

POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA EN EL SIGLO XXI: DE UNA POLITICA EXTERIOR  
DE ESTADO A UNA POLITICA EXTERIOR DE GOBIERNO.

ANA GABRIELA SANTANA DO NASCIMENTO

DANIELA SERRATO RIVERA

Trabajo de grado para obtener el título de Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios  
Políticos

Asesor: Profesor Mauricio Pryor Moreno

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD

RELACIONES INTERNACIONALES Y ESTUDIOS POLÍTICOS

BOGOTÁ, D.C

2018

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción .....	4
Planteamiento del problema .....	5
Justificación .....	7
Objetivos .....	4
Marco referencial .....	8
Diseño metodológico .....	11

### **Capítulo I. La virtud de la política exterior de Estado: antecedentes de la política exterior previos al 2000**

- 1.1 Historia de la política exterior brasileña
- 1.2 Política exterior en los 90: La herencia de la diplomacia del Barón de Rio Branco.
- 1.3 Política exterior brasileña durante el régimen militar (1964 – 1985)

### **Capítulo II. De Cardoso a Lula: política exterior de Estado con tintes ideológicos**

- 2.1 La nueva Política exterior, en un nuevo orden internacional
- 2.2 Política exterior de Lula
- 2.3 Diplomacia Presidencial
- 2.4 Crisis del Mercosur, Brasil configura nuevas alianzas
- 2.5 Política exterior de Lula: autonomía y universalismo
- 2.6 Brasil: una potencia regional rumbo a potencia global

2.7 Priorización de aliados Estratégicos

### **Capítulo III. Era Rouseff: la sumisión de una política exterior a los intereses del gobierno**

3.1 Declive de la diplomacia brasileña

3.2 Inestabilidad del sector interno y externo

3.3 Ruptura de lazos con el Itamaraty

**Conclusiones**

**Bibliografía**

**Anexos**

## INTRODUCCIÓN

Históricamente, la política exterior brasileña ha sido reconocida como un referente en el continente por su buena ejecución y por la prevalencia de los tres principios que la caracterizan, la autonomía, la no intervención y el desarrollo nacional. La institución más antigua y más estructurada de América latina en el área de la diplomacia es Itamaraty, fundada el 28 de julio de 1736. Esta, se ha encargado de la ejecución eficaz de las relaciones y de la política exterior del país. Se entiende que es una institución autónoma, autorizada para ejercer con libertad los asuntos internacionales, independientemente del gobierno que este en ejercicio.

El desarrollo de una política exterior de Estado, llevada a cabo por Itamaraty, ha promovido la construcción de una imagen sólida del pueblo brasileño en el escenario internacional, dando continuidad a los principios fundamentales de la política exterior mencionados anteriormente. A diferencia, de otros países vecinos, que han optado por desarrollar una política exterior de gobierno. Lo que implica, que al cambio de un mandato a otro, no prevalezca un interés nacional, sino, el interés del gobierno entrante, obstaculizando un desarrollo continuo de la política exterior.

No obstante, la política exterior brasileña se ha visto involucrada en un ciclo de altos y bajos. Donde el desarrollo de una política exterior de Estado se ha ido desfigurando con la llegada de algunos gobiernos (a inicios de los 60 y hasta mediados de los 80 con el régimen militar y, a mediados de los 2000 con la llegada de los gobiernos del PT).

En el año 2008, Brasil atravesó una crisis que dejó secuelas negativas tanto en el sector interno como externo del país, el mal manejo de la situación y el cambio de gobierno

contribuyeron a la intensificación de esta. Es válido considerar, que el descuido hacia temas de la política exterior, combinado con la inadecuada gestión interna de aquel entonces, fueron las causales que vislumbraron el inicio de una nueva etapa de debilitamiento la cual marcó un nuevo ciclo para la política exterior de Brasil.

Es así, como el presente trabajo pretenderá explicar los factores que promovieron la inestabilidad de la política exterior brasileña. Entendiendo, que en los últimos años los gobiernos del PT reformaron la estructura que históricamente constituyó a la misma. Generando un proceso de transición, de una política exterior de Estado a una política exterior de gobierno.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

A lo largo de los años la política exterior brasileña se ha destacado por tener unos principios convencionales y rigurosos, una institución que capacita al mejor personal diplomático de América Latina, y como tal, Brasil se ha venido consolidando en el escenario internacional como potencia regional y una posible alternativa de potencia emergente global. Todo esto debido al creciente desarrollo de sus relaciones con países estratégicos.

Con la llegada del canciller Barón de Rio Branco en 1902, Brasil empezó su álgida labor por un posicionamiento relevante en el ámbito regional, consolidando la imagen de Itamaraty como una institución predominante. Esto se logró, gracias a la toma de decisiones y maniobras acertadas, que realizó el canciller en cuestiones geográficas, recurriendo a mecanismos internacionales como el arbitraje y adoptando principios del derecho internacional nunca antes vistos en la región, lo que dio como resultado la expansión del territorio brasileño.

El mandato de Barón, fue el referente a seguir para los gobiernos posteriores, los cuales, buscaron mantener las premisas y principios que conformaron la política exterior brasileña. Sin embargo, la coyuntura política internacional para los años 60, enmarcados por la guerra fría y a nivel regional por las dictaduras que se estaban presentando, fue el escenario que dio paso a la primera fase del debilitamiento en la política exterior brasileña. Esta fase se caracterizó por un debilitamiento en cuanto a que se presentaron movimientos ideológicos predominantes buscando afectar lo planteado por Barón, sin embargo, con el fin de la dictadura, se encaminó nuevamente a la política exterior, logrando el mantenimiento de lo estipulado por este.

Así, que el desarrollo de la política exterior brasileña siguió bajo las premisas, y los gobiernos tenían claro que el desarrollo exitoso de tal política, se encontraba en la independencia del ente encargado de la regulación es decir, Itamaraty. Por lo cual el quebrante de la política exterior de Estado no se haría visible, sino hasta la llegada a la presidencia por parte de representantes del partido de los trabajadores.

Con la llegada al poder de Luis Ignacio da Silva en el 2003 de la mano del PT, buscó promover en su discurso, la unidad de la región, el fortalecimiento del Mercosur, la configuración de nuevos aliados estratégicos y la búsqueda de mayor preponderancia en el escenario internacional. Pese a los diversos aciertos del ex presidente Lula en la mejora de la política exterior del país, tales como la culminación del reto emprendido por Cardoso para sacar al país de la deuda externa, resurgimiento del Mercosur y la buena proyección y poder regional que el país adquirió durante su gestión, entre otros. Lula, inició lo que sería un cambio estructural en la política exterior brasileña, permitiendo que el PT influenciara la toma de decisiones, contraponiéndose a lo estipulado por el Itamaraty. La intromisión en varios asuntos en la región por cuestiones ideológicas, generaría una nueva visión de política exterior, dando pie a una

distorsión de la política exterior de Estado que se venía llevando a cabo. En el caso Zelaya de Honduras se mostró que Lula, vulnerando el principio de no intervención en asuntos de otros Estados, cuando brindo apoyo y asilo al presidente derrocado.

Al llegar Dilma Rousseff a la presidencia también de la mano del PT, propuso mantener la política exterior que se venía desarrollando en el mandato anterior, ya que ésta funcionaba bien y estaba evidenciando buenos resultados en algunos aspectos mencionados anteriormente, no obstante, Rousseff no logró mantener las mismas estrategias y enfocó su gestión en los disturbios internos del país, desencadenados al final del segundo mandato de Lula ( crisis del 2008) dejando totalmente de lado la política exterior que se venía llevando a cabo.

Es durante esta gestión, que se materializa, la implementación de una nueva forma de política exterior, en la cual se sobrepuso los intereses de un partido sobre los de la nación. La presidente retiró la autonomía dada a Itamaraty durante años, para regular las relaciones exteriores, otorgándose esta responsabilidad y a su vez tomando decisiones que perjudicaron a la sociedad.

El problema de esta nueva implementación de política exterior de gobierno, radica en diversos aspectos, la violación de los principios básicos de la política exterior brasileña, la ruptura del ejecutivo con el Itamaraty, generando la pérdida de poder de la institución y por último, se dio paso de una política exterior de Estado, donde los intereses nacionales eran los que prevalecían a una de gobierno que favorecía los intereses de un partido.

## **B. Pregunta de investigación**

¿Cuáles son los principales factores que llevaron al debilitamiento de la política exterior brasileña en los gobiernos del PT en los últimos 15 años?

## **JUSTIFICACIÓN**

Al considerar temas de política exterior y diplomacia en un marco regional, necesariamente debe tenerse como referencia a Brasil, esto debido, al buen manejo que históricamente se le ha dado a estos asuntos, por tal motivo, la intención inicial de esta investigación fue analizar la estructura de este sistema. Adicional a esto, constatar que la base original de la política exterior brasileña planteada por Rio Branco, fue la postulación ideal para el éxito de la misma.

Es preciso tener en cuenta la importancia del aspecto histórico. Inicialmente, este permitirá entender el origen y evolución de la política exterior brasileña y en segundo lugar, a través de la historia se podrá identificar los altos y bajos de la política exterior y de esta manera mostrar como la existencia de amenazas al orden establecido ya se habían presentado, remitiéndonos a lo ocurrido en el régimen militar en los años 60, donde se daría un período de estancamiento y debilitamiento en los asuntos externos de Brasil. Claro está, que lo ocurrido durante el régimen fue desencadenado por sucesos diferentes a los de la coyuntura actual del país. Por último, la historia permitirá mostrar como después de lo mencionado, se dio un auge de la política exterior brasileña a partir de los años 90, con la llegada de los neoliberales como Itamar Franco y Enrique Cardoso, favoreciendo el primer mandato de Lula.



Con la llegada de los gobiernos del PT, la crisis del 2008, en el segundo mandato de Lula, y posteriormente la llegada de Dilma, la política exterior brasilera se vio permeada por la difícil coyuntura social, política y económica que atravesó Brasil, la intensidad de la situación, afectó la percepción e imagen del país en el escenario internacional, los problemas internos aún vigentes en el país enraizados por la corrupción en el sistema político y económico fueron los titulares que encabezaron las noticias del mundo. El gigante regional de los años 90 y los 2000, parece que se derrumba sutilmente, y las grandes posibilidades de ser futuramente una potencia global a lo poco desaparecía.

De acuerdo a lo anterior, en el presente trabajo de investigación, se visualizará la problemática actual de Brasil iniciada con los gobiernos del PT, esto analizado desde una perspectiva externa. Reiterando que el objeto de estudio de esta investigación es la política exterior de este país y no la coyuntura interna como tal. Sin embargo, en el presente trabajo logró identificarse una ruptura de la política exterior brasileña, ya que con la llegada de Lula al poder se evidenció un proceso de transición de una política exterior de Estado a una política exterior de gobierno. Dicho proceso se materializó en el mandato de Dilma.

Por otra parte, lo relevante de este tema es observar como los distintos mecanismos y estrategias ejecutadas por los gobiernos pueden ser más asertivas que otros en la diplomacia. En el caso brasileño el sistema que mejor se ha adaptado y que mejores resultados ha generado en cuanto a la regulación de las relaciones internacionales ha sido el de una política exterior de Estado siendo “aquella que no está sujeta a ser modificada al haber un cambio de gestión o

gobierno, sino que es regulada por el Itamaraty, ésta busca promover los valores legítimos, tradiciones e intereses de la sociedad brasileña” (IPRI, 2018)

## **MARCO REFERENCIAL**

### **Estado del arte**

El siguiente proyecto está basado en su totalidad en documentos e informes de distintos autores que investigan a fondo la coyuntura actual brasileña y la historia de la política exterior del país, investigaciones oficiales realizadas por organismos internacionales y nacionales brasileños tales como el Instituto Rio Branco, (organismo del ministerio de relaciones exteriores en Brasil, creado principalmente con el objetivo de capacitar, perfeccionar, y formar al personal diplomático). Esta institución es un referente internacional de la academia diplomática.

El IPRI (Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais) se traduce como instituto de investigación de relaciones internacionales es un organismo vinculado al ministerio de las relaciones exteriores, dentro de sus principales funciones esta:

Desarrollar y difundir estudios e investigaciones sobre temas aledaños a las relaciones internacionales, promover la sistematización de documentos relativos a su campo de acción, Fomentar el intercambio científico con instituciones nacionales y extranjeras y realizar cursos, conferencias, seminarios y congresos en el área de relaciones internacionales. (Decreto N°\_94.973, DE 25 DE SETEMBRO DE 1987). El IPRI es una fuente investigativa de primordial importancia para enriquecer y consolidar los argumentos expuestos en este estudio, ya que realiza

informes actualizados acerca de los aspectos y acontecimientos más destacados de la política exterior brasileña.

Una segunda fuente es el autor Amancio Jorge de Oliveira profesor del departamento de ciencia política de la universidad de Sao Paulo (USP) coordinador del centro de estudio de las negociaciones internacionales (Caeni) y coordinador del programa de posgrados en relaciones internacionales (USP). Su artículo acerca de los partidos políticos y la política exterior brasileña destaca la evolución e implementación de la política de gobierno o también conocida como la ideología de partidos en el escenario internacional.

Además autores como Cervo, quien objeta por una visión de la política exterior a través de Lula y lo que se buscaría lograr con Dilma, permiten la obtención de un punto de vista, desde el deber ser, obteniendo así una clase de marco referencial, ante las fallas que provocó que el país presentara tantos inconvenientes, y grandes problemas como el tema de corrupción, y en sentido de política exterior” la visión de un poder blando que no logró obtener lo que se buscaba y que por el contrario, generó una crisis mucho más evidente, por parte del Sistema Internacional.” (Cervo, 2004). A esta visión, podría añadirse la del autor Alejandro Peña, quien en su libro, “El foro de Sao Paulo: Una amenaza continental” muestra cómo, las relaciones establecidas por Lula con el presidente de Venezuela de aquel entonces, Hugo Chávez, logró la poca objetividad del mandatario para empezar a dominar toda política con un sentido netamente ideológico, además, que la intervención de este, en casos de política exterior como el de Honduras, donde hubo una intervención a la soberanía nacional, refleja “ el verdadero rostro e intereses de Lula” (Peña, 2009)

## **Marco teórico**

Para este trabajo se utilizara la teoría de la interdependencia compleja de Robert Keohane y Joseph Nye, ya que en un nuevo sistema internacional se dejara de lado el Poder en un solo eje central y se pasara a dar el Poder en otras esferas, por lo que Keohane y Nye enfatizan “cuatro enfoques teóricos para explicar la actividad internacional de los gobiernos subnacionales: 1) los gobiernos subnacionales como nuevos actores del contexto internacional; 2) La cooperación internacional de los gobiernos subnacionales como complemento de la política exterior bajo un marco federal; 3) el papel de los gobiernos subnacionales en la integración regional, y 4) la cooperación descentralizada de los gobiernos subnacionales” (Ayala, 2014).

De esta forma, es posible analizar como Brasil ha buscado siempre mantener estos 4 enfoques para lograr el fin último de su política exterior, y pasar de ser solo un intermediario entre Estados Unidos y América Latina (papel que desarrollaría hasta finales de la Segunda Guerra Mundial). Para establecerse, no tan solo, como potencia regional, sino también, como posible potencia global. Según lo anterior, una de las características de la política exterior brasileña que vislumbra uno de los argumentos básicos de la teoría de interdependencia compleja, es la constante búsqueda de una posición de prestigio en el sistema internacional. Según Keohane y Nyea estos planeamientos dan origen a diferentes procesos políticos, que traducen los recursos de poder en control de los resultados, y con base a dicha condición, realizar un énfasis en la variedad de metas que deben proponerse los Estados para aumentar su autonomía y capacidad de influencia en el escenario internacional –teniendo en cuenta que los Estados, aún bajo esta teoría, actúan por interés propio. (Cardona & Gonzales, 2016)

Por otro lado, una de los mayores objetivos de la política exterior brasileña está basada en el principio de autonomía, es por ello que la regulación de la misma ha girado en torno a adquirirla a cualquier costo, entendiendo que cuanto menos sea dependiente o vulnerable, mayor capacidad de decisión obtendrá. Este precepto histórico de la política exterior de Brasil está en concordancia con lo establecido por la teoría de interdependencia compleja “la vulnerabilidad, que se puede valorar mediante el apoyo y el costo de las alternativas que los actores encaran cuando interactúan para lograr sus propios intereses, y se aplica en mayor medida a las relaciones sociopolíticas como a las político-económicas”. (Keohane & Nye, 1977)

Es importante considerar que a pesar de los altos y bajos de la política exterior brasileña, y aunque Brasil se ha visto tanto vulnerable como sensible, ha buscado en lo posible mantenerse más independiente de las afectaciones externas producidas por las relaciones con otros Estados. Todo esto con el fin de preservar el objetivo máximo de la diplomacia brasileña: la autonomía.

Una tercera premisa de la política exterior brasileña vinculada a los argumentos planteados por la teoría, es el rol de las fuerzas militares, ya que Brasil, siempre ha buscado la forma de evitar el uso de estas en cuestiones con otros Estados, tomando la ruta de la diplomacia, esto como símbolo de buena voluntad frente a sus vecino, sin embargo, es válido aclarar que posee la primer fuerza armamentística del continente según el Military Streange Ranking del 2018 (GFP strength in numbers, 2018).

Por ultimó, esta la aparición de nuevos actores como canales, esto hace que la influencia de los partidos políticos sea mayor y de esta forma ejerza actividades diferentes a las que en el realismo jugarían, ya que aquí son determinantes al momento de la toma de decisiones y además, concentran un mayor Poder. “Es posible afirmar que los partidos políticos constituyen la política

externa en dos dimensiones. En primer lugar, por la influencia y en segundo lugar, por la influencia indirecta, de los partidos en el legislativo, mediante el proceso de formulación e implementación de políticas. (Oliveira & Onuki, Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil, 2010)

La teoría de interdependencia otorga cierta influencia a los distintos actores sociales y políticos pertenecientes a la esfera doméstica, como por ejemplo los partidos políticos. Cabe señalar, que la fuerte incidencia de estos en la toma de decisiones de la política exterior es deliberada a partir de los gobiernos del PT.

### **Marco conceptual**

Este proyecto contiene terminología utilizada en el derecho internacional, las relaciones diplomáticas, política exterior y algunos términos propios de instituciones y organismos políticos pertenecientes directamente del país en estudio, por esta razón, es necesario conceptualizar algunos de ellos, ya que facilitará la comprensión de la lectura y permitirá una mayor aproximación del lector con la temática.

Según Bobbio la soberanía indica el Poder de mando de última instancia en una Sociedad política y, consecuentemente, la diferencia entre ésta y las demás organizaciones humanas, en las cuales no se encuentra este Poder supremo. (Cruz, P. 2009) Es importante destacar que una de las principales características de la soberanía es la independencia ante cualquier poder externo, es decir la no interferencia en la toma de decisiones tanto en la gestión interna como externa. En el caso de Brasil se puede ver la relevancia de esta independencia en lo relacionado a la política exterior la cual según Calduch es aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de

un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Calduch, 1993)

La política exterior que desde el inicio caracterizó a Brasil, está compuesta por tres ejes fundamentales, el primero de ellos, es el principio de no intervención: el principio de no intervención – o el deber de un Estado de no intervenir en los asuntos domésticos de otro- constituye una norma fundamental del actual derecho internacional y uno de los principios rectores de las relaciones internacionales contemporáneas. (Vargas, 2003), el segundo de estos, es la estabilidad política regional, que según Micaela Torres Brasil busca obtener para lograr un desarrollo sostenible en términos económicos y una más provechosa inserción internacional o para un mejor desempeño en los organismos multilaterales y negociaciones internacionales (Torres, 2013) Finalmente el principio de autonomía el cual se puede formular y perseguir metas que no constituyen meramente el reflejo de las exigencias o intereses de los grupos y clases sociales dominantes. (Garavaglia, 1993)

Ahora definidos los principios, el objeto de estudio de este trabajo será lo sucedido con la política exterior brasileña luego de la llegada del Partido de los trabajadores por lo cual se hace relevante la explicación de este el cual es una asociación voluntaria de ciudadanos que se propone a luchar por la democracia, la solidaridad, transformaciones políticas, sociales, institucionales, económicas, jurídicas y culturales, destinadas a eliminar la explotación, la dominación, la desigualdad, la injusticia y la miseria con el objetivo de construir el socialismo democrático. (Estatuto del PT, artículo 1°)

## **METODOLÓGIA**

El presente trabajo de investigación desarrollará un método correlacional y explicativo, el primero, para establecer como las variables de la política interna se relaciona de forma dependiente con la política externa. Este hecho, permitirá entender como la inestabilidad de la política nacional y la incertidumbre en la gestión gubernamental se traduce como tensión en el escenario internacional. El segundo método, permitirá explicar el porqué de los hechos, identificar las causales y como éstas contribuyeron al desencadenamiento de la crisis actual brasileña.

Según Sampieri para la construcción de una investigación es necesario que la idea de la misma vaya acompañada de un acercamiento a la realidad, sea de manera objetiva (perspectiva cuantitativa), subjetiva (perspectiva cualitativa), o intersubjetiva (perspectiva mixta) (Sampieri, 2014, pág. 445). Con base en esto, y a la idea ya presentada acerca de la política exterior brasileña, se logró concluir que la metodología cualitativa sería la ideal para la realización de esta monografía ya que, “utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación” (Sampieri, 2014).

Por esta razón la recolección de información a través de noticias, hechos históricos entre otros como base teórica, requiere de un proceso inductivo de las mismas. Con el fin de tener una perspectiva general del tema a tratar, donde posiblemente surgirán hipótesis que avalarán el estudio, ya que estos datos servirán como descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones, con el objetivo de explicar cuáles son los principales factores que llevaron al debilitamiento de la política exterior brasileña. Por ende, las actividades principales se desarrollarán según la concepción y forma de Neuman y



Creswell mostrada en el libro de metodología de la investigación de Sampieri, establecen una forma práctica para sintetizar el proceso por el que se desarrollará la temática.

Utilizar diversas técnicas de investigación y habilidades sociales de una manera flexible, no definir las variables con el propósito de manipularlas, producir datos en forma de notas extensas, diagramas, mapas o “cuadros humanos” para generar descripciones bastante detalladas, extraer el significado de los datos sin reducirlos a números, debido a que la dirección de esta investigación está orientada a la obtención de datos cualitativos.

“No sólo registrar hechos “objetivos”, mantener una doble perspectiva: analizando los aspectos explícitos, conscientes y manifiestos, así como aquellos implícitos, inconscientes y subyacentes, observar los procesos sin irrumpir, alterar ni imponer un punto de vista externo, sino tal como los perciben los actores del sistema social, ser capaz de manejar paradojas, incertidumbres, dilemas éticos y ambigüedades” (Sampieri, 2014).

Estos puntos permitirán la concepción de un estudio cualitativo más claro, buscando lograr el alcance final que consiste en comprender un fenómeno complejo. Ya que el acento no está en medir las variables del fenómeno, sino en entenderlo (Sampieri, 2014). A su vez, la revisión de literatura y teoría será importante, puesto a que ayudaran a la inmersión en el contexto y la recolección de los primeros datos y su análisis.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

Identificar y explicar cuáles fueron los principales factores que causaron el declive de la política exterior brasileña.

### **Objetivos específicos**

- Analizar los antecedentes de la política exterior brasileña previos al 2000.
- Examinar los cambios en la política exterior brasileña desde Cardoso a Lula.
- Analizar los cambios en la política exterior brasileña de Lula a Rousef

## **Capitulo I. La virtud de la política exterior de Estado: antecedentes de la política exterior previos al 2000**

### 1.1 Historia de la Política Exterior brasileña

Se podría considerar que la historia como tal de la diplomacia brasileña empieza en el año 1822 con la independencia de Brasil de la corona portuguesa, para ser más exactos, es en el año 1825 que Brasil firmó su primer tratado bilateral, el cual dio paso al inicio de un nuevo ciclo. El denominado tratado de paz y alianza entre Brasil y Portugal, estableció una condición de amistad y armonía entre ambos países, la configuración de una alianza política con la colonia portuguesa, y finalmente, la total libertad e independencia para el pueblo brasileño, quien pasó a ser reconocido como Estado propio, único e independiente del imperio portugués.

*Su Excelentísima Majestad reconoce a Brasil en la categoría de imperio independiente, y separado de los Reinos de Portugal y Algarves, por encima de todos a su muy amado, y*

*apreciado hijo D. pedro el emperador, cediendo y transfiriendo la soberanía de dicho imperio, al hijo y a sus legítimos sucesores. (Cantu, 1878)*

A partir de la firma de este tratado, se dió inicio a un proceso de búsqueda de identidad, de ruptura y autonomía política, económica y social de Portugal, y de establecimiento de Brasil como nación, los cuales se entienden como los primeros ejes de la diplomacia y las relaciones internacionales para los años 1825 al 1828.

La Política exterior de la primera República o también como se denomina comúnmente por algunos historiadores de la “República vieja”, se constituyó por tres fases importantes, antes, durante y después de la gestión del canciller más reconocido de la diplomacia brasileña Barón de Rio Branco. Una de las principales características de la política exterior en la época previa a la República vieja, es decir, el periodo de descolonización, giró en torno a un proceso de independencia y de emancipación de la colonia portuguesa, este factor generó ciertas inestabilidades para el nuevo país, no solo en el ámbito organizacional del sector político, económico y social, sino también en el geográfico.

De esta manera, surge una nueva prioridad para las relaciones internacionales del Brasil, la construcción del espacio geopolítico y nacional brasileño, vinculado a la cuestión de delimitación de fronteras. Es así como para inicios de la primera República ya hay una coyuntura internacional con Argentina, se articuló una relación de rivalidad con el país vecino, lo que se convirtió en un factor determinante para la diplomacia brasileña a partir del periodo de 1902 con la llegada del canciller Barón al poder.

Es necesario resaltar, que las relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina, enmarcadas en aquel entonces por la rivalidad y por algunas riñas, fueron prioridad para la diplomacia

brasileña durante muchos años. En diversas ocasiones, se intentó resolver la situación mediante acuerdos en los cuales ambas partes estuvieran satisfechas. La controversia estaba relacionada con la región de Las Palmas, ubicada al sur del país y, si bien Quintino Bocauiva, primer canciller de la República Vieja, logró apaciguar el conflicto acordando con el gobierno argentino la división del territorio en partes iguales, esta actuación no fue aprobada por el congreso brasileño. “El conflicto entre ambos países seguía latente y, durante mucho tiempo, esta situación perjudicó, no solo las relaciones comerciales entre los mismos, sino también la imagen de Brasil en el escenario internacional.” (Szmidt, 2011)

La segunda fase de la Política Exterior de la República Vieja fue enmarcada con la llegada del diplomático Barón de Rio Branco al poder en el año 1902. Sin duda alguna, durante su gestión, la política interna de Brasil tuvo mejoras en los diversos sectores. Para la política exterior significó un punto de inflexión, un crecimiento exponencial que marcó un antes y un después en la historia de la diplomacia brasileña. Se pueden considerar, en primer lugar, los aciertos de Rio Branco en los temas fronterizos. El caso de Las Palmas con Argentina, como ya se ha mencionado, no logró ser resuelto a pesar de los distintos intentos a través de acuerdos entre los dos gobiernos. En su mandato, Barón toma un rumbo diferente y opta porque las negociaciones sean a través del arbitraje. Mediante este mecanismo, Brasil logró ser victorioso ante la controversia fronteriza con los argentinos y recupera un territorio estratégico y fundamental para el desarrollo comercial, político e internacional del país.

Es necesario considerar que Barón de Rio Branco utilizaba el mecanismo de arbitraje en la política Exterior brasileña siempre y cuando no fuera posible la negociación directa o no se llegara a un acuerdo con el Estado en discusión. Fueron más de 30 acuerdos arbitrados durante la gestión del canciller, los cuales en su mayoría resultaron favorables para Brasil. (Lins, 1995) . Si

bien, está el caso con Francia, la disputa entre los brasileños y los franceses por el territorio fronterizo con Guayana francesa, este proceso fue arbitrado por el presidente suizo de aquel entonces Walter Hauser, quien optó por favorecer a Brasil. De esta manera, Rio Branco empezó a conciliar las controversias fronterizas con países como Uruguay en 1904, Ecuador en el mismo año, y Colombia en 1907, éste último por la frontera de Tabatinga.

En el caso colombiano, la disputa fue bastante intensa debido a que Colombia no estaba de acuerdo con el principio de territorialidad que estaba aplicando el canciller brasileño, *Uti Possidetis de facto*. No obstante, al finalizar la disputa, Brasil sale victorioso una vez más. Se puede asegurar que, en cuanto a cuestiones geopolíticas, el establecimiento de este principio jurídico por parte de Barón, fue una de las más grandes maniobras realizadas dentro de la política brasileña, pues fue a través de la mismo que Brasil logró extender su territorio y ser el gigante sur americano que es hoy. Se considera que;

*El Principio del uti possidetis de facto (del latín, "como [poseías] de acuerdo al derecho, poseerás") es un principio de derecho internacional en virtud del cual los beligerantes conservan el territorio poseído al final de un conflicto, salvo que se disponga otra cosa por un tratado. Deriva de la expresión latina "uti possidetis, ita possideatis", es decir, "como tu poseías, continuarás poseyendo" (República Oriental del Uruguay Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018)*

Este principio del Derecho internacional fue muy usado para facilitar y regular controversias fronterizas y territoriales. En cuanto al caso brasileño, el canciller entendió que este mecanismo le permitiría alcanzar los objetivos geopolíticos que la sociedad brasileña tanto anhelaba conquistar y que la aplicación de otros principios internacionales como el *Uti possidetis*

*iuris*, utilizados por otros países tales como Colombia, Perú, Bolivia, terminarían afectando el logro de los objetivos nacionales, y la consolidación de la política exterior brasileña a nivel regional.

Otro aspecto que se debe resaltar durante la gestión del Barón de Rio Branco, es la relación establecida entre Estados Unidos y Brasil, la cual se debe analizar históricamente desde la visión del pueblo brasileño, sin desconocer que este se consideró como “un área de influencia de los Estados Unidos y la subordinación de esta relación a los dos objetivos constantes perseguidos por Washington en su política hacia el continente: excluir del hemisferio a todos los rivales extra continentales o poderes hostiles y asegurar el dominio y la presencia política y económica de los EEUU en la región”. (Ayllón, 2007). Así, para lograr entender esta relación, es necesario tener en cuenta que según Monteoliva (Monteoliva, 2000) se consolidó gracias a la reorientación de la política exterior brasileña del área de influencia de Gran Bretaña a la de los Estados Unidos y se aprovechó de las contradicciones entre esas dos potencias, que disputaban la preponderancia comercial y la hegemonía política en América del Sur.

Esta relación estratégica, se dio a partir de la necesidad de hacer de Brasil un eje importante de la política norteamericana en Sudamérica, aprovechando también las oportunidades que se le dieron en Estados Unidos, como la venta del café en la parte sudeste del país que era donde se encontraba la mayoría de los compradores del grano. Además, con la llegada de Rio Branco se dio la reestructuración de visión del papel de Brasil en el continente, creando los tres principios básicos de la política exterior brasilera, los cuales serían la abstención en los asuntos internos de los países vecinos, el desarrollo nacional y la autonomía.

Estos tres principios, se aplicaron cuando se presentaron conflictos internos en Uruguay, y en Paraguay entre 1903 y 1904. El conflicto uruguayo se originó en la revuelta del Partido Blanco al gobierno Rojo. Esta situación generó cierta disputa con Argentina, ya que ésta apoyaba a los Blancos, mientras los Rojos, que eran el poder legítimo en Uruguay, siempre habían tenido mayor simpatía con el gobierno de Rio Branco. No obstante, Brasil se mantuvo a raya frente a la guerra civil, con el fin de respetar el principio de abstención en asuntos internos y también previendo que las relaciones comerciales establecidas con Uruguay se vieran afectadas. El conflicto terminó en 1904 con el gobierno legal como vencedor y el apoyo de Brasil como veedor de estabilidad.

Un caso parecido sucedió con Paraguay, donde Brasil pretendió mantener el statu quo enfrentándose nuevamente con Argentina, ya que esta apoyaba abiertamente a los rebeldes vendiéndoles armas. La situación era álgida para Brasil porque el Partido Colorado aceptaba la ascendencia brasileña en el país. Entonces, en caso de caer el gobierno, Brasil debería olvidarse de Paraguay como aliado. En consecuencia, el statu quo se perdería y los principios establecidos por Rio Branco no tendrían cabida.

La respuesta a este conflicto por parte de Brasil no fue fácil, ya que, frente al poder militar de Argentina, éste era débil. La situación se evidenció en que “el ejército, por su parte, no en la práctica existía, siendo compuesto por soldados analfabetos y "bozos", incapaces de entender el concepto de disciplina, excepto por medio de castigos violentos” (Monteoliva, 2000). Así las cosas, Rio Branco usó su conocimiento en política diplomática y enviaría a Brazílio Itiberê da Cunha como representante de Brasil, quien, junto al gobierno paraguayo, buscó una solución pacífica, siendo enfático en que no se tenía una preferencia partidaria, y que solo se buscaba la terminación del conflicto.

Las intenciones de Rio Branco frente a los países suramericanos eran claras. El buscaba que todos gozaran de riquezas y pocas necesidades, ya que así se evitaría que potencias extracontinentales llegaran y lograran debilitar su papel en la región. Además, se evitarían revueltas revolucionarias, lo cual mantendría la estabilidad de la zona, conservando una postura pacifista y defensiva incluso con Argentina. Con la búsqueda de esta estabilidad, inició la llamada americanización de Brasil, es decir, el primer paradigma que guiaría a la diplomacia brasilera estipulando, además, las fronteras con sus países vecinos con el beneplácito de Washington.

La americanización se ejerce cuando “Estados Unidos es visualizado como una potencia global y hegemónica en el hemisferio occidental, y eje de la política exterior de Brasil. Sea enfatizando la convergencia ideológica por impulso interno, o poniendo de relieve los vínculos pragmáticos de concebir la alianza táctica con Estados Unidos como medio para aumentar el poder de negociación del país” (Tenewichi & Gómez, 2002).

Este paradigma tuvo el objetivo de generar un aumento en la capacidad de negociación de Brasil y evitar la amenaza latente de la formación de un bloque hispanoamericano liderado por Argentina, todo esto respaldado por Estados Unidos, llevando a que Brasil tuviera una clase de “alianza no escrita”, haciendo que toda decisión tomada por Estados Unidos, frente al continente, fuera respaldada por el país carioca. Además, para construir un mayor paradigma ideológico, se dió la creación de las “Uniones Culturales en las que muchos adolescentes hijos de las nuevas clases medias emergentes aprendieron inglés y aspectos diversos de la cultura americana”. (Ayllón, 2007)



La percepción de Barón no iba a una supeditación frente a Estados Unidos. Más bien, era un tema estratégico donde la diplomacia permitía a Brasil salir de un eje de política unidireccional y ampliaría su poder en el continente. Es decir, una diplomacia mano a mano en vez de una diplomacia dispuesta a conceder cada deseo norteamericano” (Guilherme & Lopez, 2009). Finalmente, es mediante los aciertos en el ámbito geográfico, pero a su vez, a través de la configuración de relaciones estratégicas con los Estados Unidos, y también por la gestión impecable del Barón de Rio Branco, que se empieza a dimensionar un ciclo diferente para la historia de la diplomacia brasileña. No es en vano que el servicio diplomático brasileño haya bautizado a la institución formadora de diplomáticos más prestigiosa de América Latina, como Instituto Rio Branco.

## 1.2 Política Exterior de los 90: La herencia de la diplomacia del Barón de Rio Branco.

Tras la muerte del Barón del Rio Branco la sociedad brasileña quedó consternada, al igual Itamaraty y las demás instituciones del país. Brasil se encontraba frente a un nuevo reto internacional, la aproximación de la Primera Guerra Mundial. A pesar de la tristeza, el silencio y el vacío que quedó en todo el país tras la muerte del canciller, una cosa estaba clara, esta era una nación distinta. El Barón había dejado las herramientas clave de como Itamaraty y la política exterior brasileña se llevaría a cabo en adelante.

En 1914, tras el inicio de la Gran Guerra, Brasil participó de forma limitada, debido a la precaria dimensión de sus Fuerzas, aportando unidades navales obsoletas y un escaso componente humano que luchó en el frente occidental, del lado de Estados Unidos y Francia contra Alemania. Fue el único país latinoamericano en concurrir en el conflicto.

No obstante lo anterior, los brasileños mantuvieron intacta la herencia diplomática dejada por Rio Branco, a saber, los principios de neutralidad y de no intervención, que caracterizaron la relación con el continente americano. Esto, reforzó su política exterior hacia Estados Unidos, sin embargo para los brasileños lo ocurrido durante y después del conflicto, fue de gran importancia para consolidar y fortalecer aún más la política exterior brasileña con los estadounidenses. Pero también, para reforzar una vez más al escenario internacional la postura y los patrones que permanecían intactos en la identidad de su diplomacia, el principio de la no intervención y la neutralidad.

Durante los años posteriores Brasil, busco fortalecer y mantener aún más la relación con Estados Unidos que se venía construyendo desde la gestión del canciller Rio Branco, no obstante y aunque los brasileños priorizaban su vínculo con el gigante norteamericano, este no daba importancia a los intereses de los cariocas, ni tampoco priorizaba su relación con los mismos. Para los años 1930, Brasil empezó a configurar alianzas más fuertes con otras potencias europeas. Alemania se convirtió en un gran aliado comercial, y al llegar Getulio Vargas al poder entiende que esta relación podría ser un mecanismo estratégico para catapultar la diplomacia nacional a otro nivel, con un nuevo predominio en el escenario internacional.

De esta manera se da inicio al primer mandato de Vargas, el 20 de julio de 1934. El punto de partida de su gestión se enfocó en la consolidación de las relaciones comerciales entre Brasil y Alemania. El creciente vínculo entre ambos llamo la atención del principal aliado de Brasil, Estados Unidos, quien paso a incomodarse con la firme alianza consolidada con los nazis. “El relacionamiento que los brasileños mantenía con EEUU y Alemania en los años 30, era muy particular; el gobierno de Vargas exploraba las posibilidades ofrecidas por ambas potencias, optando por una afinidad clara con las dos” (Santana, 2010)

A partir de estos hechos los norteamericanos volvieron a poner toda su atención en los brasileños y se hace necesario fortalecer un poco más la relación que había estado abandonada y desgastada. Para la restauración de este proceso se establece un acuerdo especial entre ambos países denominado misión araña.

La misión araña con USA se caracteriza por ser el inicio de un nuevo y extenso periodo de relaciones “especiales” entre Brasil y Estados Unidos. Dentro de la agenda de la misión se establecían temas relacionados a la defensa nacional, relaciones comerciales y deuda externa, además una inversión directa por parte de los norteamericanos para mejorar asuntos relacionados a la política cambiaria brasileña. (Abreu & Dias, 1990, pág. 92)

En cuanto a la participación de Brasil en la segunda guerra mundial, se caracterizó nuevamente por su neutralidad hasta 1942. En ese momento, se unió a las fuerzas aliadas y declaró la guerra a Alemania e Italia. La incidencia en el conflicto giró en torno al envío de una parte de las fuerzas navales y aéreas, y también de personal de salud para socorrer a los combatientes heridos. Sin duda alguna, la principal característica del primer mandato de Getulio Vargas fue su prudencia y sabiduría para lidiar con los aliados de aquel momento, dado que 1942 constituyó un punto de inflexión en las relaciones exteriores de Brasil, en tanto Vargas cambió el enfoque de Alemania hacia Estados Unidos y tomó ventaja de su nueva posición.

El fortalecimiento de dichas relaciones le proporcionó a Brasil una parte importante de su desarrollo comercial y militar. Hasta 1941 las empresas alemanas enviaban armamento militar para el territorio brasileño, pero a partir de 1942, Estados Unidos contribuyó en gran manera al crecimiento industrial y económico del país. Vargas fue reconocido como un mandatario

estratégico y un excelente jugador dentro del escenario internacional, pues supo cómo utilizar la política exterior como instrumento de desarrollo, evolución y progreso para el país.

### 1.3 Política exterior brasileña durante el régimen militar (1964 – 1985)

Después de la segunda guerra mundial la política exterior de los países latinoamericanos entra en una fase bastante limitada, dividida por dos colores: blanco y negro, donde el blanco equivale a la única alternativa, la cual parecía residir en los Estados Unidos de América. Comenzando los años 60 hasta los 80 durante la guerra fría, la política exterior brasileña sufrió un cambio trascendental, la implementación de un nuevo sistema, una nueva estructura, un nuevo régimen, la cual dio paso a un ciclo distinto para la diplomacia brasileña. Es necesario analizar detenidamente este hecho, pues según algunos historiadores consideran que este fue un periodo de retroceso y decadencia para el sector externo del país.

Inicialmente, el primer gobierno del régimen militar fue dirigido por Castelo Branco, su mandato se destacó por conservar las relaciones bilaterales con Estados Unidos y por distanciarse de los países vecinos. La política exterior brasileña durante aquel periodo incorporó un discurso anticomunista, impulsando la seguridad y defensa nacional como premisa principal de esta diplomacia. “La política externa de Castelo Branco también se basó en la doctrina de la defensa colectiva e integral, en que los países del bloque occidental tendrían que ayudar a Estados Unidos a combatir el peligro comunista”. (Beber, 2014)

No se puede negar que este cambio de sistema inicialmente remite a una estructura política represiva, sometida a una constante lucha contra el comunismo y manejada por una potencia

superior, Estados Unidos. Brasil perdió su independencia y para mantener sus relaciones intactas con los norteamericanos siguió al pie de la letra todas las indicaciones provenientes de la Casa Blanca. Itamaraty el ente principal y autónomo de la política exterior brasileña, pasó a estar sometido a la gestión de Castelo, con libertad de decisión limitada y prácticamente pasa a ser una institución más bajo dicho sistema. “Simultáneamente, los diplomáticos más destacados relacionados a la política exterior internacional fueron inmediatamente jubilados o colocados en la nevera (transferidos a puestos secundarios)”. (Beber, 2014)

El segundo mandato del régimen militar fue el de Costa e Silva, donde se promulgó una diplomacia de prosperidad, la idea de esta gestión era promover el desarrollo nacional, y promover una política exterior mucho más autoritaria, a diferencia del mandato anterior. Lo que pretendía Costa e Silva era desvincularse de la presión proveniente de los norteamericanos, no involucrarse en la guerra entre comunismo y capitalismo, y finalmente, dejar un poco de lado las demandas de Estados Unidos y priorizar las necesidades de la sociedad brasileña. Según Paulo Visentini (2004) el gobierno de Costa se destaca como representante de una ruptura profunda en relación con el gobierno antecesor, contrariando frontalmente Washington. Se puede entender la diplomacia de prosperidad como, una medida de política exterior direccionada al desarrollo nacional. “Las acciones diplomáticas tomadas, serán motivadas principalmente por la preocupación de asegurar los medios y recursos relacionados al sector externo, necesarios para la expansión de la economía y la sociedad brasileña”. (Visentini, 2004)

El legado que deja el gobierno de Costa e Silva, según muchos analistas de la política exterior brasileña, fue quizás la gestión con más aciertos dentro del periodo del régimen militar. Consistió en la priorización de las demandas de la sociedad brasileña, la búsqueda de decisiones autónomas, promoviendo el desarrollo nacional. Es decir, “ser menos dependiente de los Estados

Unidos; ser menos dependiente del café, y configurar una mayor integración con otras áreas del mundo” (Pasquariello & Passini, 2008)

El panorama internacional se encontraba en plena guerra fría y esto planteaba para las élites de Brasil un ambiente de desdén, ya que ante la caída del proyecto Operación Panamericana por Juscelino Kubitschek con el que se planteaba “la formulación de una agenda de desarrollo para América Latina y se buscaba abrir un camino conceptual que radicalizado, produciría la *Política Externa Independete*” (Pinski, 2007) , el gobierno se cimento “bajo la lógica de un desarrollo autónomo con énfasis en la industrialización y la democracia. También llevó al gobierno un “plan de metas”, el cual planteaba la premisa de alcanzar “50 años de desarrollo en 5 años de gobierno.” (Olmedo, Brasil y su actual condición de potencia en la política mundial: entre juegos de percepciones y definiciones académicas(1994-2010)., 2012)

Todo este proceso, empezaría a denotar un punto neurálgico para Brasil frente la relación diplomática entablada con Estados Unidos, ya que ante los ojos de la opinión pública brasileña, el único interés de los Estados Unidos frente a Brasil sería el tema de seguridad, y el progreso se dejaría de lado. Es entonces, que el “protagonismo responsable redefiniría las relaciones bilaterales entre ambos países con una fase de confrontación, competencia y agudización ante el sistemático desprecio de la Administración Reagan por los temas fundamentales de la política exterior brasileña” (Ayllón, 2007)

Entonces, la guerra fría sería el factor para replantear la visión de Brasil en cuestiones diplomáticas y el costo beneficio que esta representaba, además de unir aún más la visión de una política nacional con el desarrollo de la política internacional de Brasil, ya que el enfoque de independencia de este, sería fuertemente exigida por el pueblo brasileño. Conjuntamente de la

necesidad de empezar un desarrollo notable en cuestiones de seguridad, economía y sobre todo tecnología. Se buscó también “la modificación de la agenda pública y la redefinición del papel del Estado, de las relaciones laborales y cambios institucionales radicales.” (León, 2006).

Debe tomarse en cuenta que, la guerra fría fue el escenario adecuado para lograr vislumbrar otros posibles aliados, con el fin último de hacer del país una fuerza regional generadora de diversos escenarios de cooperación y producir protagonismo a nivel internacional. Lo que hizo que Brasil buscara otras posibles alianzas.

La universalización en el campo político, buscó diversificar las relaciones diplomáticas con el objetivo de ampliar el espacio de la autonomía. De allí deriva el trabajo de aproximación con los países africanos y asiáticos en la ola del proceso de descolonización, y el significado del restablecimiento de las relaciones con la Unión Soviética, rotas en el gobierno de Dutra, en 1947 (Lafer, 2002)

## **Capítulo II. De Cardozo a Lula: política exterior de Estado con tintes ideológicos**

### **2.1 La nueva Política exterior, en un nuevo orden internacional**

Con el fin de la guerra fría, el mundo académico de la disciplina de las Relaciones Internacionales no generó consenso en cuanto a la clasificación de la jerarquía de los Estados en el sistema internacional. En ese orden de ideas, para el caso brasileño, la falta de consenso es aún más significativa puesto que la transición vivida durante esta coyuntura lo hace más vulnerable a

los factores exógenos, así como para el resto de América Latina: “Con relación a América Latina, sus problemas son por demás conocidos, y son estos problemas comunes a todos los países subdesarrollados, apenas con tonalidades y matices diferentes” (Cruz, 1989)

Se dejó la política de bloques en el sistema internacional y se evocó a un nuevo orden internacional en el que Brasil buscó lograr todas esas metas que venía trabajando desde la llegada de la diplomacia de Rio Branco. De este modo y con la llegada al poder de Collor de Melo, se buscaría construir una serie de políticas neoliberales y el desarrollo de una política exterior de primer mundo para lograr esta política, Collor buscó priorizar la relación de Brasil con Estados Unidos, la Unión Europea y Argentina, esto con el fin de conseguir que “Brasil se fijara en el norte y renunciara al Tercer Mundo” (Pinski, 2007).

Con Collor se dio la reunión de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio- 92) lo que le según (Pinski, 2007) ofreció a Brasil la oportunidad de figurar como protagonista y mediador ante las resoluciones referentes al Medio Ambiente.

También ante la llegada de este nuevo orden internacional, se presentó la incorporación de un nuevo concepto de autonomía a través de la participación con un enfoque hacia una reforma económica. La cual daría paso para lo que sería la estabilización económica del Plan Real de 1994 con Fernando Henrique Cardoso como Ministro de Hacienda. Para finales de la guerra fría, Brasil contó con un significativo avance económico; ya que “el aumento espectacular del PIB (producto interno bruto) del país, la expansión acelerada de la industrialización, la formación de una moderna industria de armamentos, la diversificación de las exportaciones y la creación de algunas tecnologías nacionales importantes” (Olmedo, Brasil y su actual condición de potencia en la política mundial: entre juegos de percepciones y definiciones académicas(1994-2010)., 2012),



a lo que se sumaría también un avance significativo en cuanto a una industria militar, que buscaría abrir la visión de Brasil en el mercado internacional, además de la búsqueda de nuevas alianzas comerciales.

De esta manera y considerando la política exterior y la diplomacia brasileña a partir de los años del Barón hasta finales de la guerra fría, se pueden identificar tres grandes dimensiones: la primera, una política independiente que configura alianzas con países clave, con el fin de alcanzar los objetivos nacionales y priorizar las necesidades e intereses del país, la cual se dio durante la gestión del Barón de Rio Branco. Una segunda fase, determinada por las decisiones e intereses externos, específicamente de Estados Unidos, dejando de lado las aspiraciones y metas de toda una nación para recibir a cambio de beneficios mínimos por parte de la potencia mundial.

Esto se dio durante la segunda guerra mundial y a principios de la guerra fría, bajo la gestión de algunos gobiernos, entre ellos el más referenciado el de Getulio Vargas. En última instancia, está la tercera fase, la cual se dio en el periodo post guerra fría, caracterizada por la implementación de una nueva imagen de la diplomacia brasileña, ya no es visualizado como un país tercermundista, intermediador entre Estados Unidos y América del sur. Brasil empieza a consolidarse como una potencia media, un gigante continental, un global trader. Esta última fase se da a partir de los 90 durante la gestión de Fernando Collor e Itamar Franco.

## **2.2 Política Exterior de Brasil en el periodo de Cardoso**

Henrique Cardoso llegó al poder durante la configuración de un nuevo orden internacional, y es gracias a este hecho que la diplomacia brasilera es orientada hacia la inserción del país en este nuevo sistema. “Brasil tenía por objetivo ser predominante en el escenario internacional, con las aspiraciones de desempeñar un papel de relevo, y con la pretensión de reivindicar un cupo como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”. (Olmedo, Universidad del Rosario, 2012)

La idea de involucrar más al país en la agenda internacional, la formulación de una diplomacia multilateral y la capacidad de buscar otros aliados para incrementar las relaciones comerciales, son unos de los principales puntos a destacar de esta gestión de Cardoso. Otro aspecto que es importante resaltar, es la crisis económica que pasaba el país en aquel entonces. Al igual que muchos otros, Brasil fue uno de los perjudicados por la deuda externa, situación que se venía acentuando desde 1980, y que estalló durante el primer mandato de Cardoso. Es por ello, que a partir de los años 2000 la política exterior de Brasil es re direccionada.

La prominencia del país en el sistema internacional, su participación en organizaciones y eventos internacionales, la idea de ser una nación relevante y un referente de la región, entre otros aspectos paso a un segundo plano. La necesidad entonces era el desarrollo económico y salir mediante todos los mecanismos posibles de la deuda externa.

Cardoso enfocó la diplomacia de Brasil en la estabilidad monetaria y en la apertura de mercado, y unió las variables económicas internas a las externas. Su principal objetivo era hacer una articulación entre ellas para el funcionamiento de una diplomacia más acertada y eficaz, y de esta forma, afrontar la situación económica del país, promoviendo la implementación de alianzas con nuevos socios comerciales y estableciendo algunas reformas internas.

De este modo, “la apertura comercial del gobierno de Cardoso se estructuraba sobre tres fundamentos. El nacional con políticas industriales y comerciales, el regional enfocado principalmente en las alianzas del Mercosur, y el internacional, en el cual Brasil tenía la intención de crecer y modernizar su economía para la Organización Mundial del Comercio” (Sales, 2007)

Definitivamente el buen funcionamiento en estos tres ejes, desencadenó un conjunto de resultados positivos para el final del segundo mandato de Cardoso, y aunque no pudo sacar a Brasil en su totalidad de la deuda externa, logró la estabilización de la inflación y en general obtuvo un buen control económico interno, que hacía ya varios años se ausentaba en el país. Una consideración más a resaltar, es el aspecto de la adaptación de Brasil en la inserción internacional. De acuerdo con la autora Camila Sales (2007), las privatizaciones quizás sean el ejemplo más claro de cómo el orden internacional vigente incide en la política interna de un país como Brasil, en el gobierno de Cardoso, este fenómeno era responsable de gran parte de las inversiones extranjeras directas. De modo que, Brasil se adaptó a un sistema internacional y por esta misma razón, pasó a estar sujeto a las inestabilidades externas que ocurrieron dentro del mismo y que automáticamente se reflejaron en la economía nacional.

## 2.1 Diplomacia Presidencial

Según el autor Sergio Danese (2017), se entiende por diplomacia presidencial la conducción particular o personal de los asuntos de política exterior por parte del mandatario que van más allá de sus funciones de rutina u oficios correspondientes. Este fue el mecanismo más destacado de la gestión de Cardoso, y el cual permitió alcanzar cierto reconocimiento en el escenario

internacional que favoreció la posición del país en el sector externo. Esta política desarrolló principalmente la idea de alcanzar los objetivos nacionales máximos, es decir, intereses particulares del país y su prominencia a nivel internacional. Además de esto, la diplomacia presidencial “busca persuadir, presionar y vincular los diversos protagonistas internacionales en función de los intereses de un país”. (Sales, 2007)

Por otro lado, es necesario resaltar que la implementación de esta política favoreció a una participación mucho más activa de Brasil en la esfera internacional, consolidando el renombre del mandatario, en los medios internacionales. Más allá de eso, es necesario también considerar este mecanismo como una maniobra importante para la política exterior nacional. Sin duda alguna, fue a través de este medio que se logró consolidar más alianzas y socios comerciales, que de igual forma fue un aspecto fundamental para la estabilización económica al interior del país.

Así mismo, la nueva orientación de la diplomacia brasileña estaba encaminada no solo a hacer de Brasil un actor determinante en la región, sino también, en convertirse en el país hegemón de América latina. Cardoso busco que Brasil alcanzara nuevos estándares en el ranking del sistema internacional, sin embargo ¿estaba el país preparado para la responsabilidad y costos que impliban ser una potencia emergente?

Para tener una idea, en dos años de mandato, Henrique Cardoso cumplió una agenda de 47 compromisos internacionales y dejó el mayor histórico de discursos y pronunciamientos sobre política exterior hasta aquel entonces. El reconocimiento internacional del intelectual Fernando Henrique Cardoso, su estilo y su actuación hicieron que su política fuese caracterizada por la diplomacia presidencial. (Sales, 2007)

Se puede considerar a modo de resumen, que la política exterior que se llevó a cabo en el gobierno de Cardoso, tenía como objetivo principal la promoción internacional de Brasil, de la moneda nacional (Real) y de las reformas internas. De esta manera, las principales características de la diplomacia presidencial:

Establecerían un instrumento de uso particular del mandatario el cual requería ir más allá de sus funciones básicas, segundo, contar con un enfoque marcado de la política interna, tercero, la diplomacia presidencial no radicó únicamente en asistir y participar en foros, eventos, u organismos internacionales, la diplomacia presidencial era un mecanismo valioso y complejo que hace parte de la política exterior e interna, y el cual no puede ser utilizado indiscriminadamente en otras áreas.” (Danese, 2017, pág. 50)

## **2.2 Política exterior de Lula**

En esta parte se buscará analizar la política exterior brasileña durante la gestión del mandatario Luis Ignacio da Silva, los cambios generados en este periodo que favorecieron y a su vez perjudicaron el desempeño del país en el escenario internacional. De la misma forma se examinará los distintos mecanismos, y políticas implementadas para el crecimiento de Brasil en el sector externo, la configuración de nuevas alianzas, y la búsqueda del predominio regional y global, entendiendo que los análisis de algunos componentes de la política interna son relevantes debido a su incidencia directa o indirectamente en los objetivos, y alcances de la política exterior.

Asimismo, se pretenderá identificar los cambios estructurales que se configuraron desde la llegada de Lula al Poder, también, se analizaran algunas decisiones tomadas por el mandatario que afectaron negativamente la diplomacia brasileña, rompiendo con los principios básicos de la

misma, más específicamente el de no intervención. Estos factores definitivamente resultaron distintivos de esta administración frente a las otras.

Cuando Lula llegó al poder, el mundo se encontraba dentro de una coyuntura de crisis, específicamente Brasil venía del intento de estabilizarse económicamente, con las medidas, reformas y restricciones tomadas en la gestión de Cardoso. Por otro lado, el devastador atentado contra las torres gemelas el 11 de septiembre, que sin duda alguna fue un hecho que cambió la lógica de la política mundial.

### **2.3 Política exterior de Lula: autonomía y universalismo**

La política exterior para el gobierno de Lula, representó la oportunidad de destacar el papel y el desempeño de las políticas gubernamentales en el sector externo, con el fin de priorizar claro está, los objetivos máximos y mínimos del Estado brasileño. La política exterior dirigida por Lula es definida por Saraiva como realista, universalista y pragmática, “Lula modificó y buscó, alinear la diplomacia brasileña a un modelo de inserción que fuese menos vulnerable para Brasil, a cambio de uno mucho más autónomo y progresista” (Saravia & Velasco, 2016)

A partir de los años 90, con la implementación del nuevo orden internacional y la globalización, se establecieron, algunos cambios estructurales en el sistema internacional, donde son nuevas las reglas del juego y donde surgen nuevos actores dentro del mismo. Países que estaban en un segundo plano ocuparon un nuevo espacio en el ámbito político y económico, y a su vez pasaron a tener relevancia en la eterna competencia por ostentar el Poder. “Paralelamente

la redistribución del poder económico entre las grandes economías capitalistas, produce, un crecimiento altamente significativo de algunos países en vía de desarrollo, entre los cuales se destaca Brasil” (Souto, 2004)

De esta manera, la pérdida de influencia por parte de Estados Unidos hacia Brasil y la redistribución del poder terminó por favorecer el surgimiento de algunos países en el sistema internacional y la reaparición de otros, tales como Alemania y Francia quienes después de la Segunda Guerra Mundial pasaron a desempeñar un rol secundario dentro del mismo. Por otro lado, países que no eran tenidos en cuenta en este escenario, pasaron a ocupar plataformas de mayor destaque tales como India, China y Brasil. Así mismo, debido al equilibrio que se estaba dando entre los actores del sistema internacional, Lula enfocó su política exterior hacia un eje totalmente universalista y autónomo, donde el enfoque principal, era encaminar al país a establecer nuevas alianzas con los países que estaban tomando los reflectores en el sector externo; China e India se convirtieron entonces en los principales aliados de Brasil fuera del continente.

Por ende, la diplomacia brasileña empezó a extenderse hacia nuevos horizontes dejando un poco de lado al primordial aliado en los años 90, Estados Unidos. Además de ello, la política exterior dirigida por Lula se enfocó en los países aliados de la región, y en la integración del Mercosur. Se podría concluir, que el objetivo principal para el sector externo, era promover una cooperación activa con otros actores estratégicos e incrementar así, su inserción en el sistema internacional. Lula a diferencia de Fernando Henrique Cardoso, concentró su acción externa en el “Primer Mundo”, imprimió un mayor universalismo en la política exterior, recuperando lazos con África, y el mundo árabe, enfatizando, la cooperación sur-sur. “De igual forma, el gobierno de Lula se volcó con mayor insistencia para el Mercosur, tratando de solidificar las bases para un bloque suramericano.” (Cervo, 2004)

Itamaraty siempre ha sido el principal regulador de las relaciones internacionales del país, y en ese sentido, es una institución que ha contado con cierta libertad para gestionar esta área de asuntos externos. Desde su creación y la implementación de los ejes principales de la política exterior brasileña, los gobiernos que han pasado por el poder, han respetado y han mantenido las premisas de la diplomacia nacional.

Este hecho, no solo ha permitido la construcción de una misma política exterior, sino que también, ha facilitado la labor de los gobiernos, sin importar cuál sea la estrategia y los mecanismos que cada gestión utilice para el alcance de los objetivos nacionales, los principios sobre los cuales se deben regir continúan siendo los mismos: autonomía, no intervención y desarrollo nacional.

No obstante, es necesario destacar que la política exterior en la gestión de Lula no dio continuidad plena a dichos lineamientos. En primera instancia, permitió la incidencia del partido político de los trabajadores (PT) en la toma de decisiones en asuntos de política internacional. Esto, de cierta manera permeó algunas decisiones externas tomadas influenciadas por la ideología del PT. Además, es válido resaltar que Lula no respetó un pilar fundamental el cual fue el principio de no intervención con el caso Zelaya.

#### **2.4 Brasil: una potencia regional rumbo a potencia global**

Unas de las características a resaltar de la gestión de Lula, es el empuje que le da a Brasil para consagrarse finalmente como potencia regional, buscando una diversificación de las relaciones en la política exterior brasileña. Esto debido a los objetivos que desde el inicio hasta el fin de su mandato persiguió, los cuales eran, el fortalecimiento de la integración del Mercosur y la configuración de nuevas alianzas estratégicas África, China, e India.



Esencialmente, se podría considerar, que a diferencia de los gobiernos militares y otros neoliberales como Itamar Franco y Fernando Collor, Lula prácticamente cortó el cordón umbilical que unía al país estrechamente con Estados Unidos. Después de muchos años en que Brasil fijó su mirada en América del Norte, esperando su ayuda, o alguna indicación de parte de ellos, finalmente el pueblo brasileño de la mano de Lula pone su mirada en otros horizontes, dejando un poco de lado, los intereses mutuos que compartían estos dos países. Es interesante el pensamiento epistemológico dado en la diplomacia brasileña, una línea divisoria que separa dos hemisferios. Donde unos mantienen una lógica mucho más dependiente del país hegemón y los otros una lógica mucho más autónoma. Según Trenchi y Acevedo (2016), se puede identificar dos escuelas o vertientes de pensamiento dentro de Itamaraty: institucionalistas pragmáticos y autonomistas.

Esta primera, tiene incidencia desde el principio de la historia de la diplomacia brasileña, pero realmente, se incorporó en los años 80 y los 90, donde el principal referente de esta corriente fue Henrique Cardoso. Siendo así, se debe entender que:

Los institucionalistas pragmáticos son conscientes de que Brasil no puede condicionar su relacionamiento con el resto del mundo a preferencias ideológicas. Brasil debía buscar de manera pragmática estimular el fortalecimiento de la multipolaridad, apoyar el papel de las instituciones internacionales como las únicas instancias para establecer las reglas internacionales. (Acevedo & Trenchi, 2016)

Y, por otro lado, está la corriente autonomista. Este pensamiento básicamente plantea que:

La autonomía por la integración era concebida como la estrategia fundamental para aplicar las ideas pragmáticas de la nueva política exterior brasileña, la clásica búsqueda de autonomía debe pasar por la participación, es decir ser capaz de influir en la agenda internacional y el

rumbo del sistema internacional. Esto último refleja claramente la intención de aumentar la participación en el escenario internacional como un global trader y global player, es decir convertirse en un actor relevante en aspectos económicos-comerciales y políticos. (Acevedo & Trenchi, 2016)

## **2.5 Priorización de aliados estratégicos**

Con la llegada de Lula al Poder, se dejó claro, que la política exterior estaría direccionada hacia América del Sur, ya que contaban con costumbres y características similares además de espacios geográficos compatibles. Al mismo tiempo, el fortalecimiento de instituciones y alianzas serían la clave para que esta política se desarrollara con total éxito. Mercosur creado en conjunto por Brasil y Argentina a la cabeza, además de Uruguay y Paraguay, jugaría un papel importante, ya que Lula tenía claro que el deterioro de esta integración regional había sido por la disparidad económica de los países miembros y la falta de común acuerdo frente a los intereses a alcanzar.

Entonces en aras de lograr avances significativos frente al papel del Mercosur en la región Lula buscaría que:

“...el Mercosur fuera algo más que una unión aduanera. Que pudiera transformarse en un área de convergencia de políticas activas en el ámbito industrial, agrícola, social y científico-tecnológico. Que pudiera promover un acercamiento cultural efectivo, una articulación de las universidades y centros de investigación. Para profundizar el Mercosur, sería necesario contar con instituciones sólidas para la resolución de controversias y una Secretaría de Estado que realizara una coordinación político-administrativa eficiente y contara, al mismo tiempo, una visión estratégica de la integración.” (Lula da Silva, 2003).

Así que Mercosur, fijaría el trazo hacia un proceso de integración completo que le abriría paso a la región frente a la Unión Europea y temas tan álgidos como el ALCA con Estados Unidos. Además, de la aparición de las relaciones entre China, Sudáfrica y Rusia empezarían a crear lo que más tarde se conocería como países BRICS (estudio académico creado en el 2001 por Jim O’neill), el cual tuvo mayor incidencia en la gestión de Lula a partir del 2003. Mercosur además permitiría, que otro objetivo de la política exterior de Lula rindiera frutos con el establecimiento de una relación sur- sur. Así que las relaciones bilaterales entre India con quien firmó este tratado el 17 de Junio del 2003, con lo que además buscaría un “sistema político multipolar y además generar una economía que cambiara la geografía comercial del mundo” (Ayllón, 2007).

Esto lo lograría de la mano del G-20 y la creación del Banco del Sur, el cual buscaba un apoyo económico a los miembros del Mercosur y los Estados latinoamericanos para proyectos donde se generará igualdad, equidad y justicia social, siendo una alternativa al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial.

La oportunidad que dio el éxito del Mercosur, fue la creación de UNASUR el cual, incluiría a otros países de la región andina. Buscando que la desconfianza que siempre se había tenido entre los países andinos y los miembros del Mercosur, se desvaneciera y de esta forma, Brasil:

“Incentiva ese proyecto no solamente por estar convencido de los beneficios para la inserción y la proyección del país y de la región en un mundo cada vez más multipolar, sino también porque se trata de un objetivo determinado por la Constitución Federal a nuestra política exterior. En su artículo 4º, inciso único, establece que "la República

Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de Latinoamérica, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones". (Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, 2018)

Las alianzas que Brasil estaba creando y en otros casos fortaleciendo, estaban logrando, que Brasil con objetivos claros y poderío suficiente en la región, fuese capaz de lograr ser parte del G-20 y el denominado grupo BRICS, lo que lo posicionaba como el país a seguir en la región sudamericana.

Lula logró establecer estrechas relaciones con muchos de los mandatarios de la región, pero una en específico que resultó sobresaliente, fue la establecida con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías. Lula antes de llegar al poder, creó el llamado Foro de Sao Paulo, el cual buscaba crear un bloque de izquierda que incluyera a mandatarios y grupos con afinidad por la propuesta política que representaba una izquierda en Latinoamérica. Según Alejandro Peña (2009), grupos al margen de la ley, como las FARC y el ELN, hacen parte de este. Así bien, que las relaciones desarrolladas entre Lula y Chávez empezarán gracias al FSP en 1990 y continuarían, con Chávez y Lula como presidentes.

Con acciones como la realizada en el año 2006 cuando viajó a Venezuela para apoyar la campaña de reelección de Chávez, con un discurso donde "el mismo pueblo que me eligió a mí, que lo eligió a Kirchner, que lo eligió a Daniel Ortega, que lo eligió a Evo Morales, sin dudas te va a elegir presidente de la República de Venezuela." (La Nación , 2006).

Esta relación, representaría para Brasil una difusa visión entre los intereses de política exterior y los intereses ideológicos, debido a las constantes declaraciones de Lula defendiendo las acciones del mandatario venezolano y su papel como mediador o estabilizador en diversas

coyunturas políticas en los países de la región. Caso como el de la crisis de Bolivia en el 2008, donde Chávez jugaría un papel mucho más agresivo ofreciendo apoyo armado a Evo Morales para mantenerse en el Poder, razón por la que, Michelle Bachelet convocaría una reunión de UNASUR en Santiago de Chile con el fin de hablar sobre la crisis política en Bolivia. “Caso en el que Lula sería encargado de calmar los ánimos y asegurar que se apoyaría la democracia y primarían los Derechos Humanos”. (Malamud, 2008)

Sin embargo, este no fue el caso de Honduras. La destitución de Zelaya del Poder creó un ambiente álgido en toda la región, cuestión por la que Hugo Chávez declaró que lo sucedido en el país había sido resultado de un golpe de Estado e hizo que el ALBA y la OEA se manifestaran exigiendo la restitución de Zelaya, sin éxito alguno. Lula mientras tanto, presente en la cumbre de la Unión Africana, “pidió a los jefes de Estado africanos que la declaración final de la cumbre condenara el golpe militar contra el presidente electo de Honduras, Manuel Zelaya” (El Confidencial, 2009).

Y no solo eso, pese a que, en la política exterior de Brasil desde el Barón se había caracterizado por dejar en claro la no injerencia en asuntos internos de otros Estados, Lula brindó apoyo político a Zelaya permitiendo el uso de la embajada de Brasil en Tegucigalpa para proselitismo político contra el gobierno de Micheletti. Declarando que:

“esperamos que los golpistas no entren en la embajada brasileña. Lo que debería suceder ahora es que los golpistas le den su lugar a quien es el presidente democráticamente electo de ese pueblo. Brasil sólo ha hecho lo que cualquier país democrático haría cuando un ciudadano pide cobijo en su embajada” (Barón, 2009).

Es decir, un tema de ideologías estaría primando en lo que sería el desarrollo de una nueva política exterior brasileña . Se estaba dejando a un lado a Itamaraty, como ente encargado de este tipo de asuntos y pasando por encima de los principios básicos de la política exterior brasileña.

### **Capítulo III. Era Roussef: la sumisión de una política exterior a los intereses del gobierno**

La llegada de Dilma Rousseff al poder, en el año 2010, trajo consigo mucha expectativa por parte del pueblo brasileño. El hecho de ser la primera mujer en ser presidente, fue el principal causante de incertidumbre y desconfianza en el país. A su vez, este mismo aspecto generó esperanza y creó la posibilidad de visualizar un nuevo ciclo para Brasil.

Dilma heredó parte de lo que se venía haciendo en el gobierno anterior, por lo cual decidió mantener la misma línea de gestión: conservó el mismo partido de Lula (PT), diseñó un proyecto de política exterior con el fin consolidar aquello que ya se venía trabajando y mantuvo el mismo personal que había elegido Lula en Itamaraty. Dilma implementó una política exterior orientada a perseguir los mismos objetivos de la política exterior antecesora, “definiendo estrategias de política internacional, promoviendo una mayor actuación en fóruns multilaterales colocando a Brasil como representante de los países del sur, e implementando una gestión proactiva orientada a la dimensión sur americana”. (Saravia & Velasco, 2016)

No obstante, a pesar de la intención del nuevo gobierno en mantener los ideales y alcanzar los objetivos que ya se venían trabajando, hubo una notoria disminución de proactividad en cuanto a la política exterior previa. A medida que avanzaba el tiempo se hacía cada vez más evidente los cambios en la diplomacia brasileña. “Brasil fue perdiendo protagonismo en la

política global y empezó a actuar de forma reactiva. Ese cambio fue afectado por la coyuntura económica internacional, también, por la situación económica interna, y además por la nueva dinámica del proceso decisorio.” (Saravia & Velasco, 2016)

Cabe señalar, que las diferencias entre la gestión anterior y la actual en cuanto a ejecución y a desarrollo de política exterior se hacían cada vez más amplias. La función de la diplomacia presidencial, el interés por parte del mandatario en ir más allá de lo que corresponde para alcanzar mejores respuestas y un mayor desempeño del país en el sector externo, no fue contundente durante el periodo de Rousseff. Además, la intención de Lula de fortalecer el papel de Brasil en la región y visualizarlo como un global trader, las negociaciones con África, con India y China, y otros logros que desde hace un tiempo se venía consolidando, de un momento a otro fueron dejados de lado.

La prioridad de la entonces presidente parecía ser muy clara, la problemática interna debía ser solucionada así que “la presidente Dilma Rousseff mostró su preferencia por solucionar los problemas internos, juntamente con su poco interés por los temas externos, todo esto resultó en el abandono de la política exterior brasileña.” (Saravia & Velasco, 2016). No sería adecuado desvirtuar en totalidad la política exterior dirigida por Dilma. En realidad durante el primer año de su mandato trató de mantener las relaciones diplomáticas con los mismos países que Lula venía configurando alianzas, y aunque los índices reflejan una menor gestión de la diplomacia presidencial de Rousseff frente a la de su antecesor, se encuentran aspectos en común, que demuestran que inicialmente su intención era dar continuidad al proyecto de expansión de la política exterior brasileña. (Ver gráfica 1 y 2) Otro aspecto en común era la intención de desvirtuar y menguar la función de Itamaraty, permitiendo en ambos mandatos que los intereses del PT en varias ocasiones primaran sobre la institución.

### **3.1 Ruptura de lazos con Itamaraty**

La limitada acción en el escenario internacional por parte de Dilma, fue uno de los factores que permitió identificar un declive en la política exterior brasileña durante el mandato. De igual forma sucedió con la desestabilización de la política económica interna. Este segundo aspecto, ya venía dando de qué hablar desde el gobierno de Lula en la crisis del 2008 con la depreciación del real. Brasil fue uno de los países latinoamericanos más afectados por la situación económica internacional. Aun así, para finales de 2009, se había logrado estabilizar esta fase. Los disturbios en la política interna, en el ámbito social, económico y político, incidieron en la toma de decisión equívoca por parte de la presidente. La aprobación de la realización de eventos costosos como la copa del mundo en el 2014 y las olimpiadas en el 2016 fue una de ellas.

Como consecuencia del descuido del sector externo, Dilma buscó estrategias alternas para recuperar la preponderancia de Brasil en el escenario internacional. Con el fin de adquirir mayor prestigio y llamar la atención de todo el sistema internacional, aun con dificultades económicas. El desarrollo de las actividades deportivas (olimpiadas 2016 y copa del mundo 2014), inicialmente fueron promovidas por el presidente Lula al final de su segundo mandato, y ejecutadas por Dilma, pese a que el país no se encontraba en condiciones para asumir estos dos eventos. En vista de que ambos acontecimientos fueron un fracaso para el país anfitrión, se entiende que los resultados de esta decisión fueron negativos. En cuanto a lo social, el pueblo brasileño estaba en desacuerdo con la realización de ambas actividades, pues consideraban que existían necesidades primarias que el gobierno debía de priorizar.



Frente a lo económico, hubo un desfaldo financiero enorme, donde la inversión realizada fue desproporcional, la cual no dejó ningún tipo de ganancias. Para la copa del mundo de 2014 “supuso una inversión de 8.000 millones de reales (2.600 millones de dólares) en estadios...para lo que se acumulan 126 millones de reales de perdida (40.5 millones de dólares)” (notiamerica.com, 2015)

Finalmente, a nivel internacional, la realización de ambas actividades no tuvo los resultados esperados por Rousseff. Tras el rotundo fracaso del mundial y las olimpiadas, la indignación de los ciudadanos frente la gestión de Dilma, Desencadenaron una disminución notoria de los índices de prestigio internacional de la presidenta. Ver grafica 3

Otro factor que permitió identificar el retroceso de la política exterior brasileña, en la gestión de Dilma, fue la ruptura con el cuerpo diplomático brasileño. Si bien se entiende que Itamaraty es un ente independiente, y que desde su creación ha direccionado las relaciones internacionales del país, tomando las riendas de la política exterior brasileña y dando enorme prestigio a la imagen del Brasil en el sector internacional. Durante el gobierno en mención las funciones de Itamaraty fueron recortadas y la institución fue perdiendo espacio.

La relación entre la presidente e Itamaraty a los pocos se fue deteriorando, el presupuesto del ministerio fue reducido y el número de cupos para el concurso de la carrera diplomática pasó de 100 (número máximo de cupos durante el gobierno de Lula) a 18, al final del 2014. La disminución del presupuesto y del número de los nuevos diplomáticos que entran en la carrera conlleva a una reducción de la participación brasileña en las discusiones de temas internacionales. En su último año de gobierno la presidente no recibió credenciales de embajadores extranjeros. (Saravia & Velasco, 2016)

Se debe agregar también, que en el periodo 2003 al 2010 hubo un aumento de los puestos diplomáticos brasileños en el exterior, haciendo referencia y generalizando cargos en embajadas consulados y otros. “Durante el gobierno de Lula hubo un crecimiento del cuerpo diplomático en el exterior del 8.37%, mientras que en el gobierno de Dilma ese porcentaje disminuye a un 4.28%.” (Pereira, 2014) Ver grafica 4

La separación entre Itamaraty y el gobierno, por primera vez en la historia de la política exterior brasileña refleja una modalidad distinta en la ejecución de esta. La diplomacia de Brasil a lo largo de los tiempos, desde sus inicios, se ha caracterizado por desarrollar una política exterior de Estado, la cual se ha estructurado bajo tres ejes principales: la no intervención, la autonomía y el desarrollo nacional. Es posible notar que, a partir del gobierno de Lula, parece que la política exterior tiene una cierta inclinación a las ideas del partido de los trabajadores (PT). Lo que hizo que Itamaraty perdiera espacio en la regulación central de las relaciones exteriores del país dando cabida a ciertas decisiones cuestionables del presidente Lula mencionadas a lo largo del texto (Caso Zelaya y acercamiento a Hugo Chavez). Es durante este gobierno que se visualiza el inicio del cambio de una política exterior de Estado a una política exterior de gobierno.

Con la gestión de Rousseff, y su desvinculación de Itamaraty, se promueve un cambio trascendental en la política exterior brasileña, que se transformándola en su totalidad en una política exterior de gobierno.

## **Conclusiones**

La historia de la política exterior brasileña, desde sus inicios con la llegada del Barón de Rio Branco hasta los gobiernos del siglo XXI, ha sido ejecutada bajo una visión de autonomía y

principios bien definidos. Aun con los cambios estructurales del sistema internacional, y la implementación de nuevos mecanismos para el desarrollo de las relaciones internacionales, ha permanecido como aspecto en común en la diplomacia del Brasil, la necesidad de obtener prestigio internacional. Este factor, sin duda alguna ha permeado la toma de decisiones de la política exterior de todos los gobiernos que han pasado por el poder de este país.

El canciller Barón del Rio Branco es el principal referente de la política exterior brasileña, debido a sus innumerables aciertos en la gestión internacional. A través de sus maniobras políticas, logró la expansión del territorio de Brasil. Utilizó el principio de Derecho Internacional *Uti possidetis de facto* para la ampliación geográfica del territorio nacional y con la intervención del arbitraje, obtuvo más de 30 negociaciones con resultados favorables para el país.

Se pueden considerar que dos ejes de la diplomacia de Brasil han permanecido inalterables: autonomía y desarrollo nacional. Con respecto al principio de no intervención la inalterabilidad no ha sido el caso, debido a decisiones tomadas durante los gobiernos del siglo XXI que han interrumpido la constancia, mantenida hasta entonces, más específicamente en la gestión de Lula. A pesar de los altos y bajos de cada gobierno, y, aun con la diversidad de formulación de la política exterior se concluye, que en general, la política exterior brasileña ha buscado promover objetivos comunes.

La política exterior del Brasil fue dividida en cuatro fases, la primera llevada a cabo por el Barón del Rio Branco la cual marcó el inicio de la diplomacia nacional. Esta etapa se caracterizó por desarrollar una política externa independiente, estratégica en la configuración de aliados y eficaz en la priorización de los objetivos nacionales. La segunda fase se da a partir de los años 60, se desarrolló una política exterior dependiente, la cual priorizó las relaciones bilaterales con

Estados Unidos y dejó de lado la promoción de los objetivos e intereses de la sociedad brasileña. Finalmente, la tercera fase se enmarcó en el contexto post guerra fría a finales de los 90, a partir del gobierno de Cardoso.

En esta etapa se promovió un cambio en el desarrollo de la política exterior del Brasil, con el fin, de consolidarlo como un global trader y como una potencia emergente en el escenario internacional, además, de establecer alianzas claves con países como China, India y África. La última etapa, se caracterizó, por la influencia de la ideología del PT en la toma de decisiones en la política exterior, lo que configuró cambios estructurales en la diplomacia brasileña

El mandato del presidente Henrique Cardoso fue uno de los más destacados en la historia de la política exterior brasileña en cuanto al desempeño que tuvo el país en el sector externo. Una de sus mayores hazañas, fue la diplomacia presidencial, instrumento de política exterior que promovió la participación de Brasil de forma activa en organismos y actividades internacionales, además, de ser una herramienta útil para la configuración de socios comerciales y alianzas estratégicas, por último, fue un mecanismo usado para la apertura del mercado y la estabilización de la economía interna.

Con la llegada de Lula al poder se inicia un nuevo periodo para la diplomacia brasileña con una visión desde el enfoque de la teoría de la interdependencia compleja, puesto que, Lula es consciente del cambio habido en el sistema internacional y busca mayor preponderancia, estableciendo a Brasil, como poder regional y soportando este Poder con el desarrollo de relaciones con diversos actores del sistema internacional. El expresidente desarrolló una política exterior de la mano del partido de los trabajadores (PT), reflejando la ideología de éste en la ejecución de la misma. No obstante, durante la gestión en mención, Itamaraty perdió de manera

paulatina su posición como principal regulador del sector externo. La política exterior de Lula tuvo como objetivo principal el fortalecimiento del Mercosur, la autonomía de Brasil frente a Estados Unidos, y un mayor acercamiento con países del medio oriente, Asia y África.

La teoría de interdependencia compleja se ve reflejada, en los lineamientos de la política exterior de los gobiernos del Partido de los Trabajadores, relacionado fundamentalmente a una de las principales premisas de esta teoría, la aparición de nuevos actores, en este caso con la incidencia del partido del PT en la toma de decisiones. La participación del partido político muestra una clara movilización de intereses propios, frente a esto, el Estado pierde preponderancia.

Uno de los principales aspectos que llevan al declive de la política exterior brasileña es el descuido de esta y la inestabilidad de la política interna en la gestión de Dilma. Este hecho resultó en la toma de decisiones que fueron perjudiciales para la sociedad brasileña y para la imagen del país en el escenario internacional.

Se podría considerar, que el factor fundamental para el debilitamiento de la diplomacia brasileña fue la ruptura del ejecutivo con Itamaraty. Las medidas equivocadas tomadas por la presidente Rousseff, destituyendo la institución de sus respectivas funciones, y sobreponiendo los intereses particulares del gobierno sobre los ejes fundamentales de la diplomacia nacional, resultaron en la fragmentación de la política exterior de Brasil. Que, a su vez, tuvo un proceso de transición de una política exterior de Estado, transformándose finalmente, en una política exterior de gobierno.

En términos generales, Brasil disminuyó visiblemente su peso en la política internacional después del gobierno de Dilma Rousseff, puesto que se hablaba ya de una política exterior de

gobierno. El rol proactivo desempeñado en los gobiernos anteriores y la preminencia adquirida por el país en el escenario internacional no tuvo el mismo impacto.

La política exterior brasileña venía históricamente de un crecimiento exponencial, sin embargo, en los últimos 15 años, con los cambios estructurales en los gobiernos, parece ser, que ha perdido el norte de su diplomacia. Es necesario considerar, la posibilidad, de que la actual gestión (Temer) podría potencializar a Itamaraty nuevamente, o por lo contrario terminar de profundizar al país en la crisis. Todo dependerá de la orientación con la que decida ejecutar la política exterior de la mano de Itamaraty, en tanto sea un mandatario que desempeñe una política exterior de Estado, y no someta a la diplomacia brasileña a las ideologías e intereses de un partido, con una política exterior de gobierno.

## **Anexos**

Anexo 1: Estados Unidos del Brasil (1889) – Inicio de la Republica



Fuente: Atlas histórico escolar do Ministério da Educação/IBGE - Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010A divisão estadual após a Proclamação da República File:Republica do Brasil 1889.jpg File: Map of Brazil 1889.jpg, CC BY-SA 4.0

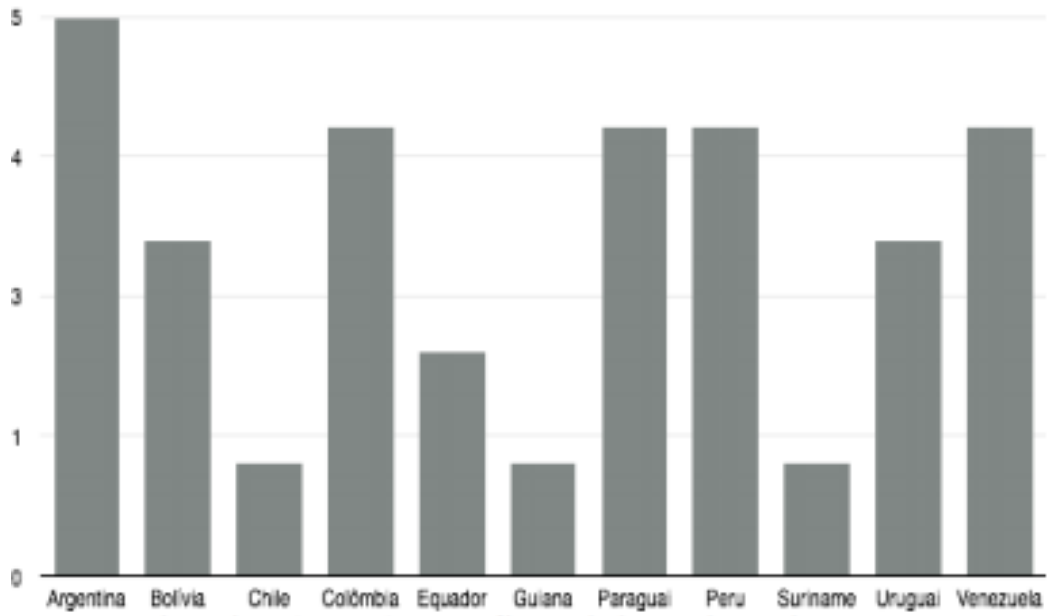
Anexo 2: Mapa Estados Unidos del Brasil 1943 – Territorios de frontera



Fuente: Atlas histórico escolar do Ministério da Educação IBGE - Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010A divisão estadual após a Proclamação da RepúblicaA história do Território Federal do Iguazu O Território Federal do Iguazu, CC BY-SA 4.0,

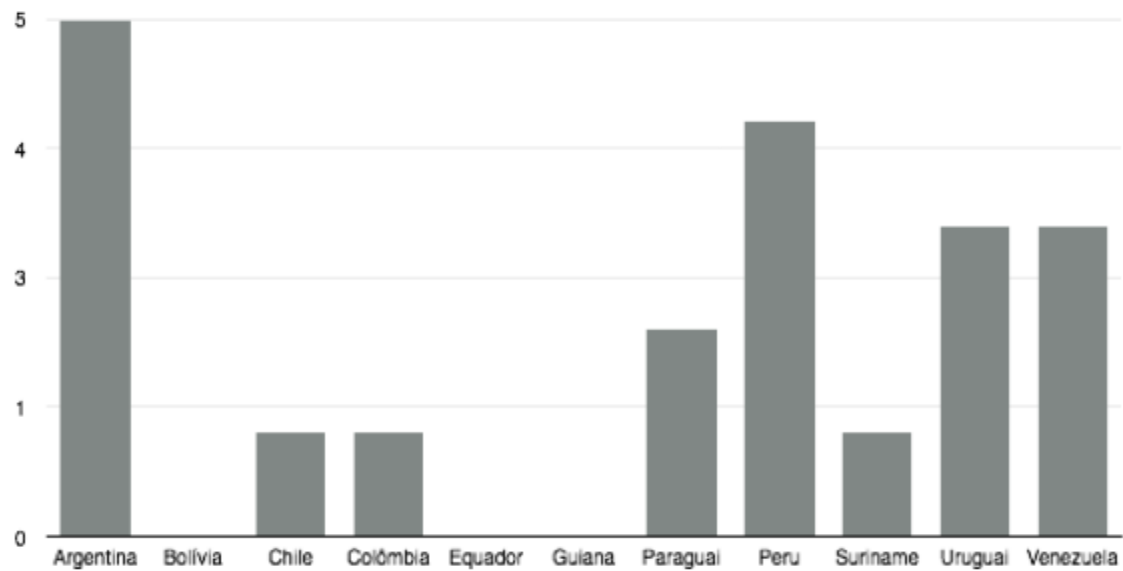


Grafico 1. Número de visitas del presidente Luiz Ignacio da Silva a países de America del Sur (2003-2005)



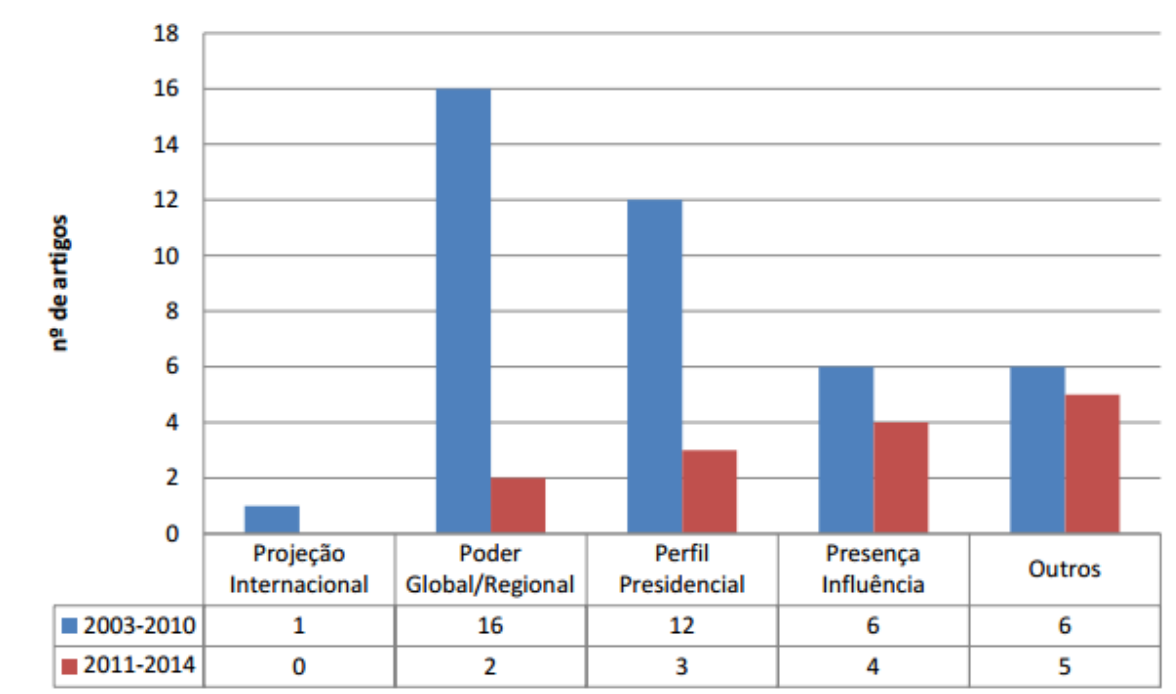
Fuente: una análise comparativa entre os governos Lula e Dilma. Luisa Pereira da Rocha Giannini.

Grafica 2. Número de visitas de la presidente Dilma Rousseff a países de America del Sur (2011-2013)



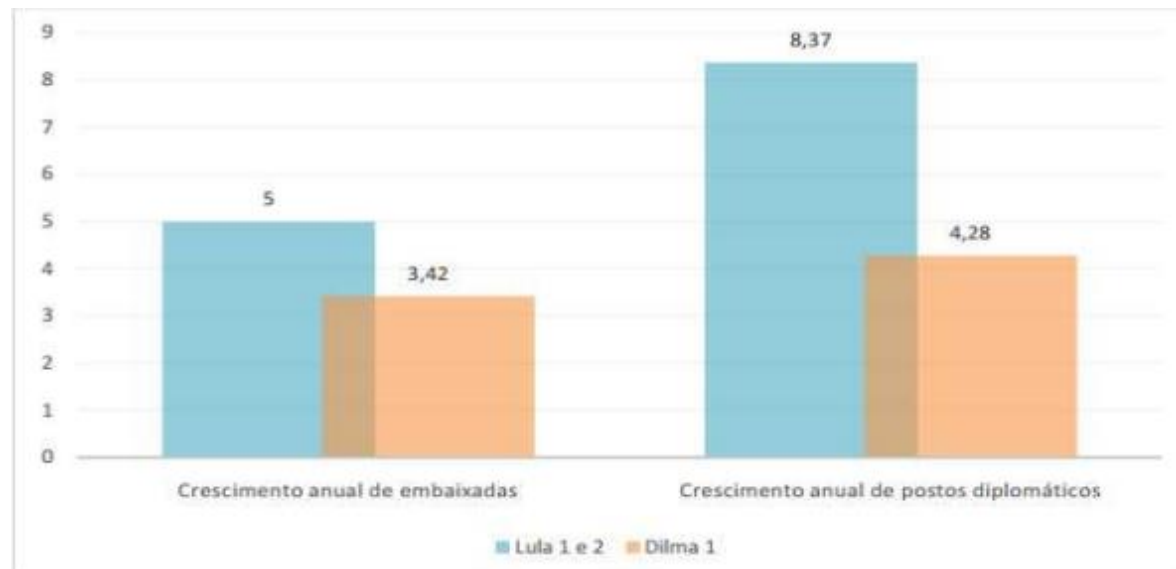
Fuente: una análise comparativa entre os governos Lula e Dilma. Luisa Pereira da Rocha Giannini.

Grafico 3. Comparación entre clasificaciones positivas en los gobiernos de Luiz Ignacio da Silva y Dilma Rousseff.



Fuente: uma análise comparativa entre os governos Lula e Dilma. Luisa Pereira da Rocha Giannini.

Grafica 4. Crecimiento anual de las representaciones brasileñas en el exterior en los gobiernos de Luis Ignacio da Silva y Dilma Rousseff



Fuente: uma análise comparativa entre os governos Lula e Dilma. Luisa Pereira da Rocha Giannini.

## Bibliografía

- Abreu, M., & Dias, D. (1990). *Ordem do Progresso – Cem anos de Política Econômica Republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro : Editorial Campus.
- Acevedo, A., & Trenchi, R. (2016). *Universidad ORT Uruguay*. Obtenido de Universidad ORT Uruguay: <https://bibliotecas.ort.edu.uy/bibid/84397/file/3245>
- Ayala, J. L. (Junio de 2014). *Universidad Autonoma de Mexico* . Obtenido de Revista de El Colegio San Luis : <http://www.scielo.org.mx/pdf/rcsl/v4n7/v4n7a12.pdf>
- Ayllón, B. (2007). *LAS RELACIONES HIPANO- BRASILEÑAS: DE LA MUTUA IRRELEVANCIA A LA ASOCIACIÓN ESTRATEGICA (1945-2005)*. Salamanca : Ediciones Universidad de Salamanca .
- Barón, F. (23 de 09 de 2009). *El País*. Obtenido de El País: [https://elpais.com/diario/2009/09/23/internacional/1253656803\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/09/23/internacional/1253656803_850215.html)
- Beber, A. (2014). O golpe de 1964 e a política externa brasileira dentro do contexto repressivo. *NEIBA*.
- Calduch, R. (1993). *DINÁMICA DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Cantu, C. (1878). Historia Universal . En C. Cantu, *Historia Universal* (pág. 542). Imprenta Gaspar y Roig.
- Cardona, L., & Gonzales, S. (2016). *la salle*. Obtenido de la salle: [http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/20883/64111082\\_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/20883/64111082_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Cervo, A. (2004). Os objetivos da política exterior de Lula. *Meridiano 47*, 2-5.
- Cruz, A. S. (1989). "Democracia e Integração: Perspectivas de uma nova ordem política mundial para o século XXI." Contexto internacional. En A. S. Cruz.
- Danese, S. (2017). *DIPLOMACIA PRESIDENCIAL HISTORIA E CRITICA*. En S. Danese, *DIPLOMACIA PRESIDENCIAL HISTORIA E CRITICA* (pág. 12). Brasília, Brasil: Editora Ideal .
- El Confidencial. (01 de 07 de 2009). *El Confidencial* . Obtenido de El Confidencial : [https://www.elconfidencial.com/espana/2009-07-01/lula-brasil-y-africa-deben-escribir-juntos-su-historia-y-su-porvenir-comun\\_1051856/](https://www.elconfidencial.com/espana/2009-07-01/lula-brasil-y-africa-deben-escribir-juntos-su-historia-y-su-porvenir-comun_1051856/)
- Garavaglia, J. C. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Economico* , 514-542.

- GFP strength in numbers. (2018). *2018 Military Strength Ranking*. Obtenido de 2018 Military Strength Ranking: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>
- Guilherme, C., & Lopez, A. (2009). *Historia de Brasil una Interpretación*. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca .
- IPRI. (2018). *INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS*. Obtenido de INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: <http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/noticias/55-repertorio-da-politica-externa/659-principios-e-objetivos-da-politica-externa-brasileira>
- Keohane, R., & Nye, J. (1977). Establecimiento de la agenda . En R. Keohane, & J. Nye, *Poder e Interdependencia La política mundial en transición* (págs. 50-52). Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- La Nación . (14 de 11 de 2006). *La Nación*. Obtenido de La Nación: <https://www.lanacion.com.ar/858512-lula-en-campana-por-la-reeleccion-de-chavez>
- Lafer, C. (2002). *LA IDENTIDAD INTERNACIONAL DE BRASIL . LA IDENTIDAD INTERNACIONAL DE BRASIL*. Buenos Aires , Argentina: Fondo de Cultura Económica .
- León, N. (2006). *Género, subjetividad y populismo Fantasmagorías de la política contemporánea*. Quito: Abya-Yala.
- Lins, A. (1995). RIO BRANCO BIOGRAFIA. En A. Lins, *Rio Branco* (pág. 432). Sao Pulo : Alfa Omega.
- Lula da Silva, L. I. (2003). La política exterior del nuevo gobierno brasileño. *Foreign Affairs en español*, 185-187.
- Malamud, C. (09 de 10 de 2008). *Real Instituto ElCano*. Obtenido de Real Instituto ElCano: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari121-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari121-2008)
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil. (17 de 07 de 2018). *Ministério das Relações Exteriores*. Obtenido de Ministério das Relações Exteriores: <http://www.itamaraty.gov.br/es/politica-externa/integracao-regional/6349-unasur-es>
- Monteoliva, F. (2000). A política platina do Barão do Rio Branco. *Revista Brasileira de Política Internacional* , 130.
- notiamerica.com. (12 de Junio de 2015). *¿ Qué ha pasado con los estadios del Mundial de Brasil ?* Obtenido de Notiamérica.com: <http://www.notimerica.com/deportes/noticia-pasado-estadios-mundial-brasil-20150612163751.html>

- Oliveira, A., & Onuki, J. (2010). Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. *Revista Política Hoje*, 140.
- Oliveira, A., & Onuki, J. (2010). Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. *Revista politica hoje*, 146.
- Olmedo, D. (2012). Brasil y su actual condición de potencia en la política mundial: entre juegos de percepciones y definiciones académicas(1994-2010). Bogotá D.C.
- Olmedo, D. (2012). *Universidad del Rosario*. Obtenido de Repositorios Universidad del Rosario: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4193/1010173559-2012.pdf?sequence=1>
- Ovando, C., & Aranda, G. (Diciembre de 2013). La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. *papel politico*, 722.
- Pasquariello, K., & Passini, M. (2008). A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS NOVAS LIDERANÇAS POLÍTICAS REGIONAIS. *Perspectivas*, 102.
- Peña, A. (2009). *El Foro de Sao Paulo Una amenaza continental*. Bogotá: Random House Mondadori, S.A.
- Pereira, L. (2014). *World Citizen Magazin*. Obtenido de World Citizen Magazin: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RIUCB/article/view/5463>
- Pinski, J. (2007). *BRASIL EN CONTEXTO 1987-2007*. CALI: Editorial Universidad del Valle.
- República Oriental del Uruguay Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). *Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay*. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay: [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_G492/mrree\\_malvinas.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_G492/mrree_malvinas.pdf)
- Sales, M. C. (28 de 02 de 2007). Relações Internacionais e Política externa do Brasil nos governos FHC e Lula. *Relações Internacionais e Política externa do Brasil nos governos FHC e Lula*. Brasil.
- Salinas, R. (2011). POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL PERÍODO DE POST-GUERRA FRÍA: Liderazgo e Integración Regional durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso. Santiago de Chile, Chile.
- Sampieri, R. (2014). Metodología de la Investigación. En R. Sampieri, *Metodologia de la investigación* (pág. 444). Mexico: Ed. Mc Graw Hill.

- Santana, W. (2010). A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO VARGAS NO ESTADO NOVO . *Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro*.
- Saravia, M., & Velasco, P. (2016). A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? *Pensamiento propio* 44, 302.
- Souto, L. (2004). Dois anos de “presença soberana”: uma reflexão sobre a política externa do governo Lula. *Cena Internacional – Revista de Análise em Política Internacional*.
- Szmidt, D. (07 de Abril de 2011). *Unisinos*. Obtenido de RDBU| Repositório Digital da Biblioteca da Unisinos RDBU:  
<http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/3518>
- Tenewichi, M., & Gómez, T. (2002). *Facultad de Ciencias Economicas y Sociales Universidad Nacional Mar del Plata* . Obtenido de Facultad de Ciencias Economicas y Sociales Universidad Nacional Mar del Plata :  
<http://nulan.mdp.edu.ar/2340/1/tenewichi.gomez.2002.pdf>
- Torres, M. (2013). Las políticas regionales de México, Brasil y Venezuela con respecto a la integración con América Latina. *Invenio* , 29-46. Obtenido de Dialne.
- Vargas, E. (2003). *Universidad Autonoma de México*. Obtenido de Universidad Autonoma de México: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1643/3.pdf>
- Visentini, P. (2004). *A política externa do regime militar brasileiro*. UFGRS Editor .