

La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva.

Clarisa Giaccaglia*

La preponderancia de la corriente realista en el ámbito de las relaciones internacionales relegó a un plano secundario la consideración de los factores domésticos en el análisis del comportamiento externo de un Estado. No obstante, a partir de la post-Guerra Fría, la preocupación por cuestiones internas ha ido en aumento. En el caso de Brasil, el advenimiento de la globalización y de la redemocratización en el plano regional hicieron que la política externa se tornase más permeable para la sociedad brasileña. Cabe entonces preguntarse: ¿quiénes son los principales agentes involucrados actualmente en la formulación y ejecución de la política exterior brasileña? ¿Qué factores políticos, sociales y económicos de la estructura doméstica influyen en el proceso de toma de decisiones?

The preponderance of Realism in the study of International Relations has relegated to a secondary spot the consideration of domestic factors in the analysis of the external behavior of a State. Nevertheless, since the end of the Cold War, the concern for domestic questions has increased. In the case of Brazil, globalization together with the strengthening of democracy in the Latin American region have made foreign policy more interesting for Brazilian society. Given these conditions, it is important to discuss: who are the main agents involved in the formulation and execution of Brazilian foreign policy nowadays? Which are the political, social and economic factors belonging to the domestic structure that influence the decision-making process?

Palabras clave: política exterior, Brasil, Lula da Silva, actores domésticos

Keywords: foreign policy, Brazil, Lula da Silva, domestic actors

Fecha de recepción 17/06/2010 Fecha de aceptación: 15/10/2010

CONSIDERACIONES INICIALES

La preponderancia de la corriente realista en el ámbito de las relaciones internacionales relegó a un plano secundario la consideración de los factores domésticos en el análisis del comportamiento externo de un Estado. No obstante, a partir de la post-Guerra Fría, la preocupación por cuestiones internas en las investigaciones de política mundial ha ido en aumento.

En efecto, en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior participan múltiples actores internos y externos teniendo en cuenta temas tanto de política doméstica como internacional. La formulación y

* Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina para el Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente de la cátedra de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. clagiaccaglia@yahoo.com.ar

ejecución de dicha política no supone un simple debate entre diferentes grupos sino que encierra una lógica de crecientes presiones de diversos sectores sociales, en donde cada segmento intenta moldear el accionar externo de acuerdo a sus propios intereses.

En consecuencia, dicha variable requiere ser pensada de forma desagregada por medio de la identificación de distintos niveles de análisis. Asimismo, los condicionantes internos deben ser vistos no sólo como limitaciones, sino como oportunidades para el desarrollo de determinadas políticas (Breuning, 2007: 117).

En el caso de Brasil, el advenimiento de la globalización y de la re-democratización en el plano regional, hicieron que la política externa se tornase más transparente y permeable para la sociedad brasileña. Los cambios operados en el escenario internacional con el fin de la Guerra Fría ejercieron una importante influencia en el modo en el que los políticos brasileños comenzaron a pensar el lugar de su país en el mundo. De forma paralela, la democratización de Brasil incrementó significativamente el número de voces que demandaban una mayor participación en el proceso decisorio (Cason y Power, 2006: 3).

En términos de Oliveira y Pfeifer "*O relacionamento entre o Estado e os atores sociais mostra-se efetivo e crescente*" (Oliveira y Pfeifer en Pimenta de Faria, 2008: 86). En este mismo sentido, Amaury de Souza sostiene que el debate sobre cuestiones tales como el grado de involucramiento de Brasil en los asuntos mundiales, antes limitado a un círculo de especialistas, hoy en día ha despertado el interés de los formadores de opinión y de numerosas organizaciones que aspiran a participar en el proceso (Souza, 2009: 9).

Cabe entonces preguntarse: ¿quiénes son los principales agentes involucrados actualmente en la formulación y ejecución de la política exterior brasileña? ¿Qué factores políticos, sociales y económicos de la estructura doméstica influyen en el proceso de toma de decisiones?

El presente trabajo parte de la idea de que es necesario incorporar las variables domésticas al análisis de la política exterior, con el objeto de alcanzar una perspectiva más acabada de las políticas desarrolladas por un Estado. Para ello, se toman en consideración una serie de trabajos teóricos que han delineado modelos analíticos para el estudio de los procesos decisorios en materia de política exterior.

Este artículo tiene entonces por objeto identificar a los diferentes actores domésticos involucrados en el proceso decisorio de la política exterior brasileña bajo el gobierno de Lula da Silva. Se comienza con el análisis del líder político y de su entorno más cercano para la ejecución de la política externa: su partido y el Ministerio de Relaciones Exteriores. A continuación, se examina la participación de otros agentes gubernamentales como el Congreso, los restantes Ministerios Nacionales, los gobiernos subnacionales y la burocracia estatal permanente. Luego se consideran los actores domésticos privados: el empresariado rural e industrial, los sindicatos y movimientos sociales. Finalmente, se analiza el rol de la elite intelectual, esto es, la prensa, la opinión pública y las organizaciones de la sociedad civil.

EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LULA DA SILVA: LA UNIDAD ÚLTIMA DE DECISIÓN

A partir de una revisión de los agentes involucrados en el proceso decisorio en materia de política exterior se observa que la mayoría de los analistas consideran, en primer lugar, al líder político, esto es, a la unidad última de decisión. Herman lo define como “aquel individuo que tiene la capacidad para afrontar toda oposición y disidencia, así como el poder de tomar una decisión solo, si fuese necesario” (Herman, 2001: 56). Breuning, por su parte, sostiene que la personalidad de un líder influye significativamente en el proceso de toma de decisiones. Por un lado, dicha personalidad delinea las percepciones que el líder posee tanto sobre cuestiones específicas como del mundo en general, permitiendo predecir las acciones o reacciones que puede llegar a tener. Por otro lado, la personalidad del líder influye en el modo en que éste maneja y organiza su equipo de trabajo (Breuning, 2007:33).

En el desarrollo de la política exterior brasileña bajo la actual presidencia, la figura del propio Lula da Silva ha ocupado el centro de la escena política. El liderazgo de Lula comenzó con la conducción de las luchas gremiales, en el seno del sindicato de metalúrgicos de Brasil y en la Central Única de Trabajadores (CUT) derivando, posteriormente, en la fundación del Partido de los Trabajadores (PT) en 1980. Desde 1989 y hasta 2002, Lula intentó, de forma infructuosa, llegar a la presidencia de la nación. Durante este período, su liderazgo se concentró en la popularidad lograda entre las clases trabajadoras golpeadas por la crisis económica de fines de los ochenta, ubicadas principalmente en las ciudades satélites de Sao Paulo. No obstante, era acusado por una mayoría de electores, de “carecer de la experiencia y la preparación para

manejar los complejos asuntos de gobierno y de no saber conducirse con la diplomacia y el pragmatismo requeridos en la política de Estado...” (CIDOB, 2004: 5)

Los conservadores brasileños veían a Lula como un comunista que, de llegar al poder, decretaría la estatización de la economía, aumentaría los impuestos, derrocharía los ingresos públicos y pondría en fuga a la inversión extranjera (CIDOB, 2010: 5).

Frente a esto, Lula da Silva propició un cambio doctrinario dentro del Partido de los Trabajadores, declarándose como un defensor del socialismo democrático. Durante el I Congreso partidario, realizado en 1991, Lula afirmó que rechazaba tanto al capitalismo liberal como el socialismo estatista de tipo soviético así como también el modelo de socialdemocracia, ya que “esta vía sólo es pertinente para países ricos capaces de destinar sus ingentes recursos al bienestar de la población que ya tiene sobradamente cubierto sus mínimos vitales” (Cymes, 2009: 4). Esta posición política produjo al interior del partido, tanto un desprendimiento de sectores de tradición trotskistas y pro soviéticos, como un acercamiento de sectores progresistas, moderados y de clases medias, que comenzaron a ver en Lula a un líder pragmático y con vocación de poder.

Luego de tres derrotas electorales, y frente a las elecciones presidenciales de 2002, Lula puso en marcha una estrategia enteramente renovada. En primer lugar, buscó anular las habituales acusaciones en su contra de ser una persona hosca e indigna de confianza, mediante un notable cambio de imagen: “la indumentaria de regusto obrero da paso al traje y la corbata; el cabello y la barba, otrora crespos y negros, se muestran ahora más atusados y encanecidos, y los ademanes ceñudos y belicosos son sustituidos por sonrisas y jovialidad”. Los asesores difundieron una imagen del candidato “más relajada y familiar, como esposo y padre afectuoso, capaz de exteriorizar sentimientos” (CIDOB, 2010: 6).

En segundo lugar, Lula introdujo cambios en su discurso y moderó su accionar con el fin de ampliar sus bases de sustentación. El líder intentó tranquilizar a los empresarios y operadores financieros, asegurando que si llegaba a ser presidente no iba a modificar la matriz macroeconómica existente continuando con las políticas desarrolladas por el gobierno de Cardoso. Asimismo, la elección de José de Alencar Gomes Da Silva –dirigente del Partido Liberal y representante explícito del libre mercado– como compañero de fórmula presidencial, constituyó un gesto que buscaba alcanzar el apoyo de aquellos sectores económicos que aún se mantenían reacios al líder de izquierda (Cymes, 2009: 5).

Finalmente, Lula ganó las elecciones de 2002, en segunda vuelta, con el 61,3 % de los sufragios¹, convirtiéndose en el presidente más votado de la historia de Brasil (*Infolatam*, 2009). A partir de allí, Lula debió hacer frente a la compleja tarea de, por un lado, responder a las históricas demandas de sus seguidores tradicionales, esto es, los sectores más desfavorecidos de la sociedad y, por otra parte, mantener en calma a los sectores empresariales y a los mercados financieros internacionales.

Para las elecciones de 2006, varias encuestadoras sostenían que el presidente ya no contaba con el apoyo masivo logrado en los comicios anteriores. No obstante, Lula ganó nuevamente en segunda vuelta con el 60,82 % de los votos² convirtiéndose en presidente para un segundo mandato. Estos resultados reflejaron el apoyo que aún mantiene del pueblo brasileño, el cual se identifica con Lula al considerarlo “uno de los suyos”, ya que ha padecido, en su propia historia, problemas semejantes y por tanto está dispuesto a combatirlos (Cymes, 2009: 6).

En cuanto a lo que concierne estrictamente a la política exterior, Lula potenció significativamente la denominada “diplomacia presidencial”, la cual es entendida como la interacción directa, por presencia física o por otros medios, entre los Jefes de Estado y de Gobierno de naciones soberanas (Danese, 1999 en Peña, 2005: 43).

La participación de los países sudamericanos en la diplomacia presidencial ha tenido un desarrollo significativo a partir de la década de 1980. En la actualidad, “prácticamente todos los presidentes de los países de la región tienen una agenda cargada –incluso podría decirse que recargada– de encuentros bi y multilaterales con sus colegas de otros países” (Peña, 2005: 43).

Es importante señalar que este protagonismo de la figura presidencial en el ámbito de las relaciones exteriores, no forma parte de la tradición brasileña. Las negociaciones internacionales más relevantes eran manejadas directamente por Itamaraty mientras que el poder ejecutivo, por lo general, no desarrollaba políticas autónomas de dicho ministerio. A partir de la década del noventa, como resultado de un mundo más interconectado, los jefes de gobierno comenzaron a participar más activamente en la política internacional. El caso brasileño no constituye la excepción. A partir de la

1 El candidato opositor era José Serra del Partido de la Social Democracia Brasileña, PSDB, quien también fue candidato en las elecciones presidenciales de 2010.

2 El candidato opositor era el socialdemócrata Gerardo Alckmin.

presidencia de Fernando Henrique Cardoso aumentó notablemente la intervención directa del poder ejecutivo en cuestiones de política exterior, y se incrementó aún más con la llegada de Lula da Silva al poder.

La diplomacia de Lula ha sido catalogada como “*ativa e altiva*”, lo cual queda demostrado en sus numerosos viajes y visitas bilaterales como jefe de gobierno³, y los de su canciller, Celso Amorim, así como en la intensa participación, ejecutiva y técnica, en los foros mundiales más relevantes. Asimismo, el presidente brasileño recibe en su territorio a funcionarios extranjeros en un promedio de una vez por semana.

La política exterior de Lula da Silva, basada en una visión universalista, plantea la evolución desde un sistema unilateral centrado en Estados Unidos a un mundo compuesto por varios polos de equilibrio con potencias medias desempeñando un rol clave en cada región. El rasgo característico de Lula en el mundo ha sido su militancia con porte de liderazgo en pos de un sistema internacional en el que los países del Norte desarrollado dialoguen en mayor y mejor medida con las naciones del Sur. Dicho enfoque significó la ejecución de políticas más radicales en el ámbito externo para contrabalancear las medidas más ortodoxas que fueron llevadas a cabo en el plano interno.

Transitando los últimos tramos de su segunda gestión, Lula ha sido nombrado el personaje del año por el diario francés *Le Monde* y el español *El País*, así como protagonista de la década por el británico *Financial Times*, además de recibir una catarata de alabanzas atípica en Europa para un presidente latinoamericano. Un denominador común de todos los aplausos europeos a Lula es que ha logrado darle a Brasil un lugar de peso en el escenario mundial. También, elogian su historia personal, por haber comenzado como “el séptimo de ocho hijos de una pareja de labradores analfabetos” (*BBC Mundo*, 2009).

En Brasil, a su vez, Lula cuenta actualmente con un 80% de imagen positiva según varias encuestas internas. No obstante, las posturas de apoyo y oposición a su liderazgo, por parte de diferentes sectores de la sociedad brasileña, merecen un análisis particular, y así se abordará en los siguientes apartados.

3 Hasta el año 2006, el mandatario recorrió un total de 206.800 kilómetros (cinco vueltas al mundo) para hacer 50 viajes oficiales (diario *La Nación*, 2006, 15 de enero). Hasta la actualidad, el presidente brasileño ha visitado 31 países (*BBC Mundo*, 2009, 31 de diciembre). Asimismo, un estudio realizado por Paulo Roberto de Almeida demuestra que en el período 2003-2006, Lula participó de 263 encuentros multilaterales.

EL GRUPO SUSTENTADOR: ENTRE EL PT E ITAMARATY

En un nivel inmediatamente inferior, dentro de la jerarquización de los agentes presentes en el proceso decisorio en materia de política exterior, los analistas sitúan al conjunto de individuos que más cercanamente rodean al líder político. Herman lo denomina "grupo", definiéndolo como "todos aquellos miembros de un solo cuerpo, que en conjunto seleccionan un curso de acción, en consulta unos con otros" (Herman, 2001: 57). Los asesores debaten, a partir de la información disponible, aunque incompleta, sobre los distintos problemas de política exterior, establecen una jerarquía de los mismos en función de su importancia y determinan cuál es la mejor respuesta (Breuning, 2007: 99).

En relación al caso brasileño, los actores que más cercanamente rodean a Lula, en materia de política exterior, son fundamentalmente dos: el partido al cual pertenece el presidente brasileño, es decir, el Partido de los Trabajadores (PT) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, esto es, Itamaraty.

Con respecto al PT⁴, durante sus años de existencia como principal fuerza política de la oposición, la presencia de Lula le resultó imprescindible, puesto que era el único capaz de llevar adelante la batalla electoral, a nivel federal, en defensa de las causas sociales promovidas por la organización.

Sin embargo, al poco tiempo de acceder al poder, se iniciaron los conflictos entre el presidente y su partido. Los problemas comenzaron cuando Lula decidió reformar el sistema de pensiones y designó como presidente del Banco Central a Henrique de Campos Meirelles, figura vinculada a los círculos empresariales al mismo tiempo que alejada de los movimientos de izquierda.

Vicente Palermo explica que, si bien aún antes del comienzo de la campaña electoral, gran parte de la cúpula del PT había adoptado diagnósticos que la aproximaban de hecho a las orientaciones dominantes en el gobierno de Cardoso, el "énfasis que en el tramo inicial imprimió Lula a la agenda reformista tanto como el empeño en la ortodoxia fiscal y monetaria implementadas por el equipo económico del gobierno, estuvieron lejos de expresar las orientaciones históricas del PT" (Palermo, 2004: 6).

4 El Partido de los Trabajadores (PT) está conformado por militantes y dirigentes que provienen de diversas experiencias políticas: sindicatos, partidos de izquierda, movimientos sociales, sectores de la iglesia e intelectuales de izquierda. Sus bases ideológicas no poseen una sola orientación distinguiéndose varias tendencias dentro del mismo, lo cual lo ha llevado a una construcción del poder a través del pragmatismo político.

Posteriormente, en el 2005, se descubrieron varios escándalos de corrupción que afectaron seriamente al gobierno y al PT⁵. La relación se volvió muy crítica a fines del primer mandato, cuando el presidente debió hacer frente a la rebelión abierta de algunos legisladores de su partido y de miembros emblemáticos del gabinete. Lula ha sido “directamente tachado de ‘traidor’ por petistas de extrema izquierda que describen un panorama gubernamental de constantes renunciaciones a metas programáticas tradicionales del partido y de claudicaciones ante los poderes económicos” (CIDOB, 2009: 10).

A partir del segundo mandato, Lula utiliza la política externa, por medio de posturas más radicales, como una manera de mantener el apoyo de su estructura partidaria ante la insatisfacción de los segmentos más extremistas de la organización, para los cuales el presidente lleva adelante una política demasiado pro-capitalista. En palabras de Almeida, “es en el plano de las relaciones exteriores donde el gobierno de Lula refleja en mayor medida el discurso del PT” (Almeida, 2004: 162).

Pese al complejo vínculo que mantienen, las tensiones en la relación gobierno-partido han disminuido en la actualidad, fundamentalmente “por el baño de realidad que ha tomado la izquierda brasileña” (Palermo, 2004: 10).

En cuanto a Itamaraty, se observa un consenso generalizado entre los analistas con respecto al rol tradicionalmente exclusivo y protagónico que dicho ministerio ha tenido en la formulación y ejecución de la política exterior del país. La concentración del proceso decisorio en esta agencia puede ser explicada por la confluencia de diversos factores, entre los cuales es posible mencionar la estructura constitucional del país, que concede una gran autonomía al Poder Ejecutivo en tanto relega al Congreso nacional, y la temprana e importante profesionalización del cuerpo diplomático brasileño, el cual goza de un alto prestigio tanto a nivel doméstico como internacional (Pimenta da Faria, 2008: 81). Estas condiciones propiciaron el desarrollo de una política exterior por parte de Itamaraty que excedió los márgenes de una simple política de gobierno y se transformó en una política de Estado.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, los cambios internacionales y regionales suscitados a partir de la década de 1990 provocaron

5 El escándalo se suscitó al descubrirse pagos mensuales a funcionarios y legisladores a cambio de su apoyo al gobierno. Miembros del PT y del gobierno enfrentaron denuncias por la compra de votos a legisladores para aprobar ciertos proyectos, además del supuesto financiamiento de campañas electorales con partidas de origen dudoso.

importantes modificaciones en este tradicional esquema. Amaury de Souza identifica dos sucesos que contribuyen a explicar la disminución de la autonomía decisoria de Itamaraty. En primer lugar, hace referencia a la creciente presión de diversos sectores domésticos que buscan proyectar sus intereses en la agenda internacional. Frente a estas demandas, la cancillería diseñó una serie de iniciativas a fin de incrementar la comunicación con la sociedad brasileña, entre las cuales se encuentra la creación de tres nuevas secciones nacionales de coordinación, con el objeto de fomentar el debate entre el gobierno y la sociedad sobre el Mercosur, las relaciones con Estados Unidos y las negociaciones en la OMC (Cason y Power, 2006: 7).

En segundo lugar, de Souza menciona el surgimiento, a partir del gobierno de Lula, de una verdadera “diplomacia partidaria” conducida por asesores presidenciales, “*que atua em paralelo e com certa independência da diplomacia tradicional do Itamaraty*” (Souza, 2009: 145). Este doble comando de la política exterior estaría manifestado en la presencia de dos importantes figuras políticas: Marco Aurelio García, miembro del PT y principal asesor de Lula en asuntos internacionales, y Celso Amorim, diplomático de carrera y actual Ministro de Relaciones Exteriores. Mientras que algunos embajadores brasileños sostienen que dicha situación limita la eficacia de la diplomacia (Souza, 2009: 134), el propio Marco Aurelio “jura que en seis años de gobierno jamás tuvo divergencias con el canciller Celso Amorim o con el secretario general de la institución, Samuel Pinheiro Guimarães” (Tavares y Marsiglia, 2009).

Es importante aclarar que la pluralización del proceso decisorio en materia de política exterior debe ser entendida en términos relativos antes que absolutos (Cason y Power, 2006: 7). Es decir, gran parte del papel histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores permanece intacto.

OTROS ACTORES GUBERNAMENTALES: EL CONGRESO, LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y LA BUROCRACIA ESTATAL PERMANENTE

A continuación resulta relevante considerar otros actores también gubernamentales que, si bien no forman parte del círculo de poder político inmediato, están involucrados en el desarrollo de la política exterior de Brasil. Kassianova los denomina “elite política”, cuyo discurso está constituido por plataformas y programas partidarios, debates parlamentarios y órganos de prensa partidaria, entre otros (Kassianova, 2001: 826).

Dentro de este grupo es posible mencionar, en primer lugar, al Congreso Nacional y a los partidos políticos opositores que ahí se encuentran. Históricamente, el papel del Poder Legislativo en materia de política exterior se ha limitado a la ratificación de acuerdos internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo, en el marco del régimen presidencialista que caracteriza a Brasil –al igual que la mayor parte de los países latinoamericanos– y teniendo en cuenta la división de atribuciones entre poderes que plantea la Constitución Nacional brasileña. Es decir, tradicionalmente se ha sostenido que *“o poder Legislativo é mero espectador da política externa e ‘vítima’ do domínio do Poder Executivo”* (Castro Neves, 2006: 371).

Sin embargo, la relación entre estos dos poderes en cuanto a la formulación de la política exterior es, en la práctica, más compleja de lo que el texto constitucional presupone: *“a participação do Poder Legislativo em matéria de política exterior vem sendo mais relevante e eficiente do que se fez parecer”* (Castro Neves, 2006: 376).

Castro Neves sostiene que el Congreso brasileño ha desarrollado en los últimos años una mayor participación en cuestiones de política externa cuando se han presentado divergencias de posiciones con el Poder Ejecutivo, en cuanto a la inserción internacional del país, normalmente acompañado por una mayor repercusión del tema en la opinión pública nacional. En este sentido señala, a modo de ejemplos, las negociaciones para la creación del MERCOSUR y para el ALCA durante el gobierno de Cardoso (Castro Neves, 2006: 379 y 386).

Bajo la administración de Lula da Silva, el Congreso tuvo un papel destacado en el ámbito de la política externa, en ocasión de la ratificación del protocolo de adhesión por el cual se aprobó el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, en diciembre de 2009. Dicho resultado implicó un proceso arduo y prolongado debido a que parlamentarios de los partidos de la oposición –el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB⁶) y el Partido Derechista Demócrata (DEM⁷)– rechazaban la incorporación de Venezuela con el argumento de que dicho país no cumplía con la “cláusula democrática” y criticaban el talante autoritario de Hugo Chávez. Del mismo modo, el presidente del senado brasileño, José Sarney, a pesar de liderar uno de los partidos aliados al gobierno de Lula –Partido del

6 El Partido de la Socialdemocracia Brasileña fue fundado en 1988 por importantes figuras del escenario político brasileño como el ex presidente Fernando Henrique Cardoso.

7 El Partido Derechista Demócrata, cuya antigua denominación era Partido del Frente Liberal (PFL), es considerado el principal partido de la derecha política de Brasil, a pesar de que su presidente Jorge Bornhausen ha declarado recientemente que se trata de un partido de centro y que defiende el social liberalismo.

Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)–, se oponía firmemente a la incorporación de Venezuela. En contrapartida, la defensa de este nuevo país miembro fue asumida por el senador Aloisio Mercadante, jefe de la bancada oficialista del Partido de los Trabajadores (PT), quien afirmó que “el asunto no era Chávez, a quien consideró ‘pasajero’, sino un verdadero proyecto de integración para Sudamérica” (*Infolatam*, 2009). Finalmente, la adhesión de Venezuela al MERCOSUR fue aprobada con 35 votos a favor y 27 en contra⁸.

Este hecho demuestra que, más allá de lo estipulado por la normativa constitucional, la participación legislativa en cuestiones externas puede ser ad hoc o indirecta, condicionando en cierta medida el accionar del Poder Ejecutivo de Brasil.

Otro de los agentes que podemos mencionar, dentro de los gubernamentales, son los “gobiernos subnacionales”. En efecto, la enmienda constitucional realizada en 1988 amplió de forma significativa los márgenes de maniobra en el plano internacional de los gobiernos estatales y municipales. Frente a esta realidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó en 1997 la Asesoría de Relaciones Federativas, que a partir de 2003 pasó a llamarse Asesoría Especial de Asuntos Federativos y Parlamentarios. Asimismo, la denominada “diplomacia federativa” tiene como objetivo promover la cooperación entre los entes federados para una mayor coordinación de las estrategias internacionales, buscando evitar las contradicciones entre las acciones del Estado nacional y las iniciativas subnacionales. En este sentido, Pimenta de Faria expresa: “*cabe perguntarmos em que medida tais esforços do Itamaraty não pretendem também tutelar tais atores, ou pelo menos manter suas iniciativas sob vigilância*” (Pimenta de Faria, 2008: 87).

Conforme a esta perspectiva, resulta interesante el estudio de caso realizado por Salomón (2009) en relación a los estados brasileños de Porto Alegre y Rio Grande do Sul. La autora señala que los gobiernos regionales imitan los instrumentos estatales clásicos de política exterior, tales como la apertura de oficinas de representación o las misiones comerciales, aunque existen también prácticas específicas, como la cooperación transfronteriza o los hermanamientos entre regiones (Salomón, 2009: 14).

En un último estrato, pero aún dentro de las esferas públicas, se encuentra la burocracia estatal permanente, cuya composición, por lo general, no se ve afectada por los cambios de gobierno. Tanto Breuning como

8 Cabe aclarar que aún queda pendiente la ratificación del protocolo de adhesión por parte de Paraguay para que la incorporación de Venezuela al MERCOSUR sea definitiva.

Herman mencionan el modelo político burocrático de Allison, el cual se focaliza en el rol de los individuos que trabajan al interior de una determinada agencia o departamento, cada una de las cuales posee sus propias percepciones e intereses.

En este caso, se consideran todos aquellos Ministerios Nacionales, más allá de la cancillería, que también están involucrados en cuestiones de política exterior. La incorporación de otras agencias en labores internacionales se observa a partir del gobierno de Cardoso, durante el cual se decidió fortalecer la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), dependencia vinculada no al Ministerio de Relaciones Exteriores sino al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. De este modo, se buscó consolidar la visión liberal y comercialista presente en la administración de Cardoso. Cabe mencionar que dicho cambio en la estructura de las agencias fue mantenido por el gobierno de Lula (Cason & Power, 2006: 7).

La participación de diversos ministerios conlleva la existencia de posiciones disímiles. Actualmente, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda tienen en sus cuadros superiores una fuerte presencia de neoliberales que defienden las virtudes del libre mercado y que cuentan con el apoyo del grupo de las altas finanzas internacionalizadas. Resulta interesante destacar que los Ministros de Hacienda de Lula –Antonio Palocci y posteriormente Guido Mantega desde el 2006– siempre han sido miembros del PT.

Dentro de esta misma línea, el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio –encabezado durante el primer gobierno de Lula por Luiz Fernando Furlan, presidente de la empresa alimenticia Sadia y vicepresidente de la Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo– y el Ministerio de Agricultura –encabezado durante el primer mandato de Lula por Roberto Rodrigues, representante de la Asociación Brasileña de Agrobussines y dueño de un ingenio azucarero– siempre se mostraron como defensores de las propuestas de liberalización, por considerarlas vitales para el crecimiento económico del país. Entonces, de un lado opuesto se encontraría el Ministerio de Relaciones Exteriores, encabezado por Celso Amorim, con un proyecto más nacionalista y tendiente a la integración regional.

Un ejemplo que demuestra las diferencias de posiciones que se suscitan entre los distintos ministerios, es el proceso negociador agrícola desarrollado en el marco de la Ronda de Doha de la OMC. Mientras que el Ministerio de Agricultura apoya las posiciones ofensivas del sector de agronegocios, el Ministerio de Desarrollo Agrícola sostiene las posturas defensivas de la agricultura familiar (Souza, 2009: 124).

Breuning advierte que “las elecciones de política son el resultado final de un complejo proceso de regateo en múltiples niveles: jerárquicamente entre superiores y subordinados con sus propias agendas y horizontalmente entre los jefes de agencias que representan diferentes intereses al interior del gobierno” (Breuning, 2007: 98). En relación al caso brasileño, se concluye que la visión de Itamaraty no siempre es compartida por los otros ministerios, cada uno de los cuales posee su propia agenda.

LOS ACTORES DOMÉSTICOS PRIVADOS: LOS SECTORES RURALES E INDUSTRIALES BRASILEÑOS

En el marco de los estudios sobre agentes domésticos que participan en política exterior, Milner (1999) toma en consideración a los actores privados bajo el concepto de “grupos de presión domésticos”. Con este concepto se refiere fundamentalmente a los diversos sectores económicos o empresas que buscan hacer valer sus respectivas demandas, a fin de que las políticas implementadas favorezcan sus intereses (Milner, 1999: 95).

Con respecto a Brasil, es posible identificar dos sectores económicos relevantes: el rural y el industrial. En cuanto a los sectores rurales, el primer segmento importante es el del llamado agro-negocio, es decir, el que incluye terratenientes productores de *commodities*, industrias que se benefician de los productos agropecuarios, y empresas comerciales exportadoras. Herederos de las antiguas oligarquías rurales, su capacidad de acción política no se condice con el porcentaje que representan en el PBI nacional (Estrella Faria, 2006: 2)

Un segundo segmento está formado por los pequeños campesinos y trabajadores rurales, representados por la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) y por el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), los cuales luchan por la preservación y conquista de la propiedad de la tierra y por empleos en el campo. Su objetivo es la producción de alimentos para el consumo popular, la preservación del mercado interno y la seguridad alimentaria de la nación. Por esta razón, es un grupo que vigila las concesiones de acceso al mercado brasileño y tiene escaso interés en las exportaciones. En consecuencia, no es un aliado del agro-negocio, como sí ocurre con la agricultura familiar en los países desarrollados (Estrella Faria, 2006: 2). Cabe aclarar que el Movimiento de los Sin Tierra, apoyó a Lula en las elecciones de 2002, pero posteriormente se convirtió en su principal crítico, al acusarlo de un abandono de las propuestas sociales.

Esta polarización de intereses con respecto a la cuestión agrícola, queda demostrada también en las manifestaciones de la opinión pública nacional. Siguiendo el estudio realizado por Amaury de Souza se observa que, la mitad de los entrevistados acepta la apertura del mercado doméstico a los servicios e importaciones industriales así como también adoptar una posición más flexible en lo que concierne a las inversiones y las cuestiones de propiedad intelectual, a cambio de obtener beneficios en el comercio agrícola. No obstante, la otra mitad de los encuestados exige la eliminación de las barreras al comercio agrícola, sin renunciar a los mecanismos de protección de la producción nacional (Souza, 2009: 143).

En relación a los sectores industriales, los discursos, nombramientos y políticas implementadas por el gobierno de Lula, tranquilizaron a los empresarios e inversores nacionales y extranjeros ya que demostraron que no existiría una transformación profunda de las reglas económicas del país.

Este sector también puede ser subdividido en diferentes segmentos (Estrella Faria, 2006: 2). En primer lugar, se encuentran las industrias de productos semi-manufacturados y estandarizados, como el acero, productos de celulosa, química o minerales. Es una coalición de pocas y grandes empresas oligopólicas, muchas de las cuales fueron privatizadas recientemente.

En segundo lugar, se halla el grupo de las industrias de bienes durables de consumo, como automóviles, maquinaria agrícola y electrodomésticos, integrado principalmente por multinacionales, en algunos casos asociadas a grupos locales. Su mayor interés reside en la integración sudamericana, especialmente en el MERCOSUR.

Finalmente, está el grupo de las industrias de bienes no durables, como textiles, alimentación y calzados cuyo interés es preservar el mercado interno y superar las barreras de los países desarrollados. Dicho grupo está conformado significativamente por pequeñas y medianas empresas, debido a lo cual posee una menor capacidad para participar e influir en las negociaciones. Asimismo, es muy sensible a las oscilaciones del tipo de cambio y ha sufrido duras pérdidas motivadas por la apertura indiscriminada y por la valorización del real en los años noventa.

En el marco de la Confederación Nacional de Industrias, en 1996, se creó la Coalición Empresarial Brasileña "en respuesta a la necesidad de un número cada vez más importante de empresas brasileñas de obtener una

mayor intervención e influencia en la definición de las estrategias para la inserción internacional de Brasil” (CNI, 2010). Como consecuencia de esta creciente movilización y coordinación de intereses por parte del empresariado, el gobierno brasileño ha intentado responder a estas demandas a través de la ampliación de los canales de diálogo y consulta entre Itamaraty y el sector empresarial.

Es importante señalar que, como resultado de la política económica ortodoxa ejecutada por el gobierno de Lula, los mercados y los despachos financieros se han mostrado, en términos generales, conformes con dicha administración.

En cuanto a las estrategias para la inserción de Brasil en el mercado mundial se constata que la mayor parte del empresariado estima que se deben llevar adelante negociaciones tanto con los países desarrollados del Norte, como con los estados de América del Sur y con las potencias regionales emergentes, tales como China, India y Sudáfrica. En palabras de un empresario brasileño: *“nao vejo como polarizadas as opções entre negociar com países desenvolvidos ou com países em desenvolvimento. Vejo como prioritária a integração do espaço econômico regional, mas nao de forma excludente com outras estratégias multilaterais e bilaterais”* (Souza, 2009: 26).

El último segmento a considerar dentro del sector industrial son los sindicatos de trabajadores urbanos. De la misma forma que los campesinos, se oponen ideológicamente al libre mercado y son muy vigilantes sobre las concesiones de acceso a mercados. Les preocupa, fundamentalmente, el efecto que esto puede conllevar sobre el empleo. A diferencia de sus compañeros del campo, este grupo tiene más facilidad para establecer alianzas con los intereses empresariales de la industria en la búsqueda de acceso a mercados externos (Estrella Faria, 2006:2).

Actualmente existen tres grandes organizaciones sindicales: la Central Única de los Trabajadores (CUT), que es la mayor central sindical del país y que, como se mencionó anteriormente, está estrechamente vinculada al PT; la Confederación General de los Trabajadores (CGT), de orientación comunista; y la Fuerza Sindical (FS), creada en oposición a la CUT, la cual plantea un sindicalismo independiente.

La llegada de Lula al poder generó un doble desafío en la CUT. Por un lado, la necesidad de ampliar el diálogo y la articulación con el conjunto del movimiento sindical, en especial con FS, para evitar la división del sindicalismo en dos campos: uno oficialista y otro opositor. Por otro lado, surgió el debate acerca de cómo fortalecer a un gobierno cuyo proyecto

estaba comprometido con los trabajadores y mantener, al mismo tiempo, la independencia sindical (Radermacher y Melleiro, 2007: 9).

Durante el primer gobierno de Lula, varios cargos importantes, incluidos doce ministerios, fueron ocupados por sindicalistas, ex-sindicalistas o líderes partidarios cercanos al movimiento sindical "cutista". Pese a esto, la CUT intentó mantener una posición de "solidaridad crítica". En este sentido, una de las estrategias llevadas a la práctica fue la realización de movilizaciones conjuntas con otras centrales sindicales que les permitió obtener importantes conquistas como los aumentos del salario mínimo y la corrección anual de la tabla del impuesto a la renta (Radermacher y Melleiro, 2007: 9).

No obstante, se concluye que, pese a la gran expectativa de los sindicatos ligados a la CUT y al rol fundamental que tuvieron en la elección de Lula, la reforma sindical impulsada por el gobierno del PT no prosperó, debido a que era "poco probable que tales transformaciones ocurran antes del final del mandato de Lula" (Radermacher y Melleiro, 2007: 16).

Para finalizar, merece una atención especial el reciente fenómeno de las multilatinas, dentro de las cuales las empresas brasileñas son las que más se destacan. En 2008, la *Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica* (Sobeet) realizó una investigación sobre las 50 empresas brasileñas más internacionalizadas, a partir de un índice que consideró tres componentes de las operaciones en el exterior: el número de empleos, el valor de los activos y el total de ingresos.

La empresa JBS-Friboi ocupó el primer lugar de este ranking como la multinacional de origen brasileño con mayor índice de internacionalización. Este gigante mundial especializado en la carne bovina posee actualmente en el exterior al 64,6% de sus empleados, el 59,2% de sus activos y el 81% de sus ingresos (Pesquisa Sobeet/Valor, 2008: 26). Cabe mencionar que los restantes primeros puestos estuvieron ocupados por: 2) Odebrecht, 3) Gerdau, 4) Coteminas, 5) Ibope, 6) Vale, 7) Sabó, 8) Ambev, 9) Metalfrío, y 10) Arteccla.

Por otra parte, el estudio realizado por Rita Giacalone (2008) clarifica en gran medida las tendencias a partir de las cuales se han originado estas multinacionales de América Latina. Muchas empresas familiares latinoamericanas incorporaron personal profesional en su dirección y comenzaron a cotizar sus acciones en las bolsas (Giacalone, 2008: 15). Éste es el caso de Odebrecht, empresa brasileña de origen familiar dedicada a la

construcción y la ingeniería, que se internacionalizó en los años setenta. A fines de los noventa ya era uno de los grupos económicos más grandes de Brasil, gracias a lo cual se convirtió en líder mundial en la construcción de usinas hidroeléctricas. Actualmente, sólo el 21 % de sus operaciones se encuentran en territorio brasileño. El resto se halla distribuido en América Latina (50%), países africanos y de Oriente Medio (24%), Estados Unidos (4%) y Portugal (1%). Su propiedad sigue bajo control familiar, pero la compañía se ha descentralizado, lo que exige dirección profesional en sus subsidiarias. La empresa concentra su interés en los mercados de África y América Latina, puesto que es en dichos países donde se presenta un importante déficit en infraestructura (Pesquisa Sobeet/Valor, 2008: 28).

Es importante destacar que las multilatinas desarrollan relaciones cercanas con sus respectivos gobiernos ya que “esto les garantiza un acceso privilegiado al proceso gubernamental de toma de decisiones” (Giacalone, 2008: 18). El caso de Odebrecht vuelve a ser ilustrativo, sobre todo si se tiene en cuenta la estrecha relación que dicha empresa mantiene con el gobierno brasileño. En efecto, la compañía participa en importantes proyectos de infraestructura en América Latina por medio de emprendimientos mixtos (público-privados) así como también del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) en Brasil. De hecho, parte de su éxito se ha atribuido a sus contribuciones financieras a las campañas electorales, como sucedió en la campaña por la reelección de Lula da Silva (Giacalone, 2008: 18).

Otro caso lo constituyen las empresas multinacionales estatales, como Petrobras. Cabe recordar que dicha empresa fue creada durante la crisis petrolera de 1970 para asegurar la provisión energética. En sentido estricto, se trata de una compañía mixta que cotiza en bolsa. En 1996 ya operaba en nueve países, en asociación con 70 empresas extranjeras. Sin embargo, solo el 2% de su producción de petróleo y gas natural se ubicaba fuera de Brasil. Hoy en día, en cambio, este gigante petrolero está presente en 27 países empleando más de 7.000 personas en actividades de producción, refinería y distribución (Pesquisa Sobeet/Valor, 2008: 64). La compañía se ha especializado en la exploración de petróleo en aguas profundas y se ha convertido en la mayor empresa latinoamericana que cotiza en bolsa.

Por otra parte, algunas multinacionales latinas se han expandido construyendo alianzas estratégicas con otras empresas. Tal es el caso de Vale. A partir de su privatización en 1997, el control de la empresa pasó a cargo de un holding entre Vicunha (el mayor grupo textil brasileño), CSN (Compañía Siderúrgica Nacional), Bradesco y otros. En los años noventa, la compañía cambió su estrategia de expansión concentrándose en la explotación

minera, lo que incluyó la compra de minas fuera de Brasil. Actualmente está presente en 35 países con un contingente de 29.9 mil empleados en el exterior. En 2006, la empresa coronó su estrategia de internacionalización con la adquisición de Inco, la compañía minera canadiense de níquel que la convirtió en la segunda mayor productora mundial de metal (Pesquisa Sobeet/Valor, 2008: 36).

Por último Giacalone señala que, si bien las multilatinas exitosas se han concentrado en industrias básicas, existen excepciones como la brasileña Embraer, que se ubica en un sector de uso intensivo de tecnología. La Empresa Brasileña de Aeronáutica fue fundada por el gobierno en 1969 y privatizada en 1994, con un límite de 40% a la propiedad extranjera. Actualmente, posee siete filiales en el exterior en Estados Unidos, Francia, Portugal, China y Singapur. Embraer exporta el 97% de sus aviones, el 50% hacia Estados Unidos y el resto es distribuido en más de 70 países de América del Sur, Europa y Asia (Pesquisa Sobeet/Valor; 2008: 53).

Desde el ámbito gubernamental, el actual Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Miguel Jorge, aseguró que el gobierno está fuertemente interesado en acompañar al proceso de internacionalización de las empresas brasileñas. Desde su perspectiva, este nivel de internacionalización aún es bajo (entre el 2002 y el 2006, representó el 0.4% del total mundial) si se lo compara con el de los países asiáticos. En contrapartida, el Ministro reconoció las dificultades del gobierno para atender una de las principales demandas de los empresarios, esto es, la realización de acuerdos sobre doble tributación con países como Estados Unidos, para evitar la sobrecarga de impuestos para aquellas compañías que actúan en más de un país (Pesquisa Sobeet/Valor, 2008: 66).

En suma se observa que este reciente, pero vertiginoso fenómeno de expansión de las empresas brasileñas en el exterior provoca importantes modificaciones en el accionar estatal a la hora de formular y ejecutar la política exterior, especialmente en materia comercial, como consecuencia de la creciente movilización y, por consiguiente, condicionamiento que impone el sector empresarial brasileño.

LA ÉLITE INTELECTUAL: LA PRENSA, LA OPINIÓN PÚBLICA Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

De acuerdo al trabajo realizado por Kassianova (2001) comúnmente se hace referencia a la élite intelectual, como otro actor doméstico involucrado en el proceso decisorio relativo a la política exterior. Se le concibe “conformada

por una polifonía de voces societales, como los medios de comunicación, los líderes académicos y culturales, figuras públicas y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (Kassianova, 2001: 826).

En cuanto a la prensa, Breuning señala que su principal función es la de intermediaria entre el público y el gobierno. Asimismo, destaca que los medios de comunicación gozan de un gran poder de influencia debido a que modelan la forma en que la audiencia visualiza los diversos temas de interés.

En este sentido el asesor de comunicación de la presidencia de Brasil, Nelson Breve, asegura que durante el primer año de gobierno de Lula, las relaciones con la prensa fueron muy difíciles. Luego de un sondeo en el que se demostró que las noticias eran más desfavorables que favorables, Lula decidió cambiar su relación con los medios de comunicación y conceder una mayor cantidad de entrevistas. Como consecuencia, “en sus primeros cuatro años de mandato, el presidente concedió 266 entrevistas, abarcando las más diversas formas: de manera directa con la prensa o en colectivas informales, una vez por semana”. Dicha estrategia mejoró las relaciones y otorgó a Lula una mayor popularidad, producto de esta comunicación más fluida (IP Paraguay, 2009).

En relación a cuestiones vinculadas con la política exterior, uno de los episodios en los cuales el gobierno se vio sometido a duras críticas por parte de la prensa nacional fue el de la respuesta a la decisión del presidente boliviano, Evo Morales, de nacionalizar el gas natural de su país, lo cual perjudicaría los intereses de la brasileña Petrobras. La sosegada reacción de Lula y de la cancillería recibió un alud de críticas por parte de la prensa, que catalogó la actitud como “débil” y resultado de una “ideologización” de la política sudamericana (Cason y Power, 2006: 30).

Cabe mencionar que los discursos y entrevistas que concede el presidente se publican en su totalidad en una página web mientras que las sesiones del Congreso Nacional son televisadas en directo por el canal público. De este modo, la ciudadanía puede hacer un contraste entre lo que se da a conocer en los medios de comunicación y la información oficial.

En relación a la prensa internacional, también se buscó tener un contacto directo que evitara la intermediación del periodismo nacional. Nelson Breve advierte: “nos dimos cuenta que Brasil ha tenido una participación influyente en los foros internacionales y que si no se tie-

ne una relación más próxima con la prensa internacional, ellos estarán trabajando en función de la prensa nacional". De este modo, el gobierno organiza entrevistas exclusivas con los corresponsales internacionales. El asesor presidencial agrega: "había dos grandes temas en los cuales nos interesaba colocar a Brasil en la prensa internacional: uno económico, la superación de la crisis y el otro, la disputa de la sede en las olimpiadas del 2016. Nosotros montamos una estrategia para alcanzar notoriedad en la prensa internacional" (IP Paraguay, 2009). Como se mencionó en apartados anteriores, la relación de Lula con la prensa mundial es excelente, pues goza una gran aceptación.

Respecto a la opinión pública, Risse sostiene que, desde un enfoque realista de la política exterior, se asume que el público es fácilmente manipulado por los líderes políticos, debido a la baja importancia que la población le otorga a las cuestiones de política exterior en comparación a los temas económicos, al escaso conocimiento que se tiene sobre los asuntos internacionales y a la volatilidad de la opinión pública (1991: 481). Sin embargo, investigaciones más recientes señalan que la opinión pública suele ser más estable de lo que generalmente se cree. En Brasil, este tipo de estudios han sido llevados a cabo, en su mayoría, por el Núcleo de Investigación en Relaciones Internacionales de la USP. También se destacan los trabajos realizados por Amaury de Souza en el marco del Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Fuera del territorio brasileño, es pertinente mencionar las investigaciones desarrolladas por Latinobarómetro (con sede en Chile) sobre la opinión pública en el ámbito regional, las cuales también consideran a Brasil (Pimenta da Faria, 2008: 92).

Resulta interesante hacer referencia a la diferenciación realizada por Risse, quien distingue entre "opinión pública masiva", la cual es fácilmente manipulada por la propaganda gubernamental; el "público atento", que manifiesta un interés general por la política y se resiste en mayor medida a la influencia estatal; y los "*issue publics*", que abarca a aquellos individuos particularmente interesados en el seguimiento de asuntos específicos de política exterior (Risse, 1991: 484).

En relación al caso brasileño, Amaury de Souza pone el acento sobre el público atento, al cual denomina "comunidad brasileña de política externa", esto es, el conjunto de personas que participan del proceso decisorio y/o contribuyen de manera relevante a la formación de opinión sobre las relaciones internacionales del país (Souza, 2009: 2). El autor brasileño sostiene que, desde los años noventa, es posible diferenciar dos corrientes

de pensamiento, cada una de las cuales propone determinadas estrategias para la inserción internacional de Brasil.

La primera corriente, de corte liberal, se aproxima a los supuestos y directrices que guiaron la política externa de Brasil durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Promueve la realización de reformas internas tendientes a fortalecer las reglas de mercado en la economía doméstica. La búsqueda de la autonomía nacional se realiza a través de la cooperación para la creación de regímenes internacionales que mejoren las posiciones negociadoras frente a los países más fuertes (Souza, 2009: 21).

En el otro extremo se encuentran los críticos de la agenda de liberalización, muchos de los cuales hoy en día comandan la política exterior ejecutada por el gobierno de Lula da Silva. Esta estrategia es denominada "autonomista", puesto que defiende la inserción mundial de Brasil por medio de un proyecto nacional autónomo basado en activas políticas de desarrollo y en la conformación de alianzas con países que posean intereses semejantes, es decir, una cooperación en sentido Sur-Sur y una profundización de la integración de Sudamérica. Dicha estrategia busca contribuir a la emergencia de un orden internacional multipolar que contenga a las políticas unilaterales (Souza, 2009: 22-23).

El analista advierte que en numerosas dimensiones de la política exterior, la diferencia entre estas dos estrategias parece ser más de énfasis que de sustancia, debido a que en el plano de las iniciativas concretas se observa un grado de convergencia mayor del que se podría suponer.

Estas dos vertientes de pensamiento han dado origen, hoy en día, a tres principales corrientes de opinión. Los "globalistas" son aquellos que continúan defendiendo las medidas de liberalización como medio para insertarse al mundo. Creen que Brasil debe fortalecer sus vínculos comerciales con los países desarrollados del Norte y que la integración regional debe concentrarse en el comercio, las inversiones y la infraestructura. Los "pos-liberales" cuestionan la actual distribución del poder mundial y privilegian, por consiguiente, la Cooperación Sur-Sur a través de la realización de alianzas horizontales, tanto con los países sudamericanos, como con las potencias emergentes extra regionales. Por último, los "regionalistas" ponen el énfasis en la integración regional como base para una posterior integración a la economía mundial. A diferencia de los pos-liberales, estiman que un sistema multilateral puede prevalecer

sobre las conductas unilaterales en relación al comercio internacional (Souza, 2009: 32).

El autor concluye que actualmente los pos-liberales son el sector con opiniones más favorables sobre al gobierno de Lula. Los regionalistas se dividen entre aquellos más entusiastas y los que guardan una mayor reserva. Los liberales, por su parte, son quienes se presentan como los grandes críticos (Souza, 2009, 126). Asimismo aclara que las tres corrientes comparten la idea de que Brasil debe tener un rol más activo en el ámbito internacional a través del ejercicio de un liderazgo compatible con su inmenso territorio (Souza, 2009: 140).

Vicente Palermo también realiza una clasificación tripartita con respecto a las posturas de la población frente al gobierno de Lula. En los extremos coloca a los sectores que desean y temen la ruptura con el gobierno anterior, los cuales son numéricamente inferiores, pero con una enorme capacidad de incidencia; se trata de las bases militantes del PT, por un lado, y los sectores financieros, por el otro. El tercer grupo está formado por la clase media y popular brasileña, que no buscaba necesariamente una ruptura con el statu quo, sino “una mezcla de mantener logros (estabilidad) y de ampliarlos (seguridad, empleo, salario)” (Palermo, 2004: 11).

Finalmente, cabe mencionar a las organizaciones de la sociedad civil. Este grupo está conformado por un colorido mosaico de ONGs, en su mayoría militantes del movimiento antiglobalización. Como varios de los sectores antes analizados, está bastante preocupado por los efectos del comercio sobre el empleo y es especialmente sensible a temas como propiedad intelectual, medidas antidumping, comercio de servicios y compras gubernamentales (Estrella Faria, 2006: 2).

Dentro de este sector, se destacan los movimientos populares, base social original del PT, “quienes decepcionados con la continuidad de la política económica, encontraron en la política externa una de las pocas áreas donde existe espacio para una disputa efectiva con el modelo neoliberal” (Estrella Faria, 2006: 3).

En relación a estos agentes deben considerarse no sólo las organizaciones civiles nacionales, sino otras con actuación en el ámbito internacional. Tal es el caso, a modo de ejemplo, de organizaciones internacionales dedicadas a las cuestiones de salud pública, las cuales han trabajado como asesoras del gobierno brasileño en el marco de las negociaciones desarrolladas en la Organización Mundial del Comer-

cio (OMC) relativas a los derechos de propiedad intelectual, particularmente a las patentes farmacéuticas⁹. De este modo, dichos actores civiles también forman parte del proceso decisorio. Coincidiendo con Cason y Power se advierte que “No afirmamos que esto haya tenido un impacto directo en los resultados de la política todavía, pero sí argumentamos que estas conexiones internacionales han tenido un impacto en el contexto en el que se formula la política exterior” (Cason & Power, 2006: 16).

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo fue posible identificar a los diversos actores domésticos involucrados en la formulación y ejecución de la política exterior brasileña. Como consecuencia de los cambios globales y regionales suscitados a partir de la post Guerra Fría, se verificó una ampliación en el número de agentes intervinientes que atenuaban, en cierta medida, el rol exclusivo y protagónico que tradicionalmente ha tenido Itamaraty. Dicha situación ha dado lugar a una diplomacia más pública y por consiguiente, más sensible a las demandas específicas de los diversos sectores sociales.

Considero que este análisis desagregado de los distintos segmentos subnacionales no sólo resulta relevante para las investigaciones académicas, sino que puede resultar significativo para la definición de las estrategias gubernamentales. De forma paralela, estimo que un mayor interés y preocupación por parte de la opinión pública sobre cuestiones de política exterior conlleva un mayor control civil sobre las acciones estatales y, por consiguiente, una mayor responsabilidad para los formuladores y operadores de la política externa, que podría redundar en un mayor nivel de legitimidad.

Asimismo, un conocimiento más acabado de los diversos agentes involucrados en el proceso decisorio facilitará la identificación de lo que tradicionalmente se denomina como “el interés nacional de un Estado”. En este sentido, Amado Cervo indica que tradicionalmente los conservadores brasileños, al analizar el interés nacional, evocaban un concepto de sociedad simple, integrada por dos segmentos: los grandes propietarios de las tierras y dueños del poder, y el resto de la sociedad

9 Un importante número de organizaciones de la sociedad civil, tanto del Norte (Médicos sin Fronteras, Oxfam International, Consumer Project on Technology), como del Sur (Red del Tercer Mundo y Acción Internacional para la Salud), colaboraron con el gobierno brasileño brindando su conocimiento técnico-legal y facilitando sus contactos con los gobiernos de los países industrializados, a fin de avanzar en una renegociación del acuerdo de los ADPIC.

(esclavos, ex-esclavos, trabajadores libres, inmigrantes). En la actualidad, en cambio, se estima que la política exterior apunta a la realización de intereses nacionales diversificados: de agricultores, empresarios, obreros y consumidores, entre otros (Cervo, 2003: 10 y 21). Cabe aclarar que esta variable merece un análisis en profundidad que excede a este trabajo. Sin embargo, resulta significativo dejar constancia de la utilidad que aporta el empleo de las dimensiones utilizadas en este estudio para una mejor caracterización de dicho interés nacional.

En este sentido Dueck argumenta que “la política exterior no refleja el interés nacional per se. En cambio, las estrategias exteriores diplomáticas, militares y económicas reflejan la habilidad de coaliciones subnacionales estrechas para capturar el poder del Estado y dirigir la política hacia sus intereses particulares” (Dueck, 2009: 142). Coincido con lo señalado por Dueck y destaco la importancia de conocer los intereses sostenidos actualmente por los diferentes sectores existentes al interior del Estado brasileño, como un trabajo indispensable para comprender la política exterior ejecutada durante el gobierno de Lula da Silva.

Por último, resulta importante señalar que, como asegura Pimenta de Faria, el análisis realizado no debe derivar en generalizaciones precipitadas puesto que será necesario precisar, en relación a cada temática de la agenda externa, la capacidad propositiva de los actores no gubernamentales, la receptividad que demuestre la burocracia estatal frente a las demandas sociales y la habilidad de un determinado gobierno para coordinar intereses divergentes (Pimenta da Faria, 2008: 86). Es decir, las posiciones sostenidas por los diferentes grupos analizados varían en función de los temas y de los actores internacionales (Estados Unidos, la Unión Europea, Argentina, Venezuela, sólo por nombrar a algunos) que se tomen en consideración, lo cual da lugar a un escenario complejo que implica un tratamiento exhaustivo de cada caso particular. Dicha tarea excede este artículo y será parte de futuras investigaciones.

No obstante, en términos generales, es posible realizar dos observaciones. En primer lugar, el gobierno de Lula ha provocado una reacción paradójica en los diversos sectores involucrados en la política exterior. Por un lado, aquellos que se mostraron inicialmente más reacios a la llegada de Lula, esto es, los sectores empresariales y financieros, hoy se muestran mayoritariamente conformes con las acciones del gobierno, que se ha preocupado significativamente por acompañar el proceso de creciente internacionalización de las empresas brasileñas.

En cambio, aquellos agentes que en un primer momento apoyaron fuertemente el ascenso de Lula al poder, tales como los miembros del PT, del MST y de la CUT, se sienten en cierta medida frustrados ante las políticas, fundamentalmente económicas, ejecutadas por el actual gobierno. Frente a ello, utilizan la política exterior como instrumento para viabilizar sus intereses y aspiraciones.

En segundo lugar, a pocos meses de la finalización del segundo mandato de Lula, se verifica que la figura de dicho líder político se mantiene con un alto grado de aceptación tanto interna como internacional. En efecto, pese a los diversos problemas de índole nacional—como los sucesivos actos de corrupción—e internaciona—crisis financiera mundial—, Lula, ha demostrado con su gobierno la capacidad para controlar las demandas de los múltiples sectores que conforman la sociedad brasileña.



Referencias

- Almeida, P. R. de (2004). Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47 (1). Brasília, (pp. 162-184).
- BBC Mundo (2009, 31 de diciembre). Europa se enamora de Lula. Consultado el 14 de febrero del 2010. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/1g/america_latina/2009/12/091230_lula_europa_mr.shtml
- Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Plagrave. Capítulos 2, 4 y 5.
- Cason, J. y T. Power, T. (2006). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula, Conference Paper "Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East". *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)*. Hamburgo. Consultado el 23 de marzo del 2010. Disponible en: http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/forumregional/pdf/giga_conference_RegionalPowers_0612/giga_RegPowers0612_paper_cason-power.pdf
- Castro Neves, J. A. de (2006). O Congresso Nacional e a política externa brasileira. En H. Altemani y Antônio Carlos Lessa (orgs.), *Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas*. Saraiva, Sao Paulo.
- Cervo, A. (2003) Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(2). Brasília, (pp. 5-25).
- CIDOB (2010). Biografías líderes políticos: Luiz Inácio Lula da Silva. Barcelona. Consultado el 20 de enero del 2010. Disponible en: http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/luiz_inacio_lula_da_silva
- CNI. Confederação Nacional da Indústria (s.f.). "Coalizão Empresarial Brasileira". Consultado el 23 de marzo del 2010. Disponible en: <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F-40121B54C1068470D.htm>
- Cymes, H. (2009). Lula da Silva: de candidato contestatario a presidente en búsqueda permanente de consensos. Evolución y consolidación de su liderazgo político. *Revista de Ciencia Política*, 8. Buenos Aires. Consultado el 14 de febrero del 2010. Disponible en: <http://www.revinciapolitica.com.ar/num8art9.php>
- Dueck, C. (2009). Neoclassical realism and the national interest: presidents, domestic politics, and major military interventions. En S. Lobell, S; N. Ripsman, N. y J. Taliafero. *Neoclassical realism, state and foreign policy*. Cambridge University Press.
- Estrella, L. A. (2006). Las negociaciones comerciales de Brasil: escenarios, agendas e intereses. *Revista del Sur*, 166, julio/agosto. Consultado el 21 de marzo del 2010. Disponible en: http://www.redtercer-mundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=3090
- Giacalone, R. (2008). Gigantes en acción: las multinacionales latinas en el nuevo siglo. *Nueva Sociedad*, 214, marzo-abril. Consultado el 12 de febrero del 2010. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3503_1.pdf
- Hermann, M. G. (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, 3(2), (pp. 47 – 81).
- Infolatam. Información y análisis de América Latina (2009). Biografía de Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente de Brasil. España. Consultado el 21 de marzo del 2010. Disponible en: http://www.infolatam.com/entrada/biografia_de_luiz_inacio_lula_da_silva_p-6871.html
- (2009, 15 de diciembre). Brasil aprueba el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y deja la decisión a Paraguay. España. Consultado el 14 de febrero del 2010. Disponible en: http://www.infolatam.com/entrada/brasil_aprueba_el_ingreso_de_venezuela_a17922.html
- IP Paraguay. Agencia de noticias de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de Paraguay (2009, 13 de diciembre). "La prensa es importante, pero a veces no actúa con responsabilidad en la ética". Entrevista realizada a Nelson Breve, asesor de comunicación de la presidencia de Brasil. Consultado el 21 de marzo del 2010. Disponible en: <http://www.ipparaguay.com>

- com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=11997
- Kassianova, A. (2001). Russia: Still Open to the West? Evolution of the State Identity in the Foreign Policy and Security Discourse. *Europe-Asia*, 53 (6), (pp. 821-839).
- Lessa, A. C. (2005). Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (2). Consultado el 30 de marzo del 2010. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a09v48n2.pdf>
- Milner, H. (1999). The Political Economy of International Trade. *Annual Review of Political Science*, 2, (pp. 91-114).
- Palermo, V. (2004). Brasil. El gobierno de Lula y el PT. *Nueva Sociedad*, 192. Consultado el 21 de abril del 2010. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3203_1.pdf
- Peña, F. (2005). La compleja red de cumbres presidenciales. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur. *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, 40. Consultado el 23 de marzo del 2010. Disponible en: http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/11302887/article/viewFile/2410/2459
- Pesquisa SOBEET / Valor. (2008, noviembre). Multinacionais Brasileiras. O ranking das mais internacionalizadas. *Revista Valor*.
- Pimenta de Faria, C. A. (2008). Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51, (2). Consultado el 23 de marzo del 2010. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a06.pdf>
- Radermacher, R. & W. Melleiro (2007). El sindicalismo bajo el gobierno de Lula. *Nueva Sociedad*, 211. Consultado el 21 de abril del 2010. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3461_1.pdf
- Risse, T. (1991) Public Opinion, Domestic Structures and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*, 43 (4), 479-512.
- Salomón, M. (2009). La acción externa de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores. En 1º *Encontro Nacional da ABRI*. Consultado el 23 de marzo del 2010. Disponible en: wwwusers.rdc.puc-rio.br/...politica.../paradiplomacia/.../trab-abri-monica.pdf
- Souza, A. de. (2009). A agenda internacional do Brasil. A política externa brasileira de FHC a Lula. *Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)*. Río de Janeiro.
- Tavares, F. y I. Marsiglia (2009, 22 de septiembre). "Marco Aurelio García: el Maquiavelo brasileño". Entrevista realizada para el periódico *O Estado de São Paulo*. Traducida al español por La onda digital. Consultado el 14 de febrero del 2010. Disponible en: <http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/431/B2.htm>