

---

# LAS ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL MARCO DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA DE 1993 A 2007

MIRIAM GOMES SARAIVA\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Cooperación Sur-Sur; política exterior brasileña; América del Sur; regionalismo y multilateralismo; 1993-2007; MERCOSUR; Sudáfrica, India, China, Rusia*

## **RESUMEN**

*El objetivo de este artículo es analizar las dos vertientes de la cooperación Sur-Sur adoptadas por la política exterior brasileña entre 1993 y 2007. Por un lado, el artículo examina la política exterior brasileña en América del Sur: el MERCOSUR y la cooperación sudamericana en términos más generales que, dentro del arco de las actuaciones externas del país, es el tipo de cooperación Sur-Sur considerada como prioritaria. Por otro lado, también dedicará algunas reflexiones a la cooperación de Brasil con otros países considerados emergentes y system-affecting, en otros continentes, como es el caso de Sudáfrica, India, China y, en diferente medida, Rusia. El artículo parte de la base teórica de que Brasil mantiene un comportamiento multifacético propio de potencias medias, en función de los condicionamientos externos y el margen de autonomía de este país.*

---

\* Miriam GOMES SARAIVA es profesora e investigadora de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Es Doctora por el Instituto Universitario Ortega y Gasset/Universidad Complutense de Madrid y realizó un post-doctorado en el Instituto Universitario Europeo. Traducción: Víctor García Guerrero.

## ABSTRACT

*The aim of this article is to analyze the two sides of South-South cooperation adopted by Brazilian foreign policy between 1993 and 2007. On the one hand the article examines Brazilian foreign policy towards South America: MERCOSUR and South American cooperation in broad terms, which within the wide range of Brazil's external relations it is the type of South-South cooperation that the country considers the priority. On the other hand, this paper reflects on Brazilian cooperation with other emerging and system-affecting countries that belong to other continents, such as South Africa, India and China, and in a different level, Russia. The article is based on a theoretical framework that identifies a medium power's multilayered behavior in terms of external conditionality and autonomy margin.*

## RESUMO

*O objetivo do artigo é analisar as duas vertentes da cooperação sul-sul adotadas pela política externa brasileira entre 1993 e 2007. Por um lado, o artigo examina a política externa brasileira frente à América do Sul: o Mercosul e a cooperação sul-americana em termos mais gerais que, dentro do arco das atuações externas do país, é o tipo de cooperação sul-sul identificada como prioritária. Por outro lado, dedicará também algumas reflexões para a cooperação do Brasil com outros países considerados emergentes e system-affecting, em outros continentes, como é o caso da África do Sul, Índia, China e, em diferente medida, da Rússia. A base teórica na sobre a qual o artigo repousa é a identificação de um comportamento multifacetado próprio de potências médias por parte do Brasil, em função dos condicionamentos externos e da margem de autonomia por ele experimentados.*

## Introducción

En los años setenta, varios países consiguieron que su industria creciese aceleradamente, lo que coincidió con un intento de liderazgo regional e internacional, así como con la reivindicación de un nuevo orden internacional. La cooperación Sur-Sur entró en la agenda de las políticas exteriores tanto de Estados *system-affecting* (que tienen recursos suficientes y que, junto a una actuación internacional activa, pueden marcar la pauta de ciertos asuntos de

la política internacional) como de los países considerados más recientemente como “grandes mercados emergentes”<sup>1</sup>. En el caso de Brasil, aunque el país hubiese actuado históricamente en marcos multilaterales de cuño tercermundista, es a partir de 1993, con la presidencia de Itamar Franco, cuando el país comienza a buscar un nuevo tipo de cooperación Sur-Sur en el marco de un nuevo orden internacional caracterizado por acciones más aisladas de la dimensión norte-sur o por la volatilidad de las alianzas organizadas en la defensa de temas específicos. Según LIMA<sup>2</sup>, países como Brasil adoptan un comportamiento internacional de naturaleza multifacética con el que buscan, al mismo tiempo, beneficiarse de las posibilidades del sistema internacional, cambiando sus prioridades para favorecer a los países del Sur, y actuar en el contexto regional con una perspectiva de hegemonía. Así, con estrategias de acción, tónicas y protagonismos diferentes, entre 1993 y 2007 la diplomacia brasileña trató de poner en práctica tanto la cooperación Sur-Sur tradicional con sus vecinos del continente sudamericano, como con países considerados potencias regionales con relativa relevancia internacional.

Este artículo pretende analizar las dos vertientes posibles de la cooperación Sur-Sur adoptadas por la política exterior brasileña desde 1993 a la actualidad. Por un lado, se analizará la política exterior brasileña en Sudamérica: el MERCOSUR y la cooperación sudamericana en términos generales que, en el conjunto de la acción exterior del país, es el tipo de cooperación Sur-Sur considerada como prioritaria. Por otro lado, se harán algunas reflexiones sobre la cooperación de Brasil con otros países considerados emergentes y *system-affecting*, en otros continentes, como es el caso de Sudáfrica, India, China y, por qué no, Rusia.

## **Variables que intervinieron en la formulación de la política exterior**

En la década de los noventa, el mundo asiste al fin del bipolarismo y aparece un nuevo orden de carácter occidental. En el campo político, este orden aboga por unas normas internas comunes identificadas con el pluralismo democrático para todas las sociedades. En el campo económico, el paradigma liberal pasó a ser tanto el marco de referencia de la economía internacional como

1. A partir de escritos de R. KEOHANE, LIMA, Maria Regina Soares de: “A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Año 48, n° 1. Brasília, Ibrí, 2005, ofrece estas dos interpretaciones para países como Brasil e India.

2. LIMA, Maria Regina Soares de: “A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise”, *Contexto Internacional* Año 6, n° 12. Río de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dic. 1990, p. 17.

el orientador de la ejecución de políticas de ajustes en los Estados. En términos productivos, la transnacionalización progresiva que ganó impulso con los avances tecnológicos actuó como parte de este proceso. Este nuevo orden puso en una situación comprometida a los países del sur, pero también les dio diferentes opciones de inserción. De este grupo de inconvenientes y opciones de inserción, tres aspectos tuvieron un impacto mayor sobre la formulación e implementación de la política exterior brasileña y de su opción por la cooperación Sur-Sur.

Con relación al liberalismo económico, en el caso brasileño la competencia global por mercados e inversiones puso al país ante la necesidad de buscar una reinserción competitiva en la economía internacional. Aunque el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones hubiese sido superado, el éxito del crecimiento económico había generado la organización de sectores desarrollistas y proteccionistas fuertes y estables, además de favorecer la aparición de una estructura industrial diversificada. A partir de esta dicotomía, desde el inicio de la década de los noventa se da en Brasil un cierto equilibrio entre un pensamiento liberal reciente y otro más nacionalista y desarrollista que conviven en la discusión sobre los rumbos de la estrategia de desarrollo que debe ser adoptada. Esto llevó, en la práctica, a un proceso de “liberalización condicionada”<sup>3</sup>. El paradigma estructurador de la economía nacional cambió y se pusieron en práctica características propias del liberalismo, aunque fuese de forma gradual y discontinua.

En términos productivos, la transnacionalización progresiva actuó como parte de este proceso. El peso del avance tecnológico como variable de la producción creó un abismo todavía mayor entre los países más o menos desarrollados. El nuevo escenario multilateral modificó la inserción internacional de los países menos desarrollados con geometrías variables en la composición de los grupos de actuación en la esfera internacional.

La defensa de la democracia como hoja de ruta para las nuevas formas de inserción y adecuación internacionales sugeridas para los países emergentes también tuvo consecuencias en el caso de la política exterior brasileña. La aceptación de la universalidad del valor de la democracia occidental actuó como mecanismo de adhesión a la idea básica de Occidente de defensa del régimen democrático y funcionó como canal para nuevos espacios de actuación. En el

---

3. VEIGA, Pedro da Motta: *O policy making da política comercial no Brasil: os caminhos da transição*. En: *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental*. Banco Interamericano de Desarrollo/ Munk Centre/ Inter-American Dialogue, March, 2002 (documento de divulgación 13), p. 18.

continente sudamericano, el fin de la Guerra Fría, la reducción de las opciones valorativas disponibles, y la distensión y la solución de los conflictos centroamericanos, contribuyeron para que la Organización de Estados Americanos (OEA) reforzase su posición y reformulase su estructura, funciones y objetivos. Trató de adaptarse a la nueva dinámica de las relaciones interamericanas trazándose objetivos como la defensa de la democracia, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, y una nueva concepción de la seguridad hemisférica. Con base en este nuevo papel, la OEA refinó sus definiciones de democracia y no-intervención, y puso en marcha una serie de iniciativas para protegerla. Según VILLA,<sup>4</sup> “el impacto de una visión emergente del mundo se reveló para los formuladores de la política exterior brasileña [...] como una hoja de ruta cognitiva para aumentar las ganancias relativas en la región sudamericana en aspectos como integración regional y desarrollo, agenda de seguridad regional e imagen política regional”. En el nuevo planteamiento de la diplomacia brasileña, adoptar como marco normativo la defensa de la democracia facilitaría el cumplimiento de las metas de desarrollo del país. Esto favoreció una cierta inflexión en la tradición no-intervencionista de la política exterior brasileña para ajustarse a los nuevos modelos de la política internacional.

Por último, la opción por el regionalismo, que se expresa en formas superficiales de cooperación entre países pero también en experiencias más profundas de unión aduanera o incluso en la constitución de un mercado común, fue una opción importante de inserción exterior. El proceso de liberalización de la economía internacional y de apoyo a los principios democráticos convivió con la recuperación y el avance de las experiencias de integración regional. En términos internacionales, el regionalismo desempeñó un papel importante en un nuevo modelo de integración adaptado al modelo económico liberal, considerado como una forma de aumentar la competitividad económica y de enfrentar desafíos y presiones tanto internas como externas resultantes de la economía globalizada.

En el ámbito iberoamericano, las experiencias de integración regional avanzaron por medio de marcos subregionales. En los años noventa se recuperaron procesos de integración ya existentes y se creó el MERCOSUR. Estos nuevos bloques, a diferencia del modelo de integración propuesto por la CEPA en los años cincuenta, se caracterizan por la apertura hacia el exterior a través de la liberalización de las economías y, al mismo tiempo, tratan de

---

4. VILLA, Rafael: *Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul*. Trabajo presentado en el 4º Encontro Nacional da ABCP. Río de Janeiro, PUC-Rio, 21-24/jul. 2004, p. 6.

hacerse más atractivos para el capital externo. En el campo político, en 1986 se formó el Grupo de Río que se desarrolló durante la década de los noventa incorporando a nuevos miembros y actuando como un foro alternativo de proposición de políticas para los países iberoamericanos.

A nivel doméstico, la crisis de la estrategia de desarrollo, los problemas de inflación de comienzos de la década, así como la amenaza de marginalización de la región con relación al comercio internacional y los flujos financieros, hizo que los agentes económicos decidiesen buscar soluciones de desarrollo e inserción exterior a través del proceso de integración. La integración regional entendida como un canal de inserción en la economía internacional se convirtió en un mecanismo importante en el marco de las acciones externas brasileñas.

## **Trazos generales de la política exterior**

A comienzos de los años noventa, varios países de la región transformaron sus políticas exteriores como consecuencia de los cambios ocurridos a nivel doméstico e internacional. En el caso de Brasil, las modificaciones en su política exterior no se dieron de forma abrupta o lineal. La trayectoria interna de avances y retrocesos en las transformaciones económicas, así como el fuerte predominio del Itamaraty (como es conocido el Ministerio de Relaciones Exteriores en Brasil) y sus tradiciones en el proceso de formulación de la política exterior, hicieron que el proceso fuese más lento. La llegada de Collor de Mello a la presidencia estuvo acompañada por una crisis de paradigma que puso en cuestión los principios de la política exterior adoptados hasta entonces pero que, al mismo tiempo, no fue capaz de consolidar un nuevo conjunto de principios.

El Itamaraty es una corporación fuerte, con una burocracia que históricamente concentra el proceso de formulación de la política exterior. Esta centralización, si tradicionalmente contribuyó para lograr un comportamiento más estable, creó también ciertas dificultades de renovación y adaptación a la nueva realidad nacional (democratización y apertura económica) e internacional. El Ministerio contribuyó de ese modo a las dificultades que tuvo que enfrentar la diplomacia en algunas negociaciones o en la representación de distintos intereses sociales, y también retrasó las inflexiones sufridas por la política exterior.

La crisis de paradigma no dejó espacio para la consolidación de un consenso sustitutivo, pero sí para la aparición de dos corrientes con diferentes visiones sobre la inserción internacional del país y sobre temas de cooperación

Sur-Sur. La primera, de carácter más autonomista, mantuvo más los elementos del paradigma globalista seguido hasta entonces. Defiende una proyección más autónoma de Brasil en la política internacional; tiene preocupaciones de carácter político-estratégico acerca de los problemas Norte-Sur; da más importancia a la pretensión brasileña de participar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; y busca un papel de más liderazgo brasileño en América del Sur. La relevancia que otorga a la cooperación con países del Sur es evidente.

La segunda, manteniendo las reivindicaciones de la primera, procura dar más importancia al apoyo de Brasil a los regímenes internacionales vigentes. Defiende una inserción internacional del país a partir de una *soberanía compartida* y de la *autonomía por la participación* (en la que los valores globales deben ser defendidos por todos). Persigue un liderazgo más discreto en América del Sur<sup>5</sup>. Por su apoyo a los valores del orden internacional actual, de carácter liberal, los analistas de la política exterior califican a este grupo como el de los “liberales”.

Al gobierno Collor, más liberal, le siguió la administración autonomista de Itamar Franco, y el gobierno de Cardoso intentó conjugar aspectos de las dos perspectivas. La administración Lula, por último, volvió a situar en el eje de la política exterior a la corriente autonomista vinculada a los principios tradicionales de la política exterior.

Un elemento común importante en las dos corrientes, que además actuó como incentivo para la cooperación con países del Sur, fue el mantenimiento, por parte de la diplomacia brasileña, de la concepción de Brasil como un país que debe ocupar un lugar *especial* en el escenario internacional en términos político-estratégicos. En el periodo de Itamar Franco, cuando la política exterior recuperó la preponderancia de sus presupuestos tradicionales de cuño autonomista, se apoyó en una perspectiva que entendía el orden internacional como un escenario de *polaridades indefinidas*<sup>6</sup>. Defendía que la principal potencia, a pesar de su posición destacada de liderazgo, trataría de adaptarse a las necesidades de sus aliados de mayor relevancia y de otros menores, entre los que

5. Sobre el “deseo de autonomía” y la perspectiva de adhesión de Brasil a los regímenes internacionales, ver PINHEIRO, Letícia: “Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”, *Contexto Internacional* vol. 22 n° 2. Río de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dez 2000, pp. 305-334.

6. LAFER, Celso y FONSECA JR., Gelson: *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional de Polaridades Indefinidas*. En: FONSECA Jr., G. y DE CASTRO, S.H. Nabuco (org.): *Temas de Política Externa Brasileira II, vol. I*. São Paulo, Paz e Terra/Ipri, 1994, pp. 49-77.

estaba Brasil<sup>7</sup>. Como consecuencia de ello, la diplomacia brasileña trató de *desdramatizar* las relaciones con los Estados Unidos, evitando tanto las alianzas incondicionales como los enfrentamientos<sup>8</sup>. En la primera etapa del gobierno Cardoso, la inflexión más relevante fue la aceptación del nuevo concepto de *soberanía compartida*, que se diferencia del concepto clásico de soberanía<sup>9</sup>. Esta concepción parte de la idea de un mundo marcado por valores universales en el que los Estados Unidos estarían sujetos a las normas propias de los regímenes internacionales. En este contexto, los Estados Unidos serían un país con más recursos de poder, pero necesitarían la adhesión de otras potencias para la gestión de este orden. En términos prácticos, la política exterior brasileña mantuvo, con relación a su aliado, un perfil bajo en términos políticos, y divergencias en asuntos tanto de organización del comercio internacional como en los relativos al continente americano.

## **Brasil y la cooperación Sur-Sur con América del Sur**

En términos de cooperación con países de América del Sur, cabe destacar las iniciativas brasileñas de estructuración de mecanismos de cooperación con los países de la región como un todo y, como principal dimensión de la política de cooperación de Brasil, la relación en el seno del MERCOSUR con especial relevancia para la cooperación Brasil-Argentina.

### **La construcción de un liderazgo en la región**

La estrategia de construcción de un liderazgo por parte de la diplomacia brasileña en América del Sur fue seguida durante todo el periodo, pero con diferentes grados. Durante el gobierno de Itamar Franco, se intensificó la aproximación a países vecinos ya dentro de los marcos de una cooperación Sur-Sur. La estrategia puede ser caracterizada por lo que MYERS define como “Estado aspirante y hegemónico” en el contexto regional<sup>10</sup>.

---

7. SARAIVA, Miriam Gomes y TEDESCO, Laura: “Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Año 44, n° 2. Brasília, Ibrí, jul./dic.2001. p. 126-150.

8. Ver LIMA, Maria Regina Soares de y HIRST, Mônica: *O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa* En FONSECA, Jr. y DE CASTRO, Nabuco (org.): *Temas de Política Externa Brasileira I – V.2*. São Paulo, Paz e Terra, 1994.

9. SILVA, Alexandra de Mello e: “A política externa em transição: rumo a um novo paradigma?”, *Net Work* vol.8, n° 3. Río de Janeiro, CEA’s/Ucam, jul./set 1999, p. 6.

10. MYERS, D. (1991). *Threat perception and strategic responses of regional hegemony: A conceptual overview* En MYERS, D. (ed.): *Regional Hegemony: Threat perceptions and strategic responses*. Boulder/San Francisco, Westview Press, citado por SENNES, Ricardo U: “Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil”, *Contexto Internacional* vol. 20, n° 2. Río de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dic., p. 390.



En términos de cooperación económica, durante el gobierno de Itamar Franco, la perspectiva de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) prevaleció en detrimento del MERCOSUR<sup>11</sup>. En este caso, Brasil ocuparía una posición central de liderazgo del bloque. Pero el proyecto no prosperó.

El modelo de actuación brasileño ante situaciones de crisis en la región fue el de no-intervención, lo que se basaba en preceptos tradicionales de la diplomacia brasileña en términos de concepciones de la seguridad internacional y de conceptos clásicos de la política internacional que se mantuvieron a pesar de todos los cambios ocurridos en la escena internacional. En el seno de la OEA, la postura brasileña fue la de defender una posición menos intervencionista.

En lo que tiene que ver con la interacción con los Estados Unidos en temas de cooperación política en América del Sur, no había coincidencia de opiniones y, por tanto, no se consideraba la posibilidad de construir alguna actuación concertada de largo plazo. Pero a causa de la *desdramatización* de las relaciones, Brasil tampoco buscó enfrentamientos<sup>12</sup>.

Durante el mandato de Cardoso, la diplomacia inició una modesta revisión del comportamiento brasileño ante la región. Trató de construir su liderazgo en la zona a partir del binomio seguridad y estabilidad democrática, estableciendo vínculos fuertes con los países vecinos y actuando como mediador en situaciones de crisis cuando fuera requerido para ello. A partir del apoyo a los regímenes internacionales, la aceptación de la idea de la democracia como valor universal ayudó a que la diplomacia brasileña estableciese un consenso en torno a la vinculación entre democracia, integración regional y perspectivas de desarrollo nacional<sup>13</sup>. Así, sin renunciar a los principios de no-intervención, trató de incluir en su agenda la defensa de la democracia, y actuar ante cada caso de crisis.

En el campo económico, la idea de formar el ALCSA fue abandonada. Al mismo tiempo, en lo que afecta a la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que proponían los Estados Unidos, la diplomacia brasileña puso obstáculos, dando preferencia a experiencias sub-regionales. Por otro lado, se inició el movimiento de construcción de una comunidad sudamericana de

11. CERVO, Amado (1998). "Multilateralismo e integración: evolución del pensamiento diplomático brasileño", *Ciclos*, Año VIII, n° 14-15. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Historia Económica y Social/UBA, 1er. Semestre 1998, pp. 205-226.

12. SENNES, Ricardo U: *Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil*, op. cit., p. 404, explica cómo potencias medias como Brasil buscan, en general, establecer relaciones bilaterales de perfil bajo con las grandes potencias para mantenerse libres de su influencia en asuntos tanto internos como regionales.

13. Ver VILLA, Rafael: *Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul*, op. cit.

naciones, de carácter más político e incluyente que el proyecto del ALCSA. En 2000 tuvo lugar la primera reunión de los países sudamericanos en Brasilia con vistas a formar la Comunidad Sudamericana de Naciones, donde las principales ideas discutidas fueron la integración económica y de infraestructuras de la región, así como el refuerzo de los regímenes democráticos.

En el gobierno Lula, con el fortalecimiento de la corriente autonomista, la construcción de un liderazgo en la región se ha defendido con más vigor; se quiere profundizar en la línea que ya se había seguido en la gestión de Cardoso, pero de forma más activa. La diplomacia brasileña incluyó en su agenda un proyecto más claro de construcción de un liderazgo regional vinculado a la seguridad regional, la defensa de la democracia, los procesos de integración regional, y a las perspectivas de desarrollo nacional.

Los ejemplos más relevantes de la diplomacia brasileña como mediadora en situaciones de crisis fueron, en primer lugar, la propuesta de formación del Grupo de Amigos de Venezuela con el objetivo de seguir de cerca el conflicto entre el gobierno venezolano y la oposición en la cuestión del plebiscito (y después en la crisis entre Venezuela y Colombia). A continuación, trató de asumir el papel de mediador entre el gobierno de Hugo Chávez y los países de la región. La tentativa brasileña de apaciguar la situación ecuatoriana al margen de la OEA también fue importante. Por último, la mediación que la diplomacia presidencial brasileña trató de ejercer en la crisis boliviana.

La participación brasileña en las Fuerzas de Paz de Haití también está vinculada con las iniciativas brasileñas para consolidar su liderazgo en la región y reforzar la cooperación Sur-Sur. En este caso, Brasil lidera una fuerza de imposición de paz de la ONU compuesta por tropas de varios países de la región. La posición brasileña de mediador y líder de una fuerza de imposición de paz supone ya una adecuación a los nuevos parámetros del orden internacional cuando se compara con la idea de no-intervención aplicada plenamente en términos históricos. Según el ministro Celso Amorim, “Brasil siempre abogó por la no-intervención en los asuntos internos de otros Estados [...] pero [...] el precepto de la no-intervención debe ser contemplado a la luz de otro precepto, basado en la solidaridad: el de la no-indiferencia”<sup>14</sup>. Es basándose en esta fórmula como la diplomacia ha desempeñado un papel activo en la solución de crisis regionales<sup>15</sup>.

---

14. Citado por OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de: *Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo*. São Paulo, IEEL/mimeo, 2005, pp. 21-22.

15. OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de: *Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo*, op. cit., p. 21.

Otra esfera de actuación importante fue la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA)<sup>16</sup>. Desde la elección de Lula como presidente, la diplomacia brasileña concentró esfuerzos cada vez más directos en su puesta en marcha. Las ideas de mayor integración económica, de infraestructura y defensa de los regímenes democráticos siguieron siendo los principales asuntos de discusión. En 2004, la CASA se constituye formalmente. Su primer cometido importante fue promover una cumbre entre los países sudamericanos y la Liga Árabe organizada por el gobierno brasileño en 2005.

La actuación brasileña en este área convivió también con algunas tensiones. Con el crecimiento de los sentimientos nacionalistas, algunos países vecinos han reivindicado concesiones brasileñas en el campo económico. La nacionalización de los hidrocarburos realizada por el gobierno boliviano, aunque haya afectado a Petrobras, fue digerida por el gobierno brasileño, y la diplomacia adoptó una posición pragmática y de perfil bajo. La ascensión del gobierno de Hugo Chávez en la región con un proyecto alternativo de liderazgo crea un dilema a la política exterior brasileña: cómo incluir a Venezuela en el proyecto brasileño de integración sin que el presidente Chávez defina el ritmo del proceso.

Como parte del proyecto brasileño y en respuesta a estas reivindicaciones, se están dando pasos importantes en el sentido de hacer avanzar el proyecto de liderazgo nacional en la región (democracia/integración regional/perspectivas de desarrollo nacional), que comienzan a reflejarse en una mayor disposición brasileña para asumir algunos costes de la integración. La reelección de Lula le confirió legitimidad y se ha retomado la diplomacia presidencial activa, confiriéndole más vigor al comportamiento brasileño *vis a vis* en la región.

### **Los casos del MERCOSUR y la cooperación con Argentina**

El MERCOSUR es la experiencia de integración más importante de la política exterior brasileña y abrió una nueva etapa en su formulación e implementación. El Tratado de Asunción se firmó en 1991, después de los avances de la cooperación entre Brasil y Argentina desarrollados desde 1985. Aunque la cooperación entre ambos países estuviese orientada más hacia los campos de la política y las infraestructuras, el Tratado dio más impulso al área comercial gracias a la coincidencia de proyectos liberales de apertura entre los gobiernos de Collor y Menem<sup>17</sup>.

16. A partir de 2007, por sugerencia de Venezuela, pasó a llamarse UNASUR (Unión de las Naciones Sudamericanas).

17. Los gobiernos anteriores de Sarney y Alfonsín eran más desarrollistas. Por esa razón, muchos autores consideran que la opción mercantilista es un "abandono de los principios originales de la cooperación".

La concepción más pragmática del proceso de integración predominante en aquel momento suponía que la unión aduanera favorecería la estructuración del proyecto nacional de desarrollo y contribuiría a generar una economía de escala especializada. Con relación a la inserción exterior, el bloque podría contribuir como polo de atracción de comercio e inversiones privadas. En términos de “construcción de liderazgo” brasileño en la región, el MERCOSUR podría actuar como elemento condicionante de las economías de los países vecinos. Desde la perspectiva argentina, el gobierno de Menem veía en Brasil un socio en el terreno económico, mientras dejaba a los Estados Unidos la posición de principal aliado político<sup>18</sup>.

En la evolución del proceso de cooperación, el comercio fue en la práctica uno de los sectores donde más avanzó la integración. Las asimetrías entre las economías de los socios y las diferencias en las políticas cambiarias obstaculizaron un mayor acercamiento en términos de coordinación macroeconómica. La preservación de la autonomía en la toma de decisiones internas de política económica era considerada más relevante.

La presidencia de Itamar Franco, de corte más autonomista, buscó un proyecto de integración dando más importancia a la formación del ALCSA. Concibiendo como prioridad la integración sudamericana bajo el liderazgo brasileño, la corriente autonomista consideraba importante que se ampliase el bloque con la entrada de nuevos Estados o con los esfuerzos de crear un área de libre comercio de toda América del Sur. El MERCOSUR, por su parte, podría actuar como un instrumento capaz de proporcionar a Brasil un mejor posicionamiento regional, y, en la esfera comercial, podría ser un elemento capaz de abrirle camino al área de libre comercio.

Pero la integración en el marco del MERCOSUR se fue imponiendo (mientras el proyecto del ALCSA se quedaba en un nivel de discurso). El bloque fue asumiendo un papel cada vez más importante en la política exterior brasileña, sobre todo en términos comerciales. A finales de 1994 se firmó el Protocolo de Ouro Preto, que marcó el inicio de la Unión Aduanera y dio al bloque una personalidad jurídica para la negociación de acuerdos internacionales. Diversos sectores económicos internos se fueron implicando en el proceso, dándole más consistencia.

Durante la gestión de Cardoso, en 1999, el MERCOSUR vivió una grave crisis debido a la devaluación de la moneda brasileña y los efectos negativos de

---

18. SARAIVA, Miriam Gomes e TEDESCO, Laura: *Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria*, op. cit.

esta medida sobre la economía argentina. La falta de mecanismos institucionales capaces de solucionar los problemas intra-bloque permitió que los problemas nacionales creasen obstáculos para su evolución e hiciesen claros los conflictos en su seno<sup>19</sup>. El desarrollo del proceso de integración, así como la solución de las divergencias entre los Estados miembros, quedó en manos de los líderes nacionales. El gobierno argentino, ante la devaluación del Real, impuso barreras aduaneras a los productos brasileños. El gobierno brasileño, a su vez, se alejó del proceso de integración y mantuvo un perfil bajo hasta la llegada de Fernando de la Rúa al gobierno argentino.

Durante el gobierno Lula, la actuación brasileña en el MERCOSUR ha estado marcada por movimientos diferentes, propios de las distintas corrientes de pensamiento que conviven en el gobierno. La primera, ya tratada, es la perspectiva autonomista que da prioridad al liderazgo brasileño en América del Sur como un todo. Esta perspectiva impulsó la firma de un acuerdo de asociación con los países de la Comunidad Andina y la candidatura de Venezuela como socio de pleno derecho. Al mismo tiempo, trata de mantener un equilibrio económico en el seno del MERCOSUR que favorezca los proyectos brasileños de desarrollo industrial y proyección económica.

La segunda perspectiva responde a la concepción de especialistas y líderes pro-integración y propone hacer avanzar el proceso en términos políticos, sociales e institucionales. La ratificación y puesta en marcha del Protocolo de Olivos y la formación del Parlamento del MERCOSUR son resultado de los esfuerzos de institucionalización del bloque por parte de este grupo. El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR fue creado, con un capital inicial de cien millones de dólares al año<sup>20</sup>. Sin embargo, el importe no cumple con las expectativas de los socios pequeños; los desequilibrios económicos regionales internos en Brasil hacen más difícil que el país ejerza el papel completo de *paymaster* en el bloque o en la región, y tampoco puede absorber los costes de los socios pequeños.

El MERCOSUR también ha actuado como canal de cooperación Sur-Sur con carácter interregional. En lo que se refiere a las relaciones económicas externas, el bloque desempeña un papel fundamental en las negociaciones con otros países. Su actuación como colectivo creció en importancia tras la firma

---

19. ONUKI, Janina: "A fragilidade institucional do MERCOSUR", *Carta Internacional*, Ano. 9, nº 98. São Paulo, 2001, p. 13.

20. Fue creado formalmente en diciembre de 2004. De los US\$100 millones anuales, Brasil contribuyó con el 70%, Argentina con el 27%, Uruguay con el 2% y Paraguay con el 1%. En la distribución, Paraguay recibe 48%, Uruguay 32%, Brasil y Argentina 10% cada uno. Ver <http://www.MERCOSUR.gov.ar>.

del Protocolo de Ouro Preto, cuando se negociaron diversos acuerdos, lo que favoreció la estrategia brasileña de intensificar los contactos con otros mercados sudamericanos.

En septiembre de 1994, los miembros del MERCOSUR aprobaron un documento que proponía incentivar la liberalización del comercio entre los países de América del Sur. Las negociaciones de asociación con Chile y Bolivia concluyeron con la firma de acuerdos con estos países en 1996. En 1998 se firmó un Acuerdo Marco para negociar un área de libre comercio con la Comunidad Andina. En 2003 se firmó un acuerdo de asociación en los moldes del acuerdo firmado con Chile y Perú y, en 2004, se firmó también con Venezuela, Colombia y Ecuador<sup>21</sup>. Las negociaciones —no concluidas— para la formación del ALCA fueron conducidas en conjunto por los países miembros del bloque<sup>22</sup>.

En el marco del MERCOSUR, el eje bilateral Brasil/Argentina de cooperación es considerado estratégico en términos políticos por parte de Brasil. La dinámica política del grupo se basa en esta interacción.

La perspectiva de una alianza entre Argentina y Brasil en lo que tiene que ver con una actuación ante los asuntos de la política regional e internacional se viene discutiendo desde hace años. A mediados de los noventa se creó el “MERCOSUR político” con el objetivo, entre otras cosas, de buscar posiciones internacionales comunes entre los países miembros. Sin embargo, las políticas exteriores de los países miembros siguieron siendo consideradas áreas sensibles y entendidas como una cuestión de soberanía nacional. Según PINHEIRO,<sup>23</sup> en el caso de las relaciones de Brasil con los países vecinos el deseo de autonomía “utiliza la concepción (grociana) para satisfacer su búsqueda de poder”. Así, sus espacios de actuación exterior en términos individuales y el aumento de su proyección en la escena internacional no deben ser obstaculizados por ningún tipo de “división de soberanía” (concepción realista). Como agravante, desde la creación del MERCOSUR, la corporación diplomática brasileña ve a Argentina como un socio menor, y los frecuentes cambios que sufre la política exterior argentina generan desconfianza.

---

21. Cuando (y si) Venezuela concluya los trámites para su entrada en el MERCOSUR como socio pleno, sus relaciones con los demás países del bloque ya no estarán regidas por este acuerdo.

22. El Acuerdo Marco con la Unión Europea no es objeto de estudio de este artículo pues no representa una cooperación de tipo Sur-Sur. Otros acuerdos de cooperación Sur-Sur serán tratados más adelante.

23. PINHEIRO, Leticia: “Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”, op. cit., p. 323.

Desde la perspectiva de la diplomacia argentina, se mantiene una permanente indefinición sobre el papel exacto que debe ejercer Brasil en la política exterior del país,<sup>24</sup> y parte de esta diplomacia se muestra sensible a cualquier señal de predominio de Brasil en el seno del MERCOSUR. Se cree que el país busca siempre más poder en la esfera internacional en detrimento de los otros socios del bloque.

La llegada al poder, con pocos meses de diferencia, de Lula y Kirchner abrió espacios para la construcción de una alianza más sólida en el campo político. Pero tras un comienzo de acercamientos, a mediados del primer mandato de Lula, las relaciones atravesaron una crisis. El esfuerzo brasileño en la integración sudamericana y en la construcción de un liderazgo regional provocó reacciones contrarias en el gobierno argentino. En ese contexto, la diplomacia brasileña trató de mantener un perfil bajo para no poner en peligro el eje bilateral. A partir de finales de 2005, Argentina adoptó un comportamiento más conciliador y la crisis fue superada.

Pero la incorporación de Venezuela al MERCOSUR como socio pleno dará un nuevo equilibrio interno. La opción del gobierno argentino de establecer una alianza con Hugo Chávez con vistas a limitar el avance brasileño en la construcción de un liderazgo regional ya es visible. La necesidad de la diplomacia brasileña de convivir con un dirigente que también tiene pretensiones de construir un liderazgo en la región, con divergencias de intereses y estilo, y con una percepción y comprensión distintas de la escena regional, puede dificultar la construcción de una alianza política más sólida.

## Otras formas de cooperación Sur-Sur

En términos generales, la política exterior brasileña durante este periodo buscó un mayor acercamiento a las potencias medias de gran tamaño, especialmente India, China, Sudáfrica y —aunque no pertenezca a lo que se entiende por Sur— también a Rusia. Durante el gobierno de Itamar Franco y en la política exterior de Lula, esta práctica tuvo más protagonismo.

Desde 1993, la cooperación Sur-Sur con estos países se ha guiado por dos modelos distintos, aunque hayan caminado juntos. Por un lado, esta cooperación fue puesta en práctica por la diplomacia brasileña a través de negociaciones

24. RUSSELL, Roberto: *Política exterior y veinte años de democracia: un primer balance*, En NOVARO, M. y PALERMO, V. (comps.): *La historia reciente. Argentina en Democracia*. Buenos Aires, Edhasa, 2004. pp. 257-269.

comerciales en el marco del MERCOSUR. En este caso, Brasil persiguió la firma de acuerdos comerciales del bloque con países considerados del Sur en términos individuales o en grupo. Por otro lado, Brasil trató de acercarse a esos países en términos individuales tanto en el campo internacional (sobre todo en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio) como con vistas a establecer con ellos las llamadas “asociaciones estratégicas”. En estos casos, la autonomía de la política exterior con respecto a los socios del MERCOSUR fue resguardada, y no se contempló la posibilidad de formular un comportamiento común a todos los Estados del bloque.

Históricamente existen experiencias de actuaciones conjuntas de países del Sur en el marco del Grupo de los 77, pero la base más sólida de este acercamiento a partir de la postura de la corriente autonomista del Itamaraty ha sido la idea de que estos países tendrían características semejantes a Brasil, y también estarían interesados en un reordenamiento del sistema internacional. Estos países, aunque tengan condicionamientos externos, principalmente en términos económicos, gozarían de una cierta autonomía en la formulación de sus acciones internacionales y, con el fin del bipolarismo, ha aumentado su capacidad de negociación en la esfera internacional<sup>25</sup>. Además tienden a buscar la cooperación internacional como una forma de contraponerse a las acciones unilaterales de las grandes potencias.

Fue en el gobierno de Itamar Franco cuando la vertiente autonomista del Itamaraty ganó más espacio, cuando la idea de desarrollar formas de cooperación con países emergentes extraregionales cogió fuerza. Un documento del Itamaraty, de 1993 (sobre Rusia, pero aplicable al resto), destaca que “son países que no están integrados estructuralmente en áreas más amplias y tampoco ocupan uno de los polos centrales, ven en la globalización la posibilidad de realizar su condición de potencia y de no ser obligados a optar por una forma de asociación periférica a una de las tres grandes áreas [...] Son los candidatos naturales para tener un lugar destacado en el nuevo orden mundial”. El texto resalta semejanzas como las “dimensiones continentales”, “reconocida importancia regional”, “población”, “producto interno bruto”, “recursos naturales”, “régimen democrático” (ejemplos de India y Sudáfrica)<sup>26</sup>. En este caso, la creación de “asociaciones estratégicas” entre Brasil y estos países pasó a ser una opción relevante.

---

25. SENNES, Ricardo Ubiraci (1998): *Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil*, op.cit presenta un análisis muy interesante de las clasificaciones sobre estos países.

26. *O repensar do Itamaraty e da Política Externa Brasileira*, citado por BARROS NETTO, Sebastião do Rego: *O Brasil e a Rússia*, En FONSECA Júnior, G. y CASTRO de, S.H. Nabuco (orgs), *Temas de Política Externa II – volume 2*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/São Paulo, Editora Paz e Terra, 1994, p. 134.



En noviembre de 1993, comienzan a crecer las relaciones entre Brasil y China con la visita del presidente Zemin a Brasil con la intención de llegar a una “asociación estratégica” en sectores de infraestructura y tecnología. En esta visita se firmó un protocolo de cooperación en investigación espacial<sup>27</sup>.

Los esfuerzos para el fortalecimiento de las relaciones con India se dieron a partir de una mayor coordinación en las actuaciones de los dos países en los foros multilaterales en el tratamiento de temas de la política y el comercio internacionales. En este caso, la perspectiva de actuar conjuntamente en foros multilaterales para maximizar sus acciones dio fundamento a las acciones brasileñas. También se firmó un acuerdo en el área científica y tecnológica entre los dos países en 1993. Pero estos esfuerzos, en la práctica, no se tradujeron en este momento en un incremento significativo.

En lo que se refiere a Sudáfrica, en 1994, con el fin del *apartheid*, se inauguró una nueva etapa en las relaciones entre los dos países. Sin embargo, como en el caso de India, los resultados no aparecieron en la gestión de Itamar Franco.

Sobre las relaciones con Rusia, en 1994 el ministro Celso Amorim viajó al país para iniciar conversaciones con el objetivo de crear un organismo de consulta entre los dos países. Amorim firmó un tratado de asociación que trataba de calificar las relaciones entre ambos países como “asociación estratégica”<sup>28</sup>. En términos comerciales, el comercio se mantuvo en niveles bajos.

Aunque durante el gobierno de Cardoso el ritmo de este movimiento disminuyese a causa de la primacía de la corriente liberal en el Itamaraty, el proceso de acercamiento a estos países continuó, inicialmente en el campo comercial. En los últimos años de su gestión, la nueva coyuntura internacional tras los atentados del 11-S obligó a la diplomacia brasileña a repensar su inserción internacional, lo que significó un refuerzo de la vertiente multilateral y la aproximación a otros países del Sur.

En 1996 se firmó el Acuerdo de Pretoria y Cardoso visita Sudáfrica, dando inicio a las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y Sudáfrica. En diciembre de 2000 se firmó un acuerdo marco entre ambos orientado a la

---

27. Ver HIRST, Mónica e PINHEIRO, Letícia: “A política externa do Brasil em dois tempos”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Año 38, n° 1. Brasília, Ibri, 1995. p. 5-23.

28. Ver *Protocolo sobre consultas entre o Ministério de Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa e Tratado sobre as Relações de Parceria entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia* (MINISTÉRIO de RELAÇÕES EXTERIORES, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n° 75, jul./dic. 1994, 104-105 e 108).

creación de un área de libre comercio. En 2003, ya en el gobierno Lula, se decidió la incorporación del resto de países de la Unión Aduanera del África Austral.

Más cerca del final del mandato de Cardoso se estableció una alianza con Sudáfrica e India en la cuestión de la propiedad intelectual en el área farmacéutica. El contencioso de las patentes fue dirigido por Brasil y Sudáfrica contra el gobierno estadounidense: defendían la posibilidad de que los gobiernos nacionales incentivasen la producción interna de medicamentos contra el SIDA a menor coste. Tuvo éxito en la medida en que se logró la incorporación de India, que dentro de los beneficios de la “fase de transición” del Acuerdo TRIPS producía y vendía medicamentos similares a los de las industrias estadounidenses a costes menores.<sup>29</sup> Los gobiernos brasileño y sudafricano consiguieron el apoyo de otros países africanos y pudieron iniciar la compra del cóctel anti-SIDA de India. Esta experiencia sirvió como modelo exitoso de cooperación en el marco de la cooperación Sur-Sur frente a un asunto multilateral, pero no se le dio continuidad en el gobierno Lula.

Con relación a China, a comienzos de la década su mercado pasó a ocupar la tercera posición como destino de las exportaciones brasileñas, pero no se dieron nuevos pasos para construir una “asociación estratégica”. La diplomacia brasileña presentó un estudio sobre la viabilidad de negociar un acuerdo de libre comercio China-MERCOSUR.

A diferencia de los otros casos, las negociaciones de comercio con Rusia no prosperaron. A partir de 1995, el comercio entre los dos países tuvo un crecimiento relativo pero se mantuvo la poca diversificación de los productos exportados. Los mayores avances se dieron en el campo político y en el de la cooperación. En 1997, con motivo de la visita del ministro Primakov a Brasil, se firmaron diversos acuerdos de cooperación en las áreas de educación, cultura, ciencia y tecnología, así como en investigaciones sobre el espacio exterior.<sup>30</sup> En esta misma visita se firmó la “Declaración conjunta de creación de la Comisión de Alto Nivel” y, tras un tiempo, en 2000, con motivo de la visita del vicepresidente Marco Maciel a Rusia, la comisión comenzó a funcionar. Los asuntos más frecuentes son: el papel de las Naciones Unidas, los principios del multilateralismo y el derecho internacional, preocupaciones con la seguridad regional e internacional, lucha contra el terrorismo y búsqueda de un

---

29. El Acuerdo TRIPS preveía un periodo hasta el año 2005 para que los países en desarrollo se incorporasen definitivamente a sus normas.

30. Sobre las relaciones con Rusia, ver BACIGALUPO, Graciela Zubełzú de: “As relações russo-brasileiras pós-Guerra Fria”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Año 43, n° 2. Brasília, Ipri, 2000.

sistema internacional de comercio más fortalecido y no discriminatorio. Pero la idea de aproximarse a una Rusia con características parecidas a Brasil actuó más como un elemento potencial que como algo concreto.

La toma de posesión del presidente Lula y el refuerzo de la corriente autonomista dieron una nueva dirección a la política exterior brasileña, empeñada ahora en construir una nueva estrategia de inserción internacional del país, que refleje mejor tanto su papel en el mundo como las limitaciones propias a la “inserción periférica de los países en desarrollo”<sup>31</sup>. Este movimiento dio un nuevo peso a la cooperación Sur-Sur dentro de la política exterior brasileña, tratando de consolidar un multilateralismo más favorable a estos países. Quiere, entre otras cosas, recuperar la división norte/sur y reubicarla en el centro de la política internacional.

Con esta decisión, se dio prioridad a una campaña de reestructuración de las Naciones Unidas y se recuperó la candidatura de Brasil para ser miembro permanente de su Consejo de Seguridad. Se formó, junto con India (más Alemania y Japón), el Grupo de los candidatos a ocupar una plaza permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Se impulsó también un papel más activo en la defensa de la perspectiva brasileña en las negociaciones en la OMC, una actitud coordinada con otros países en desarrollo, y dando prioridad al equilibrio de los beneficios recibidos por los países más desarrollados y en desarrollo. El G-20, formado en 2003 por países como India, China y Sudáfrica, se convirtió en un foro importante de actuación de la diplomacia brasileña: ya ha logrado condicionar los avances de las negociaciones de la OMC para incluir el asunto agrícola, e hizo posible que Brasil desempeñase un papel de *global player* en estas negociaciones. En términos comerciales, el gobierno reforzó las cuestiones político-estratégicas con un comportamiento pro-activo en este área, y emprendió una política incisiva de búsqueda de nuevos mercados.

En lo que tiene que ver con las relaciones de Brasil con India y Sudáfrica se han dado muchos avances. A comienzos de la gestión Lula, la diplomacia brasileña convocó una reunión en Brasilia con los ministros de asuntos exteriores de los dos países para dar continuidad a la alianza ensayada en el contencioso de las patentes. Allí se firmó una declaración que estableció una alianza de carácter permanente: el mecanismo es conocido con el nombre de Foro de Diálogo IBAS (India, Brasil y Sudáfrica). Sus objetivos son: fortalecer la capacidad de los tres países en las negociaciones internacionales, luchar por

---

31. OLIVEIRA, Marcelo F. de: “Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: a IBAS e o G-20”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Año 48, n° 2. Brasília, Ibrí, 2005, p. 56.

la reforma de las Naciones Unidas y promover la cooperación técnica en diversas áreas. En estas iniciativas, la diplomacia es autónoma con respecto a los socios del MERCOSUR, aunque se beneficie de su posición en la región para ampliar su proyección internacional.

En el campo comercial, en junio de 2003 se firmó un acuerdo marco MERCOSUR-India que siguió los mismos moldes del Acuerdo firmado con Sudáfrica, y en 2005 fue firmado un acuerdo preferencial. Recientemente, Brasil formó junto con India el llamado G-4, que trata de negociar con los Estados Unidos y la Unión Europea una salida para la Ronda de Doha.<sup>32</sup> También se firmó un acuerdo preferencial MERCOSUR-África Austral. Aunque el comercio sea poco significativo en el conjunto del comercio brasileño con otros países en términos generales (están los dos por debajo del 1% del total), aumentaron a partir de 2001.<sup>33</sup> En las negociaciones sobre medio ambiente, Brasil e India organizaron la negociación de un Protocolo favorable a los países en desarrollo.

La “asociación” Brasil-China también tuvo avances en este periodo. En 2004, el viceprimer ministro chino visitó Brasil y el presidente Lula hizo lo mismo en China, donde se firmaron diversos acuerdos de cooperación en las áreas económica y tecnológica. Se estableció una Comisión de Concertación y Cooperación, semejante a la establecida con Rusia durante la gestión de Cardoso, y se reforzó la “asociación estratégica” mencionada anteriormente. También se iniciaron estudios para la firma de un acuerdo marco con vistas a negociar un acuerdo de libre comercio MERCOSUR-China (que había sido propuesto por el gobierno anterior), pero que resultó obstaculizado por el hecho de que Paraguay mantiene relaciones diplomáticas con Taiwan.

Por último, en lo relacionado con Rusia no se produjeron avances significativos en las relaciones. A pesar de los discursos y los mecanismos diplomáticos, las características de la inserción internacional de Rusia no se encuadran en la categoría de las potencias medias por su localización geográfica, por las relaciones que mantiene con sus vecinos más inmediatos y, sobre todo, por su poder militar. La interacción de Rusia con los Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea se da en un nivel muy diferente al de Brasil, India y Sudáfrica.

A pesar de la importancia dada a la cooperación Sur-Sur en la política exterior de Lula, los avances todavía son incipientes en la práctica. Existen importantes

---

32. Hasta el momento, las negociaciones son difíciles e inciertas, pues la supresión de los subsidios agrícolas se ha puesto como condición para la reducción de barreras a los productos industrializados.

33. LIMA, Maria Regina Soares de: *A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul*, *op.cit.*, pp. 48-49.

diferencias entre estos países y no siempre sus intereses coinciden. China y Rusia tienen una inserción muy distinta en asuntos de seguridad internacional. De cualquier forma, los esfuerzos continúan y posiblemente puedan identificarse algunos resultados más significativos hacia el final del segundo mandato de Lula.

## Consideraciones finales

Las iniciativas de cooperación Sur-Sur llevadas a cabo por la política exterior brasileña desde 1993 han ocupado recientemente un papel cada vez más relevante en el conjunto de las acciones internacionales del país. Este movimiento es consecuencia de la nueva coyuntura internacional multilateralizada de los años noventa, del tipo de inserción internacional del país, así como de la ascensión, en el seno del Itamaraty, de la corriente autonomista de la diplomacia brasileña. Aunque el comportamiento brasileño en América del Sur y el MERCOSUR en particular ha sido muy diferente en términos de estrategia, calidad y cantidad a las iniciativas de cooperación llevadas a cabo con potencias medias de otros continentes, las marcas de la corriente autonomista pueden ser identificadas en ambos casos.

Con relación a América del Sur/MERCOSUR, los avances son más notables, aunque convivan con la falta de una visión consensuada de estos países sobre los principios que deben dirigir el orden internacional, así como sobre elementos básicos del régimen político y la estrategia de desarrollo interna. El potencial nacionalista de algunos países de la región también tiene influencia en las acciones de cooperación entre los países del continente. En este contexto, para Brasil, la cooperación con estos países, mediatizada por la construcción de un liderazgo, significa absorber mayores costes a cambio de beneficiar a los socios más pequeños.

La dinámica de la cooperación con países de otros continentes es diferente. Es más equilibrada, pues el intercambio y la acción coordinada en los foros multilaterales son más importantes y han conseguido influenciar de alguna forma las negociaciones internacionales.

En ambos casos se comprueba la dimensión multifacética del comportamiento brasileño, característica de su política exterior y determinante de sus opciones de cooperación Sur-Sur. Siguiendo a LIMA<sup>34</sup> en la cuestión de la estrategia de acción internacional, en el primer caso Brasil asume una estrategia más

---

34. LIMA, Maria Regina Soares de: *A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise*, op. cit.

cercana al patrón de la hegemonía, mientras que en el segundo la iniciativa persigue un liderazgo en la organización de una acción colectiva, en cooperación con otros países igualmente *system-affecting*.

## Bibliografía

- BACIGALUPO, Graciela Zubelzú de: “As relações russo-brasileiras pós-Guerra Fria”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Año 43 n.2. Brasília, Ipri, 2000.
- BARROS NETTO, Sebastião do Rego: *O Brasil e a Rússia*. En: FONSECA JÚNIOR, G. y CASTRO de, S.H. Nabuco (orgs.): *Temas de Política Externa II – volume 2*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/São Paulo, Editora Paz e Terra, 1994, p. 134.
- CERVO, Amado (1998): “Multilateralismo e integración: evolución del pensamiento diplomático brasileño”, *Ciclos*, Año VIII, n. 14-15. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Historia Económica y Social/UBA, 1er. Semestre 1998, pp. 205-226.
- HIRST, Mónica e PINHEIRO, Letícia: “A política externa do Brasil em dois tempos”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Año 38, nº 1. Brasília, Ibri, 1995, pp. 5-23.
- LAFER, Celso y FONSECA JR., Gelson: *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional de Polaridades Indefinidas*, En FONSECA JR., Nelson y DE CASTRO, S.H. Nabuco (org.), *Temas de Política Externa Brasileira II, vol. I*. São Paulo, Paz e Terra/Ipri, 1994, pp. 49-77.
- LIMA, Maria Regina Soares de: “A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Año 48 n.1. Brasília, Ibri, 2005.
- : “A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise”, *Contexto Internacional* Año 6 n.12. Río de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dic. 1990, p. 17.
- LIMA, Maria Regina Soares de y HIRST, Mónica: *O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa*, En FONSECA JR. y DE CASTRO, Nabuco (org.), *Temas de Política Externa Brasileira I – V.2*. São Paulo, Paz e Terra, 1994.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de: *Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo*. São Paulo, IEEI/mimeo, 2005, pp. 21-22.
- : “Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: a IBAS e o G-20”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Año 48 n.2. Brasília, Ibri, 2005, p. 56.
- ONUKEI, Janina: “A fragilidade institucional do MERCOSUR”, *Carta Internacional*, Año. 9, n. 98. São Paulo, 2001, p. 13.

- PINHEIRO, Letícia: “Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”. *Contexto Internacional* vol.22 n.2. Ríó de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dez 2000, pp. 305-334.
- SARAIVA, Miriam Gomes Y TEDESCO, Laura: “Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 44 n.2. Brasília, Ibrri, jul./dic. 2001, pp. 126-150.
- SENNES, Ricardo U: “Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil”, *Contexto Internacional* vol. 20 n. 2. Ríó de Janeiro, IRI-PUC/RJ, jul./dic., p. 390.
- SILVA, Alexandra de Mello e: “A política externa em transição: rumo a um novo paradigma?”, *Net Work* vol.8 n.3. Ríó de Janeiro, CEA’s/Ucam, jul./set 1999, p. 6.
- VEIGA, Pedro da Motta: “O policy making da política comercial no Brasil: os caminhos da transição”, En: *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisfério Occidental*. Banco Interamericano de Desarrollo/ Munk Centre/ Inter-American Dialogue, March, 2002. (Documento de divulgación 13), p. 18.
- VILLA, Rafael: *Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul*. Trabajo presentado en el 4º Encontro Nacional da ABCP. Ríó de Janeiro, PUC-Rio, 21-24/jul 2004, p. 6.