de Cooperación Internacional y Reforma Institucional*, Memorias al Foro del 12 y 13 de marzo de 1997, Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigaciones y Consultoría en Cooperación Internacional-CICCI.



tanto, una responsabilidad a la cual el país y el gobierno brasileño consideran prioritaria. Es verdad que muchas instituciones brasileñas, como las anteriormente mencionadas, procuran atender los pedidos provenientes de casi todos los países latinoamericanos y de África. Sin embargo, estas atenciones, prácticamente todas de tipo puntual, no reflejan la importancia y la calidad de la cooperación que el Brasil puede y debe prestar.

Este país, a ejemplo de países más avanzados, considera que debe participar del esfuerzo para la creación de un orden internacional más justo⁴⁰.

En este marco la política brasileña se caracteriza por su condición proactiva que busca insertar sus instituciones en la prestación de servicios en muy diversos campos y modalidades del ámbito internacional así como fortalecer los vínculos y lazos con países amigos. Para lo cual cuenta con los recursos físicos y financieros correspondientes. Cuenta con iniciativas modernas como la cooperación triangular que desarrolla con donantes tradicionales para apoyar la cooperación con países en desarrollo, permitiendo nuevas posibilidades de acción en países con los cuales mantiene fuertes lazos culturales y políticos.

Esta posición tiende a hacer contrapeso a la cooperación regular ofrecida por los grandes donantes en particular hacia África y Centroamérica, orientada en muchos casos de manera asistencialista y contrada en la apertura de mercados. Brasil procura la adopción de modelos de desarrollo científico y técnico acordes con las realidades locales y por ello sustenta su discurso tendiente a la defensa y derecho al desarrollo.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 11.

La atribución básica de la ABC es "operar programas o proyectos de cooperación técnica internacional en los más diversos campos del conocimiento, negociados entre el Brasil, otros países y organismos internacionales, de acuerdo con la política externa brasileña y en estrecha sintonía con las prioridades nacionales de desarrollo"⁴¹.

Se puede destacar la constitución del Fondo Brasileño de Cooperación con la OEA y el programa de entrenamiento para catorce países de América Latina y de Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa, en cinco instituciones brasileñas, con apoyo del Japón. Por otra parte, la ABC tiene como función coordinar la cooperación en el marco del Mercosur, destacándose la designación de la Coordinadora General de la Agencia como miembro del Comité de Cooperación Técnica-CCT (órgano asesor del GMC-Grupo Mercado Común), donde son analizadas y aprobadas las proposiciones presentadas por los países miembros. Entre las actividades desempeñadas en este esquema de integración se puede mencionar el apoyo a las entidades nacionales en la formulación de proyectos y su acompañamiento, especialmente aquellos que cuentan con el apoyo del BID y de la Unión Europea.

En la reunión de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) de febrero de 1997 en México, se planteó que países como Brasil, México, Chile, Argentina y Colombia deberían tener un papel diferente en el ámbito de la cooperación internacional, es decir, tener una participación mayor en la cooperación Sur-Sur, de acuerdo con sus

⁴¹ *Ibid.*, p. 16.

capacidades, alcances tecnológicos y adaptación de tecnologías. De esta manera, actuar como nuevos socios en la cooperación permitiría un mejor aprovechamiento de los escasos recursos no reembolsables para Latinoamérica.

B. Adopción de convenios y tratados

Brasil ha venido intensificando sus relaciones fronterizas, como es el caso del *Pacto Amazónico* impulsado por iniciativa de su Cancillería en 1976. Inicialmente existía la preocupación de que el nuevo pacto afectara al Grupo Andino, pero rápidamente se logró la aceptación por parte de Ecuador y Perú. Bolivia por su parte no presentó obstáculos ya que "tenía una línea de actuación muy próxima a Brasil, sobre todo en lo atinente a políticas regionales"⁴².

La primera ronda de negociaciones tuvo lugar en Río de Janeiro (1977) y la segunda en Brasilia (1978), donde Itamaraty traía proposiciones concretas tendientes a disipar sospechas y dudas sobre la búsqueda de hegemonía y expansión brasileña. Declaraba que sólo se perseguía la integración de la red fluvial (cuestión importante para Venezuela por el Brazo Casiquiare que conecta las cuencas hidrográficas del Orinoco y Amazonas), la coordinación de la preservación de recursos y la investigación, y enfatizaba en la búsqueda de integración física.

El 3 de junio de 1978 se firmó el TCA, donde se manifiestan los objetivos de la política exterior hacia la cooperación amazónica, como respuesta al planteamiento de Brasil de "reconocer la

⁴² José Gilberto Quinteiro, "El brazo Casiquiare en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica", en *Política Internacional*, N° 10, Caracas, abril, 1988.

calidad de país amazónico a Venezuela, impedir la intromisión de potencias foráneas en la región y disipar los temores por la posible apetencia expansionista brasileña”⁴³.

Esta fue una estrategia de aproximación a la cuenca amazónica que permitió el establecimiento de lazos de colaboración y conciliación de intereses y objetivos entre todos los países. En este contexto Brasil ha logrado un aliado incondicional en Venezuela que ha apoyado todas las iniciativas presentadas para la programación e implementación de acciones en el TCA. Recientemente Brasil se propuso el cambio de secretaría *pro tempore* a una permanente, que por supuesto tendrá su sede en Brasil. La propuesta ha sido acogida por todos los miembros del TCA aunque no sin recelo, mientras que Venezuela la apoyó desde sus inicios.

El TCA constituye un instrumento útil para Brasil en la medida en que sirve de cierta forma de contrapeso al Grupo Andino. A pesar de que su objetivo oficial es el de fomentar la cooperación regional en la Amazonia. Se utiliza este instrumento con el propósito de difundir y consolidar una política fronteriza sana.

C. Acuerdos de integración

En julio de 1986 se firma el Acta para la integración Argentino-Brasileña en el que se trataban temas de carácter comercial. En 1998 se realiza el “Tratado de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño” con el objetivo de lograr la adopción de un espacio económico común con un plazo de diez años.

⁴³ *Ibid.*



Con el fin de impulsar el proceso de integración se ratificó en 1991 el Tratado de Asunción con la participación de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay por el cual se estableció el Mercado Común del Sur-Mercosur para finales de 1994. Para Brasil este acuerdo le da la posibilidad de acceder a nuevos mercados y “constituye una plataforma para una presencia dinámica o interactiva en el mundo”⁴⁴.

A nivel regional, otro instrumento que ha presentado resultados muy favorables para las directrices y propósitos de Brasil ha sido el Mercosur. El proyecto integracionista de Mercosur cambia la geografía económica de América Latina, y la propia geopolítica de la región. Siguiendo algunas simples reglas de sentido común y pragmatismo, el proyecto integracionista en el Cono Sur latinoamericano puede volverse realidad. Dejó de ser una apuesta por el futuro para ser el hecho político y económico más importante para las articulaciones recíprocas internas o externas de los cuatro Estados signatarios.

“Es en el Mercosur donde están concentrados gran parte de los intereses nacionales en la actual fase de estabilización económica y para donde deben confluir los esfuerzos de modernización y de inserción internacional, con miras a una adaptación exitosa de los países miembros a las actuales condiciones del nuevo orden económico internacional”. “El Mercosur no escapa a los fenómenos de globalización y de regionalización, y es por ese prisma que debe ser visto como uno de los dos vectores esenciales de política económica externa de Brasil”⁴⁵.

⁴⁴ Rogelio José Díaz, “El Mercosur: génesis, características y obstáculos”, en *Colombia Internacional*, CEI, N° 23, julio-septiembre, 1993, p. 11.

⁴⁵ *Ibid.*

Finalmente, la propuesta del ALCSA, lanzada en la reunión del Grupo de Río en Santiago de Chile en 1993, contempla un proceso de acuerdos económicos y comerciales con países de la región Amazónica. Uno de ellos es la iniciativa amazónica, con el ánimo de estimular el desarrollo del noreste y la amazonia de Brasil⁴⁶.

D. Presencia institucional y participación en foros multilaterales

Brasil ha utilizado como un instrumento eficaz para su proyección internacional uno de los objetivos más destacados de su política exterior: la presencia institucional y la participación en los diversos foros multilaterales. De acuerdo con el discurso brasileño, este país se percibe e intenta proyectarse como un "constructor de consenso" por su participación objetiva.

En este contexto, ha participado activamente en las iniciativas tendientes a la reforma del sistema de Naciones Unidas, centrandose su atención en el CSNU (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). En este aspecto, ha propuesto aumentar el número de miembros permanentes y no permanentes del CSNU, postulándose como miembro permanente, lo que demuestra que se percibe como un candidato con peso internacional y que maneja intereses globales.

Para justificar su aspiración, ha enunciado las siguientes calidades:

⁴⁶ Barbosa, O. C. G., 1994.



1. "Brasil es signatario original de la Carta de las N. U.
2. Desarrolla una política exterior activa y constructiva que apoya la CI y la solución pacífica de controversias.
3. Contribuye tradicionalmente a las actividades de mantenimiento de paz, mediación política en ámbito de N. U. y en el regional.
4. Es el quinto país del mundo en términos de población y territorio y la novena economía.
5. Ha hecho una contribución histórica y universalmente reconocida a la definición de los principios acogidos en la Carta y ha hecho un trabajo participativo y constructivo en todos los foros.
6. Es el décimo primer mayor contribuyente para la Organización y el primero entre los países en desarrollo, superando a China y las de Argentina y México sumadas.
7. En el campo regional han demostrado relaciones pacíficas con todos sus vecinos por más de 120 años a lo largo de más de 16.000 kilómetros de fronteras.
8. Brasil es un país clave en la consolidación de América del Sur como región menos armada del planeta, libre de tensiones o amenazas, afirmándose como polo de irradiación de estabilidad política, paz y progreso.
9. Construye una cooperación productiva con los vecinos más próximos, evidenciado en los Tratados de Bacia do Prata, TCA, Mercosur y Alcsa, entre otros.
10. Proyecta su actividad diplomática en otros continentes como en África, siempre a favor de la paz y la no proliferación como en el caso de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (Zpcas), y en el caso de expresión cultural como es el de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).
11. Tiene tránsito fluido, con capacidad de articular consensos

junto a todos los grupos de países (caso de Río 92, Convención de Viena sobre Derechos Humanos y Ronda Uruguay).

12. La formación del país es ejemplo de convivencia armoniosa multiétnica, multicultural y multiconfesional.

13. En términos militares es uno de los países que menos gasta en defensa en todo el mundo con una relación del 1% del PIB.

14. Ha demostrado una actuación destacada en favor de la eliminación y no proliferación de armas de destrucción masiva.

15. La sociedad brasileña constituyó un sistema de gobierno democrático y una economía de mercado con una pujanza incontestable.

Estas son las razones por las cuales Brasil considera que puede hacer un aporte sustancial a la construcción de un orden internacional más pacífico y equilibrado. Brasil ha recibido apoyo del presidente Caldera de Venezuela, y los cancilleres de Cabo Verde, Mozambique, Portugal y Ecuador⁴⁷.

De otro lado, su activa presencia en la ONU y otras organizaciones internacionales le ha facilitado establecer vínculos más estrechos con el Caribe, especialmente con los Estados de la antigua colonización británica. En su discurso el presidente Cardoso ha hecho alusión en repetidas ocasiones a la necesidad de establecer una cooperación sólida entre los países latinoamericanos que amplíen las perspectivas de trabajo conjunto.

⁴⁷ *Revista Política Exterior*, Vol. 3, N° 4, Mayo-Abril-Mayo 1995, Celso Amorim, (representante de Brasil ante las Naciones Unidas) "O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas".



E. Utilización del derecho internacional

En su política exterior este país ha señalado su decisión de participar en los programas de paz a nivel hemisférico, de consolidación de la democracia y la ratificación e implementación del Tratado de Tlatelolco.

Desde 1991 ha realizado esfuerzos diplomáticos para inscribir en la agenda de la *Comisión de Desarme de la Naciones Unidas* el tema de las orientaciones para el intercambio internacional de tecnologías sensibles. Esta iniciativa –“Transferencia de alta tecnología con aplicaciones militares”– se desarrolló como el “Papel de la ciencia y la tecnología en el contexto de la seguridad internacional, desarme y otros campos conexos” en la reunión de la UNDC. Los acontecimientos de la sesión de 1993 evidencian los inconvenientes y las opciones de una negociación multilateral en temas conflictivos de las relaciones norte-sur.

En particular, la política brasileña respecto a la no proliferación y tecnología sensibles, muestran sus dos vertientes, la primera, contempla iniciativas bilaterales y multilaterales, sobre la base de acuerdos y tratados como:

- Política nuclear común con Argentina;
- Enmiendas al Tratado de Tlatelolco y Acuerdo Tripartito de Salvaguardias Nucleares entre Brasil, Argentina, la Agencia Nuclear Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares y la Agencia Internacional de Energía Atómica;
- La Convención para la Prohibición Total de las Armas Químicas (enero 1993), en cuya negociación Brasil se empeñó, es único modelo de tratado de desarme nuevo o verificable.

La otra vertiente consiste en el juego multilateral en el que Brasil ha establecido contactos exploratorios desde 1986 y negociaciones más recientes con los regímenes de control y los principales actores como Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania, Rusia y China.

F. Recursos de poder

Como se ha evidenciado en los planteamientos anteriores, Brasil busca tener una presencia activa en la definición de las reglas de funcionamiento del sistema internacional emergente de la postguerra fría. En el contexto actual, emplea el regionalismo como una salvaguarda a los intentos unilaterales para la imposición de políticas y los efectos de las controversias comerciales entre las economías fuertes. Esta constituye una opción válida en el panorama de las relaciones económicas. Sin embargo, juega a múltiples tableros, utilizando para ello el "universalismo de su tradición diplomática y las relaciones verticales en el hemisferio"⁴⁸.

Para actuar de esta manera, se apoya en su credibilidad y responsabilidad en el contexto internacional y aprovecha su peso político y dimensión económica en los foros internacionales en asuntos globales para el fortalecimiento del multilateralismo político en las Naciones Unidas. Brasil ha demostrado reiteradamente su capacidad para asumir efectivamente su papel regional en temas políticos y económicos.

Por otra parte, este país posee una capacidad para comprender

⁴⁸ Barbosa, *Op. Cit.*, 1994.



la política exterior de otros países y utilizarla en el beneficio de sus intereses. Si se toma en cuenta el concepto de "Estado Pivote"⁴⁹ se puede pensar en un Brasil que busca mejorar su capacidad interna que aumente su balanza de poder para influir en la determinación de la política regional y mundial.

Sin embargo, Brasil es también consciente de su responsabilidad y de sus factores de vulnerabilidad que paradójicamente le otorgan poder en la medida en que países como Estados Unidos centran su atención en Estados fundamentales cuyos problemas afectarían sus intereses reproduciéndolos en la región. De esta forma y como acción preventiva canalizan recursos para eliminar estas distorsiones que podrían resumirse en temas como narcotráfico, migraciones, derechos humanos, sobrepoblación, degradación ambiental, tráfico ilegal de armas, conflictos étnicos e inestabilidad económica. Es decir, que este país no solo cuenta con sus recursos objetivos de poder sino que transforma sus debilidades en oportunidades que le otorgan otros Estados al momento de discutir temas de sensibilidad global.

G. Utilización de los medios económicos y políticos

La base para la adopción de una política exterior sana en cualquier país reside en la salud de la economía, en la calidad de su sistema económico, fiscal y legal y en elementos como la estabilidad política y económica de las instituciones.

⁴⁹ La idea de "Estado pivote" o cardinal, fundamental, se refiere al que puede determinar el destino de su región y puede afectar la estabilidad internacional. El criterio con que se selecciona es la posición geográfica estratégica, la cantidad de población y el potencial económico que posea. Robert Chase, Emily Hill, Paul Kennedy. "Pivotal States and U.S. Strategy" en *Foreign Affairs*, Vol. 75, N° 1, enero, 1996.

Para empezar se debe mencionar el potencial de la economía brasileña. Es preciso anotar que se está hablando de una de las principales economías del globo a causa de su tamaño y potencial de crecimiento, ya que se trata de un país que posee la quinta población mundial y que por otra parte el 75% de la misma se encuentra concentrado en ciudades y pueblos. De esta gran masa, se tiene que el 23% tiene como medio de subsistencia la agricultura, la industria ocupa un porcentaje semejante de la población y el sector terciario abarca el 55%.

Por otra parte, la composición de las exportaciones ha cambiado significativamente, ejemplo de ello es que el componente de bienes industrializados ha aumentado del 71% del total de las exportaciones en 1989 al 75% en 1993. De la misma manera, la productividad ha crecido el 27% entre 1990 y 1993.

Se espera en el corto plazo, y como resultado de las políticas de estabilización, se estimule la producción de bienes de capital y de bienes de consumo debido a que se ha recuperado el poder de compra de la población que había sido erosionado por la inflación. Este proceso se ha facilitado por cambios en el sistema impositivo, sistema de conversión de monedas y privatizaciones.

Resulta importante precisar que en el campo de la política monetaria y cambiaria se realizó la sustitución de la moneda por el real. Esta divisa se concibió para que su techo de cotización fuera US\$1, pero inicialmente se encontró una revaluación hasta US\$0,84. El sistema funciona por el método de tasas flotantes. Sin embargo, para el año de 1998 se espera una desaceleración del ritmo de crecimiento o recesión provocados por la expedición de una serie de medidas (50) tendientes a ahorrarle al gobierno US\$ 18.100 millones equivalente al 3% del PIB²⁴ para paliar los

efectos del déficit presupuestal y comercial. Estas medidas fueron tomadas por la preocupación de los inversionistas, la incertidumbre actual sobre la posibilidad de que el Gobierno mantenga los logros alcanzados por el Plan Real y la presión sobre la moneda dentro de la crisis que se inició en el sureste asiático. Las medidas incluyen austeridad en el gasto y la contratación, aumento de impuestos y a la vez propuestas para el aumento de la productividad. La dificultad mayor para el gobierno de Cardoso se encuentra en que muchas de estas deben ser aprobadas por el Congreso, y existe una presión sobre la implementación de estas medidas considerando la realización de elecciones en el 98.

Por último, con el fin de financiar la modernización y para incrementar la eficiencia del Estado, se inició un plan de privatizaciones que incluía a 32 empresas cuyo monto estimado fue de US\$8.164 millones.

Otro elemento clave en el logro de la situación de estabilidad que se vive actualmente es la entrada masiva de capitales de inversionistas extranjeros. Muchos de estos capitales a corto plazo han contribuido a la construcción de una extensa y diversificada base industrial. Este país se ha convertido en el anfitrión del mayor monto de capitales invertidos entre las economías en vías de desarrollo. Los principales inversionistas son Japón y Alemania, los cuales suman el 50% de la inversión extranjera en el país. Esto se debe principalmente al trato igualitario que se ofrece a los capitales extranjeros respecto de los capitales domésticos.

²⁴ *The Wall Street Journal Americas*, noviembre 11 de 1997.

No obstante, existen limitaciones a la participación de los mismos en exploración y explotación petrolera; comunicaciones; investigación, prospección, exploración y desarrollo de depósitos de oro y otros recursos minerales; navegación costera; adquisición de propiedad rural; transporte aéreo y servicios financieros.

Por otro lado, los mecanismos de promoción de exportaciones, tan de moda en las décadas de los sesentas y setentas, han sido desmontados durante la década de los ochenta a raíz del gran déficit fiscal y de los problemas cambiarios y monetarios que marcaron estos años.

En la actualidad, el mecanismo que se encuentra en funcionamiento es la reducción de la incidencia de los impuestos indirectos a las exportaciones.

Por último, se cuenta con dos líneas de crédito especiales para el fomento a las exportaciones, a saber:

- Finamex: financia la manufactura y venta internacional de maquinaria y equipo.
- Proex: incluye la financiación de ventas internacionales de bienes y servicios, tanto como la compensación de intereses cargados a los créditos de ventas en el exterior.

Con respecto a las políticas de protección, Brasil utilizó la sustitución de importaciones como el pilar de su modelo de desarrollo, sin embargo, a finales de la década del ochenta se dieron dos reformas tarifarias que redujeron los niveles impositivos del 51% al 37% a pesar de que se mantuvieron los controles administrativos sobre las importaciones. En 1991 se

inició un proceso de cambio en la estructura proteccionista. Entre ellos se tiene la formulación de un plan de apertura comercial que buscaba el desmonte de barreras no arancelarias y medidas especiales para realizar importaciones excepto por el desmonte de mecanismos para importaciones dirigidas a las zonas francas.

En 1991 empezó una reforma gradual de las tarifas que trajo una reducción sustancial de los niveles impositivos que en promedio pasaron del 32,2% en 1990 a 14% en 1993. La desviación estándar dentro de estos indicadores pasó de 19,6% en 1990 a 8,2% en 1993, lo que muestra una estructura más equilibrada. Debe anotarse que si bien el tope de las tarifas es del 40%, sólo tres productos del universo arancelario brasileño pasan del 20%. Estas tasas se determinaron de acuerdo con el principio de que mientras que los productos sean de mayor valor agregado deben pagar tarifas más altas.

H. Operación de la cancillería

La presencia externa de Brasil se ha caracterizado por un decidido respaldo en términos de organización y de actuación de sus instituciones responsables. Muestra de ello es la cobertura en el plano internacional (102 misiones diplomáticas en el exterior y consulados en 137 ciudades⁵¹) su participación en todos los organismos internacionales importantes y su rango en

⁵¹ Los contactos con Centroamérica se establecieron en sus primeros años (la misión en Guatemala (1891), El Salvador (1895), Nicaragua (1896), Costa Rica (1906) y Honduras (1906). Los ledes de Legación del Brasil en Cuba (1906) tenían responsabilidad por América Central. Entre 1937 y 1950, Ipanema y abrió Legaciones en estos países, y en 1950 fueron elevadas a la categoría de Embajadas.

las contribuciones al Sistema de Naciones Unidas, siendo el décimo mayor contribuyente a la ONU y el primero entre los países en vía de desarrollo. Adicionalmente es parte activa de diversas misiones de paz de Naciones Unidas y grupos de observación de la OEA, miembro activo del Grupo de Río⁵².

En la actualidad no está involucrado en diferendos territoriales y corrientemente hace uso de los mecanismos bilaterales de entendimiento político y de cooperación económica con diez vecinos. Cabe recordar que ha firmado Comisiones de Vecindad y adelanta otros esquemas de integración fronteriza⁵³.

Finalmente, Brasil se beneficia del alto grado de profesionalización y asignación de funciones que hace de su Cancillería una de las más sólidas y autónomas de Latinoamérica.

V. BRECHA ENTRE LAS EXPECTATIVAS Y LAS CAPACIDADES

Como se mencionó anteriormente, la importancia relativa de Brasil se basa en su posición geográfica, su alta población y su tamaño físico, además posee límites con casi todos los países de Sur América. En términos de desarrollo, conoce altas tasas de crecimiento industrial y de infraestructura urbana, con un mercado en rápido crecimiento, favorable a los inversionistas extranjeros. Igualmente la región Amazónica le representa una gran fuente de recursos y biodiversidad. Sus principales barreras tienen que ver con el problema de la distribución entre ricos y pobres, el analfabetismo y la malnutrición, y algunas denuncias

⁵² Integrado por los mandatarios de América del Sur, Central, Caribe y México.
⁵³ *Revista Política Exterior*, 1996 y Barbosa, *Op. Cit.*



sobre violación de derechos humanos y degradación ambiental. Es de resaltar que una crisis política y social en este país afectaría los intereses económicos de Estados Unidos al igual que desestabilizaría la región, más aún si se considera que en la formulación de la política exterior y la geopolítica es necesario que la distancia entre perspectivas y capacidades no sea mayor. Tomando como referencia los dos enfoques, "el Brasil es una potencia mediana, cuyo escenario está contenido en los límites de América del Sur. Su actual capacidad estratégica tiene el alcance suficiente para operar en ese escenario en la defensa de sus intereses vitales, pero no le confiere el grado de autonomía deseable para desarrollar iniciativas estratégicas".

Una de las mayores brechas entre expectativas y capacidades la generó el diseño de la política exterior. Esto obedece a que en los años setentas se implementó un proyecto de inserción internacional con un corte autonomista. Para ello se identificaron intereses políticos y económicos nacionales, se desarrolló una estructura diplomática con énfasis en la negociación de un espacio propio de actuación internacional. En el avance de este plan fue difícil pasar de objeto a sujeto durante las negociaciones internacionales, pero tras grandes trabajos se logró jerarquizar la agenda internacional.

Uno de los resultados de esta política se observa cuando Brasil deja de ser considerada la futura potencia regional a la par con los países de Europa occidental, como se argumentaba luego de la segunda guerra mundial, debido a su enfoque geopolítico, concentrado exclusivamente en aspectos como el espacio y la posición, y sobre la base de indicadores como el PNB, recursos naturales y población, sin tomar en cuenta la posibilidad de redistribución, aspectos cualitativos del desarrollo, bienestar,

capital humano, ciencia y tecnología, y su participación en el nuevo contexto internacional, que no fueron considerados para establecer la política.

Es necesario reconocer que Brasil se constituyó como potencia industrial en la década de los setentas, aunque no ha podido solucionar la crisis económica y social, común a Latinoamérica en los ochentas; de hecho Brasil es entendido como un país rico con mayoría de pobres. Bajo el régimen militar (1964-85) se dio una "modernización conservadora": caracterizada por la transformación del aparato productivo, se consolidó una clase media urbana en detrimento de las clases populares y con las sucesivas migraciones internas se profundizaron los conflictos sociales.

De otro lado, la activación de la Amazonia representa un problema para este país, en gran medida por los frecuentes conflictos violentos por la posesión de la tierra, el tratamiento a los indígenas, la deforestación y la degradación de suelo y el empleo de la biodiversidad. Aunados a estos se encuentran las dificultades en el manejo de la deuda externa, que lo convierten en un país de grandes incertidumbres y con pocas alternativas para asegurar el ejercicio pleno de la sociedad civil.

Por otra parte, el Mercosur y la integración hemisférica representan una estrategia de desarrollo, y como tal está acorde con los principios del mercado y del sector privado. Este énfasis permite combatir la inflación; modernizar la administración, realizar un ajuste fiscal, la privatización; y la apertura económica a mercados regionales y mundiales³⁴. Pero la adopción de estas

³⁴ Barbosa, Op. Cit. 1994.

estrategias presenta serios inconvenientes en la región, sobre todo por las asimetrías en el manejo macroeconómico con diversas tasas de inflación, la distorsión de precios y el proteccionismo. Esta problemática también se manifiesta en la coyuntura al interior de los países. Una muestra de estos escollos es la diferencia entre los modelos de desarrollo de Brasil y Argentina. Brasil tiene una oferta exportable diversificada, mientras que Argentina ha vivido una "reprimarización del comercio exterior" de productos no procesados, lo que afecta al Mercosur.

Otro aspecto para relevar es la reforma de la Constitución, requerida para realizar las reformas en lo económico y lo social. En el contexto brasileño es poco probable que esto ocurra en el corto plazo, se pueden citar entre otras razones los procedimientos engorrosos, la diversidad de corrientes en la Cámara y el Senado que dificulta lograr las mayorías requeridas (dos terceras partes), y en términos de cultura, la alta posibilidad de desobediencia civil.

A todo lo anterior hay que sumarle el hecho de que la política brasileña tiene doble dinámica: continuidad en sus principios orientadores, su base social y su conducción burocrática profesionalizada, pero vulnerable a los efectos de la falta de gobernabilidad y a condicionamientos económicos externos. Se debe considerar siempre que el proceso de toma de decisiones es sumamente complejo. Como caso particular se puede decir que Itamaraty-Ministerio de Relaciones Exteriores conduce las negociaciones externas y coordina los intereses internos presentes en el asunto. Itamaraty es creativo o reactivo frente a presiones e intereses, pero esta actividad requiere de esfuerzo

presupuestal y de tiempo para sincronizar las dos facetas en cada actuación.

VI. CONCLUSIONES

Para Brasil el reconocimiento de la frontera que divide sus condiciones internas del ámbito externo se ha convertido cada vez más en una justificación para impulsar su política de internacionalización, que en el sentido estricto le permitirá un margen de acción mayor en el contexto internacional y por consiguiente la eficaz satisfacción de sus intereses.

Este país en su tradición diplomática ha sabido usar la promulgación de sus principios orientadores en materia de política exterior como plataforma para la consolidación de una imagen y un espacio a nivel internacional que reconoce sus responsabilidades y potencialidades más que a ningún otro país de la región.

Esto le ha permitido participar activamente y ser escuchado en el escenario internacional en diversos temas de carácter global que ha sabido vincular a su política exterior. Es preciso resaltar que las relaciones internacionales para Brasil se componen de varios niveles y por ello ha logrado un tratamiento que ningún otro país en desarrollo ha conseguido hasta el momento. El pragmatismo y la flexibilidad se combinan muy bien con una política planeada y bien estructurada que le ha otorgado el reconocimiento como un país continuista y previsible y por lo tanto confiable.

En el campo de la cooperación internacional utiliza una estrategia



proactiva que busca consolidarse como un donante importante para ampliar sus relaciones y por consiguiente su esfera de influencia. Se sabe del reconocimiento que hace la OCDE a este nuevo socio cuya participación tendrá un doble resultado puesto que garantizaría un puente con los países desarrollados en la canalización eficiente de los recursos y su racionalización.

Adicionalmente, con sus múltiples estrategias, Brasil ha logrado ser el abanderado de conceptos como la multilateralidad que lo lleva a adoptar una posición conciliadora y cooptadora de naturaleza que le ha servido para ser llamado como mediador en algunos conflictos y para aumentar su poder relativo en ciertos asuntos específicos regionales y globales.

En este sentido, Brasil se ha insertado sin mayores traumatismos en los procesos de mundialización, entendiéndolos como tendencias inevitables pero que pueden indudablemente poseer dinámicas propias, y en este marco aspira a liderar algunos procesos a nivel regional.

Como resultados del viaje del presidente norteamericano Bill Clinton a Venezuela, Brasil y Argentina, queda claro para Latinoamérica que el Norte busca la consolidación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); sin embargo, Brasil continúa renuente a perder su liderazgo en ese proceso más aún cuando se vislumbran intenciones fracturadoras en la subregión. La no aceptación de *Fast Track* por la Cámara de Representantes en Washington frena todas las iniciativas allí enunciadas.

El reto más importante a corto plazo para este país es superar con éxito la crisis del Plan Real y consolidar su proceso de privatizaciones como un ejemplo para resaltar que en la

coyuntura actual el ánimo de inserción internacional y sus corrientes actuales lo obliga a esforzarse en mantener una estabilidad con condiciones mínimas internas que le permita cumplir con sus objetivos propuestos para moverse con firmeza en el contexto internacional. A largo plazo deberá superar los problemas asociados a su modelo desarrollista de los años setenta que generaron grandes franjas de pobreza y demostrar la estabilidad y permanencia de un sistema democrático en consolidación.

A pesar de las dificultades que se vive en el campo económico como la dispersión salarial, analfabetismo, pobreza, entre otros, se puede descubrir mediante las cifras que la economía de este país es de las más importantes del mundo. Lo anterior, sumado a la existencia de una definición clara de los objetivos de política exterior que incluyen el acercamiento a regiones como África y América Latina, y la formulación de posiciones propias frente a los temas principales de la agenda internacional como derechos humanos, narcotráfico y medio ambiente, lleva a concluir que Brasil es un país con grandes potencialidades y fuerte voluntad para ser un protagonista relevante en el contexto de las relaciones internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Hirst, Mónica y Segre, Magdalena. "La política exterior de Brasil en 1988", en *Estudios Internacionales*, N° 88, Santiago, octubre de 1988.
- Hirst, Mónica y Soares de Lima, Mario R. "Crisis y toma de decisiones en la política exterior brasileña. El programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos", en Roberto Russell (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1990.
- Lacerda Soares, Fabio. "Rivals to march side by side", en *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 1996.
- Lacoste, Yves. *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1993, pp. 319-330.
- L'Etat du Monde. "Brasil: Une situation économique a consolider", 1987.
- Rojas Aravena, Francisco. "El Cono Sur Latinoamericano y la Iniciativa para las Américas", en *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- Russell, Roberto y Hirst, Mónica. "Democracia y política exterior: Los casos

de Argentina y Brasil", en *Estudios Internacionales*, N° 80, Santiago, octubre de 1987.

"Shaping a New World: U. S. and Brazilian Leadership in a Democratic, Prosperous Hemisphere", Secretary Christopher, Address before the American Chamber of Commerce, São Paulo, March 2, 1996, en *U. S. Department Dispatch*, Vol. 7, N° III, March 4, 1996.

"Strengthening and Renewing The Growing U.S.-Brazil Partnership", Secretary Christopher, Brazilian Foreign Minister Lampraia, Opening remarks at a press conference upon signing bilateral agreements, Brasilia, Brazil, March 1, 1996, en *U. S. Department Dispatch*, Vol. 7, N° 10, March 4, 1996.

"Strengthening Democracy and Advancing Economic Reform in Brazil", President Clinton, President Cardoso, Opening remarks at press conference following meeting, Washington, D. C., April 20, 1995, en *U. S. Department Dispatch*, Vol. 6, N° 18, May 1, 1995.

"U.S.-Brazil Launch Common Agenda on the Environment", Secretary Christopher, Remarks at the National Institute on Amazon Research, Manaus, Brazil, March 3, 1996, en *U. S. Department Dispatch*, Vol. 7, N° 10, March 4, 1996.
Cardoso, Fernando Henrique. "Política Externa: fatos e perspectivas", en *Revista Política Externa*, Vol. 2, N° 1, junho, 1993.

REVISTAS

Barbosa, Rubens Antonio. "O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional", en *Revista Política Externa*, Vol. 3, N° 3, São Paulo, diciembre de 1994.

Barbosa, Rubens Antonio. "O lugar do Brasil no mundo", en *Revista Política Externa*, Vol. 5, N° 2, Sep.-Oct.-Nov. de 1996.

Castro, Jorge. "Diferentes posições no sistema internacional. Brasil, Argentina e EUA: um triângulo iniludível!", en *Revista Política Externa*, Vol. 3, N° 4, Março-Abril-Maio 1995, pp. 26-41.



De Almeida, Paulo Roberto. "O Mercosul no contexto regional", en *Revista Política Externa*, Vol. 2, N° 2, São Paulo, septiembre de 1993.

Revista Política Externa "VIII Reunião do Presidente Itamar Franco",

Revista Política Externa, Vol. 5, N° 2, Sep.-Oct.-Nov., 1996.