



**El lugar de América del Sur en la
Identidad Internacional de Brasil:
el Caso de Lula**

UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

EICHLER, Vivian Augustin
Maestría en Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador
Buenos Aires, junio de 2008

Abstract/ Resumen

En las últimas tres décadas, la identidad sudamericana de Brasil se transformó. Gradualmente, los últimos gobiernos brasileños han percibido la importancia estratégica de la interdependencia y la concertación con los gobiernos de los países ubicados en América del Sur. En 2003, al llegar al poder, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva pone en ese fenómeno uno de sus principales énfasis de política externa.

Hubo una intensificación de cumbres y de proyectos de cooperación llevados a cabo por Brasil y sus vecinos. No obstante, una diplomacia de alto perfil, combinada con el recrudecimiento de un ambiente nacionalista en la región y a las asimetrías existentes entre los vecinos, ha provocado contestaciones y desacuerdos.

En el ámbito teórico, el mandatario electo por el Partido de los Trabajadores (PT) ha mezclado, en sus posicionamientos acerca de política internacional, influencias de tres de las principales vertientes de los estudios de Relaciones Internacionales: Realismo, Marxismo y Liberalismo.

Investigar cómo los posicionamientos gubernamentales han influenciado la identidad de Brasil en América del Sur, a lo largo de esas tres décadas, y entender cuál ha sido la contribución del gobierno Lula en esa evolución son los objetivos del presente trabajo. La hipótesis que se presenta es que el idealismo político del gobierno Lula se alía a un fuerte y tradicional pragmatismo.

Descriptores: América del Sur; Brasil; Identidad; Integración Regional; Liberalismo; Luiz Inácio Lula da Silva; Marxismo; Política Externa Brasileña; Realismo; Relaciones Internacionales.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Agradecimientos

A mi compañero, **Carlos Etchichury**, por su incansable comprensión y fuerza para que ese trabajo no se quedara apenas como una promesa;
a mi **familia**, por el apoyo y el amor;
a mis **colegas becarios**, por toda la experiencia que hemos compartido en Argentina;
al profesor **Federico Merke**, que aceptó el desafío de ser mi tutor en el momento más difícil de esta maestría;
al profesor **Martín Abel González**, que me estimuló a empezar estudiar el tema;
a la dra. **Mirta Barreiro y su equipo**, que han sido eficientes y comprensivos;
a mis colegas en el diario **Zero Hora**, por mis ausencias;
y particularmente a la **Fundación Rotary Internacional**, por la oportunidad única y que ha cambiado mi vida.

Índice

1. Introducción	06
2. Fundamentos de la Política Externa Brasileña	10
2.1 Las “fuerzas profundas”	12
2.1.1 Disposición hacia la cooperación: característica <i>grotiana</i> del perfil internacional de Brasil	15
2.1.2 Deseo de autonomía: característica realista del perfil internacional brasileño	18
2.1.3 Características del Marxismo	23
2.2 Conclusión parcial	27
3. América del Sur en la política exterior brasileña: desde Figueiredo a FHC	31
3.1 Patrón de distanciamiento	31
3.2. Figueiredo (1979-1985) y Sarney (1986-1989): de los contenciosos a la cooperación ..	34
3.3 Fernando Collor (1990-1992): abandono de la agenda tercermundista	37
3.4 Itamar Franco (1992-1994): Sudamérica en lugar de América Latina	39
3.5 Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): de la cumbre a la crisis	41
3.5.1 El elemento ALCA	44
3.6 Conclusión parcial	47
4. El primer mandato de Lula da Silva (2003-2006)	51
4.1 Las premisas de Lula y sus diferencias ante Cardoso	51
4.2 El lugar de Sudamérica en los cuatro primeros años de Lula	57
4.2.1 El MERCOSUR y las quejas argentinas, uruguayas y paraguayas	61
4.2.2 Acciones para distender las relaciones	67
4.2.3 La CASA (UNASUR)	70
4.2.3.1 Infraestructura y energía	73
4.2.3.2 Nacionalización del gas boliviano	77
4.2.4 Chávez	82
4.2.5 ¿América del Sur le queda chica a Brasil?	87
4.3 Conclusiones parciales	91

5. Conclusiones	95
6. Referencias bibliográficas	103
7. Adjuntos	120



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1. Introducción

Aunque esté inserto en el continente Sudamericano, Brasil pasó a percibir la política regional como un hecho estratégico para su desarrollo solamente en décadas recientes – más precisamente con el fin de la dictadura militar y el comienzo de la redemocratización. Desde entonces, Sudamérica ha ganado creciente relevancia en la diplomacia de Brasil y, a partir de 2003, con el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, esa tendencia se acentúa.

El presidente, oriundo de camadas populares y de uno de los más grandes partidos de izquierda del continente, suele referirse a la integración regional y a la necesidad de mejoras en las condiciones económicas y sociales de los países vecinos como una de las principales preocupaciones del Estado brasileño. Investigar el gradual aumento de espacio que América del Sur ha ocupado en la formación de la identidad internacional de Brasil y cuál ha sido la contribución de Lula en esa evolución es el objetivo principal del presente trabajo.

Los rumbos de la política externa del país y las relaciones de Brasil con los países sudamericanos nunca han estado tan en el centro del debate político doméstico como durante el gobierno Lula¹. La diplomacia presidencial de Lula se ha incorporado a la rutina de los noticieros en los medios de comunicación, ya que el *petista* y su canciller, Celso Amorim, han protagonizado el mayor número de viajes internacionales que un presidente brasileño haya hecho hasta el presente momento². En nombre de una política universalista, con énfasis en la región y en los países en desarrollo – o sea, con la mayor diversificación posible de los mercados para exportación de productos brasileños –, el presidente ha priorizado Sudamérica³.

El origen político de Lula y de su antecesor, Fernando Henrique Cardoso, se ha reflejado en diferencias de acciones y de visión de lo que es el sistema internacional y de

¹ El aumento del debate político-partidario acerca de la proyección internacional de Brasil coincide con los fenómenos de la globalización, del aumento de las negociaciones multilaterales y de la consolidación de la integración regional como herramienta política y económica para el país (Almeida, 2004: 255-299).

² En los primeros cuatro años de mandato, Lula realizó 102 visitas al extranjero. Su antecesor, Fernando Henrique Cardoso, registró 55 viajes en su primer mandato, de 1995 a 1998 (Folha de S.Paulo, 10/12/2006).

³ Fueron 40 visitas a países de la región, lo que representó 39% de sus viajes al Exterior. África recibió 20 visitas (Folha de S.Paulo, 10/12/2006).

cómo Brasil y la región se insertan en ello. Así, comparaciones entre Lula y Cardoso se volvieron inevitables en los medios de comunicación y también pasaron a ocupar la producción académica del período. El presente trabajo mostrará que el gobierno de coalición comandado por Lula, no obstante, no ha dado un giro radical en su política externa (a ejemplo de lo que ocurrió en la política interna, especialmente la económica, en relación a Cardoso). Aunque sin rupturas en la inserción internacional de Brasil, es posible identificar modificaciones de directrices y preferencias de actuación entre ambos.

Una de las inflexiones ha sido profundizar la tendencia notable del fin del gobierno Cardoso en priorizar América del Sur como espacio político-estratégico, por medio de proyectos de integración energética y de infraestructura, además de la intensificación de los foros de concertación regional. Denominada de política Sur-Sur, sin embargo, esa orientación no puede ser confundida con el tercermundismo que marcó otros momentos de la historia brasileña. Aunque exista la preocupación de fortalecer un bloque de países emergentes en negociaciones comerciales con EEUU y Unión Europea, por ejemplo, se percibe que Brasil necesita diversificar el máximo posible sus destinos de exportación y el Sur aparece como mercado atractivo.

Otro factor existente, de fondo ideológico, es hacer gestiones para compensar, por ejemplo, África por los prejuicios del pasado y la identificación de los orígenes de la formación de la cultura brasileña en el continente africano. En esa misma línea de responsabilidad está inserta también la preocupación en desarrollar América del Sur – que no deja de ser también pragmática –, creando un ambiente positivo en la región donde el país está inserido. La principal diferencia de esas premisas con el tercermundismo de otras décadas reside en el hecho de que, por primera vez, las relaciones de Brasil con países en desarrollo y países del Sur no son tratadas por el gobierno como si fueran complementarias a las del Norte o con la finalidad de regatear con los países centrales (Lopes y Vellozo, 2004). No obstante, el gobierno Lula ha enfrentado duras contestaciones a su gobierno, de parte de los vecinos menores. Esas divergencias pasan reconocidamente por la contradicción de tener un vecino que asume movimientos de una diplomacia de alto perfil, posicionándose en la región y en el mundo, mientras no se amenizan problemas de asimetría.

Toda esa complejidad, e incluso comportamientos que parecen contradictorios, estimula una gama de interpretaciones teóricas que distinguen las estrategias y las motivaciones del país en su política externa. Siendo así, el trabajo presenta en su primer capítulo una revisión de las tradiciones históricas de la inserción internacional de Brasil desde el punto de vista de las características profundas que la han formado y a partir de la interpretación de los hechos según tres vertientes de análisis en Relaciones Internacionales: Realismo, Liberalismo y Marxismo. Dependiendo de la óptica por la cual se analiza la inserción internacional de Brasil – si desde el punto de vista de la influencia de Thomas Hobbes (Realismo), de Hugo Grotius (Liberalismo) o de Karl Marx (Marxismo) –, es posible identificar rasgos de continuidad o de rupturas que explican determinados comportamientos a lo largo de la historia. A partir del análisis de los textos especialmente los autores Leticia Pinheiro, Celso Lafer y Paulo Fagundes Vizentini, que se identifican con cada una de las tradiciones supramencionadas, el trabajo mostrará como ellos cuentan una historia distinta a la identidad internacional que Brasil ha asumido. Sus visiones ayudan a entender las líneas de cambio y continuidad de la formación de la identidad internacional brasileña y de las aspiraciones y metas adoptadas para llegar a ellas. Esa base teórica atraviesa los hechos desarrollados en los capítulos siguientes.

El capítulo dos analiza el rol que jugaron esas tradiciones en la política exterior de Brasil con relación a América del Sur, especialmente en el período que va de la presidencia del general Figueiredo (1979-1985) hasta el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Este capítulo parte de supuesto de que las relaciones de Brasil con los países sudamericanos fueron a lo largo del período imperial y de la mayor parte del republicano marcado por desconfianza y distanciamiento. Gestiones de acercamiento hechas en particular en los años 1950 y 1960 fueron bruscamente interrumpidas por los primeros gobiernos militares, cuya visión securitizada de las relaciones regionales contribuyó para la existencia de contenciosos en el Plata y la falta de cooperación con todos los vecinos sudamericanos. El comienzo, lento y gradual, de ese cambio se dio solamente a fines de la década de 1970.

Cómo Lula da Silva ha profundizado la identidad sudamericana de Brasil es el tema del tercer capítulo, que trata de la inserción de Sudamérica en la política exterior de Brasil, específicamente en el caso de ese mandatario. Con base en el enfoque acerca de los

cambios y continuidades de la actuación del petista en relación a las tradiciones diplomáticas del país, se busca entender cómo Lula ha combinado elementos tradicionales al contexto actual. ¿Cuáles fueron sus énfasis en la región Sudamericana y cómo ha lidiado con las insatisfacciones regionales que fueron recurrentes a lo largo de sus cuatro primeros años de mandato? ¿Su tónica ha seguido más el patrón realista, de Hobbes, o el liberal de Grotius? ¿Qué componentes marxistas están presentes en la orientación de política externa de un gobierno cuyo partido se originó en movimientos de izquierda?

Exponer elementos que se aproximen a las respuestas a esos planteos es también la intención del presente trabajo. Es importante recalcar que no se trata de hacer una evaluación cualitativa de la política externa del presidente, es decir, clasificarla como positiva o negativa, ni de comprobar si Lula ha cumplido su discurso. El trabajo busca hacer una identificación exploratoria y comprender elementos que componen la política externa actual, sus cambios y continuidades, y, especialmente, entender cómo la subregión sudamericana se ha insertado. Es necesario añadir que el texto es resultado de investigaciones que ocurrieron simultáneamente a los hechos y, por eso, no tiene distanciamiento histórico para abarcar el impacto de las políticas en el tiempo. Además, está concentrado mayoritariamente en hechos que ocurrieron hasta el 2006, año de término del primer mandato de Lula.

La hipótesis que se presenta es la de que el idealismo político del gobierno, aunque haya influido en el compás de las estrategias, se alía a un fuerte y tradicional pragmatismo. Con relación al gobierno anterior, sigue habiendo un claro esfuerzo de profundizar la inserción de Brasil como un *global trader*, con alguna influencia política en decisiones mundiales. Sin embargo, aunque la articulación política de la región se muestre importante para que Brasil persiga esos objetivos globales y para contribuir con mejores condiciones económicas y sociales para la población del continente, le ha faltado al gobierno brasileño habilidad en mostrar si su estrategia es colectiva y en beneficio de la colectividad.

2. Fundamentos de la Política Externa Brasileña

Del debate teórico acerca de las líneas maestras que forman la identidad de la política externa brasileña es posible extraer conceptos e ideas derivadas al menos de tres tradiciones de las Relaciones Internacionales – Realismo, Liberalismo y Marxismo.

Del Realismo, han emergido los rasgos que han atravesado el siglo XX como constantes en la política exterior brasileña: la búsqueda por autonomía y la actuación como potencia mediana. Del Liberalismo (o Racionalismo en la Escuela Inglesa, utilizado en el presente trabajo como sinónimo para simplificar la categorización) se ha derivado el discurso jurisdicista e institucionalista de participación en el orden mundial, disposición histórica hacia la cooperación y de la resolución pacífica de conflictos internacionales en la región. El Marxismo, a su vez, ha pautado una gama de interpretaciones críticas de la naturaleza del sistema internacional capitalista, las cuales tratan de ubicar el subdesarrollo en ello. Los marxistas suelen explicar la situación de dependencia de países como Brasil y, aún, disertar sobre las posibilidades de cambio de esa condición.

Por sus dimensiones continentales y complejidad de intereses, Brasil ha combinado a lo largo de la historia premisas de por lo menos esas tres tradiciones al insertarse en su vecindario y en el globo. Acciones liberales, fundamentadas en el derecho y la cooperación han convivido con cálculos de poder y acciones realistas desde la gestión del Barón de *Rio Branco* – considerado el marco inspirador de las relaciones diplomáticas brasileñas en el comienzo del siglo XX. De la misma manera, movimientos realistas-pragmáticos de acercamiento o distanciamiento del poder hegemónico han sido interpretados desde la óptica originada del marxismo acerca del desarrollo y de la posición de dependencia del país y de la región en relación a los países ricos.

Siendo así, los paradigmas que suelen describirse por los internacionalistas como líneas divisorias de la política externa de Brasil han sido compuestos por rasgos que remiten a tales tradiciones de pensamiento en las Relaciones Internacionales. A su vez, tres personajes inspiran las ideas de donde derivan esos análisis: Thomas Hobbes (1588-1679), Hugo Grotius (1583-1645) y Karl Marx (1818-1883). Hobbes, en su libro

*Leviatán*⁴, presenta una visión pesimista de la naturaleza humana, que estaría siempre en una situación permanente de guerra del individuo en contra de los otros, en nombre de la supervivencia. Así sería la vida con la ausencia de una autoridad central o un poder hegemónico. Sin ello, serían inevitables las desconfianzas, el conflicto, la guerra. Por otro lado, el jurista holandés Grotius también entiende la guerra como parte de la condición de la naturaleza de la sociedad internacional pero identifica condiciones que pueden llevar hacia la paz. Para él, existe una sociabilidad previa al contrato social que crea la sociedad civil⁵.

Por fin, el otro personaje-clave es Marx, que estudió los sistemas económicos y los períodos históricos. En esas etapas, Marx identificó que el modo de producción domina el desarrollo de las instituciones políticas, del derecho, de la religión, etc. O sea, de la base económica depende todo el resto, inclusive las estructuras del sistema internacional. Las relaciones son marcadas por la explotación de los burgueses sobre el proletariado y el sistema internacional sería formado por alianzas tácitas entre los capitalistas de los países centrales y de los países periféricos.

Como no podría ser diferente, la influencia mayor o menor de esos inspiradores ejercen un enfoque distinto en la interpretación del lugar que Brasil ocupa en Sudamérica. En el caso de Hobbes, las relaciones son analizadas más desde el punto de vista del balanceo de poder y de la competencia entre Estados. Si el analista tiene en mente más a Grotius, se va a fijar en la tradición de cooperación, solidaridad y reglas de convivencia. Ya los marxistas observan la condición de subdesarrollo y dependencia de Brasil en un sistema internacional embasado en relaciones de hegemonía y dominación.

Para ilustrar cómo esas vertientes se han combinado entre sí, este apartado extrae elementos desarrollados por tres autores principalmente, cada uno de ellos representante de las tradiciones citadas anteriormente. El ex canciller y profesor jubilado de la Universidad de São Paulo Celso Lafer, es un exponente de la tradición grotiana y de los teóricos brasileños que se incluyen en la escuela inglesa de pensamiento. Ya la profesora Leticia Pinheiro, de la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, representa una nueva generación de investigadores en el área de RRII y que analiza la política externa

⁴ Hobbes, 1989.

⁵ Grotius, 2002

brasileña desde una visión realista del orden internacional; y su contemporáneo Paulo Fagundes Vizentini, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Rio Grande del Sur, se inscribe en una óptica marxista de la política brasileña – aunque no lo declare – y adquirió notoriedad por el estudio de la política externa en el período militar y las relaciones entre grandes países en desarrollo. A partir de ellos, otros autores contribuyen para la comprensión de esas distintas visiones como Fonseca Júnior, Ricardo Sennes, Maria Regina Soares de Lima, Samuel Pinheiro Guimarães y Alexandra de Mello e Silva.

Antes de desarrollar esa multiplicidad de visiones, hay una breve descripción de los conceptos y componentes formadores la identidad internacional de Brasil consideradas como “fuerzas profundas” de su Ser internacional y que se yuxtaponen en cualquiera que sea el punto de vista de análisis. Enseguida, se busca comparar los principales elementos que emergen de las interpretaciones grotiana, realista y marxista.

La intención es, a lo largo del texto, sumar la retrospectiva teórica con las descripciones y análisis de los capítulos siguientes para comprender cómo esas visiones se han articulado en la política externa actual. El esfuerzo ayudará a entender el lugar ocupado por la región sudamericana en el primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva.

2.1. Las “fuerzas profundas”

Hay un entendimiento en la diplomacia brasileña de que su identidad internacional es tallada por las peculiaridades de su (1) dimensión continental en América del Sur, (2) sus características lingüísticas únicas en la región, (3) su satisfacción territorial en medio a un vecindario de múltiples países, (4) su diversidad cultural, (5) su pasado colonial e imperial distinto de los vecinos hispánicos, (6) el alejamiento de los focos de tensiones presentes en la política internacional, (7) la tradición negociadora y jurisdicista, (8) sus desafíos de desarrollo e inequidad social. Esas son “fuerzas profundas” que conforman un “conjuntos de circunstancias y predicados que diferencian su visión y sus intereses, como actor en el sistema mundial” (Lafer, 2002:25). Todas esas especificidades juntas – debilidades y fortalezas – resultaron en un conjunto de aspiraciones nacionales como independencia, integridad nacional y bienestar que tienen origen allá, en el pasado

colonial brasileño. A partir de la Era Vargas (1930 a 1945 y 1951 a 1954), ese conjunto de aspiraciones se transformó en la búsqueda por el desarrollo nacional – el *leitmotiv* de la diplomacia brasileña contemporánea. Se trata de reconocimiento de su retraso económico y social con relación a los demás socios externos, aliado a una percepción de sus elites de merecimiento de ascensión internacional de Brasil (Almeida, 2004:43).

Los internacionalistas suelen relacionar ese conjunto de aspiraciones y especificidades a un concepto que explica la multiplicidad de intereses de la política externa brasileña: la comprensión de ser una potencia mediana. Tal concepto ha sido reinventado a lo largo de la historia y trae múltiples interpretaciones y denominaciones. Brasil es parte de un grupo intermedio de países, que no son de las grandes potencias mundiales, pero no se confunden con la masa de países pequeños o poco expresivos en el mismo sistema. Sennes (1998) observa que, por su condición de intermediarios, esos Estados presentan comportamientos de países fuertes, débiles, autónomos y dependientes, al mismo tiempo. Así, las potencias medianas suelen adoptar en el ámbito global diferentes estrategias multilaterales y colectivas para restringir el poder unilateral de las grandes potencias (Sennes, 1998:403). Por ser un *system-affecting state*, según la concepción de Keohane (1969, citado por Sennes, 1998:396)⁶, Brasil no es fuerte lo suficiente para influenciar sólo a los rumbos del orden mundial. Por eso, busca acciones colectivas.

Siguiendo la concepción de que Brasil es una potencia mediana, el gobierno operaría en la región como un país con excedente de poder e parangón con los demás países. Pero, en el sistema global, presentaría un comportamiento de un país débil, por ejemplo. Así, adoptar distintas estrategias de política externa, a su vez simultáneas, no es falta de coherencia de quienes deciden, sino de las condiciones estructurales disformes, teoriza la profesora del Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, Maria Regina Soares de Lima (1986, citada por Sennes, 1998:397).

A partir de esos cálculos de poder y capacidad de influencia en determinados ámbitos surge otro concepto, fuertemente vinculado al desarrollo y que igualmente ha sido el *leitmotiv* de la diplomacia brasileña: su grado de autonomía política en el sistema internacional. Sin embargo, esa preocupación constante ha generado a lo largo de la historia cambios de interpretación acerca de qué es autonomía y de cómo alcanzarla.

⁶ Keohane, R. (1969).