



## AVISO LEGAL

Capítulo de libro: Integración regional y autonomía: concepciones y prácticas brasileñas

Autores del capítulo: Goulart Menezes, Roberto; Pasquariello Mariano, Karina L.

Título del libro: *Saber y teoría en el estudio del regionalismo latinoamericano*

Autores del libro: Briceño Ruiz, José; Morales-Fajardo, María Esther; Correa Serrano, Ma. Antonia; Rivarola Puntigliano, Andrés; Badillo Reguera, Jonatan; Meireles, Monika; Bobik Braga, Márcio; Figueiredo, Alexandre G. de B; Quintero Rizzuto, María Liliana; Fernández-Guillén, Oscar Eduardo; Simonoff, Alejandro; Goulart Menezes, Roberto; Pasquariello Mariano, Karina L.

Colaborador del libro: Briceño Ruiz, José (coordinador).

ISBN del libro: 978-607-30-9180-0

DOI del libro: <https://doi.org/10.22201/cialc.9786073091800e.2024>

Trabajo realizado con el apoyo del Programa UNAM-PAPIME-PE304221

Forma sugerida de citar: Menezes, R. y Mariano, Karina L. (2024). Integración regional y autonomía: concepciones y prácticas brasileñas. En J. Briceño (Coord.). *Saber y teoría en el estudio del regionalismo latinoamericano* (233-261). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe; Ediciones y Gráficos Eón. <https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/>

- © Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.  
Av. México-Coyoacán, núm. 421 Colonia Xoco, Benito Juárez C.P. 03330  
Ciudad de México, México.  
Tel.: 55 5604 1204  
[administracion@edicioneseon.com.mx](mailto:administracion@edicioneseon.com.mx)  
[www.edicioneseon.com.mx](http://www.edicioneseon.com.mx)

D.R. © 2024 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510  
Ciudad de México, México.

- © Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe  
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510  
Ciudad de México, México.  
<https://cialc.unam.mx>  
Correo electrónico: [cialc-sibiunam@dgb.unam.mx](mailto:cialc-sibiunam@dgb.unam.mx)

Los derechos patrimoniales pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este contenido en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional).  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



Usted es libre de:

- > Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- > Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- > Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Pueden hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- > No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- > Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

# INTEGRACIÓN REGIONAL Y AUTONOMÍA: CONCEPCIONES Y PRÁCTICAS BRASILEÑAS

*Roberto Goulart Menezes  
Karina L. Pasquariello Mariano*

## **Introducción**

Autonomía es un término polisémico. En el estudio de la política exterior, ésta designa la búsqueda y ampliación del margen de maniobra, sobre todo, por parte de los Estados periféricos y semi-periféricos, en un sistema internacional jerárquico y asimétrico. Formalmente, todas las naciones ejercen autonomía en sus políticas exteriores. En el caso brasileño, autonomía y desarrollo son objetivos que se persiguen a través de su política externa desde la década de los treinta. Podemos afirmar que se trata de dos directrices estructurales de la actuación internacional del país.

Sin embargo, a partir de los ochenta, desde la concepción del Mercado Común del Sur (Mercosur), Brasil ha buscado vincular directamente la autonomía con la integración regional entendida como una estrategia de desarrollo, y a esto se deben sumar los retos representados por la globalización y la nueva configuración del orden internacional. De esta manera, la percepción de autonomía se vincula con los procesos regionales propuestos por Brasil para América del Sur.

A pesar de ello, hay periodos en la historia de la política exterior en los que el alineamiento a la potencia hegemónica, en este caso, Estados Unidos, prevaleció. Durante el gobierno de Dutra (1946-1951), conforme a la definición de Gerson Moura,<sup>1</sup> tuvimos “alineamiento sin recompensa”. Después del golpe civil-militar en 1964, Brasil se alineó automáticamente con Estados Unidos, rompió relaciones con Cuba y apoyó y legitimó la invasión en República Dominicana en 1965. Así, entre 1964 y 1967, la política exterior brasileña (PEB) rompió con los presupuestos de una política independiente y optó por la subordinación a los intereses de Washington.

La reanudación del principio de autonomía se dio incluso en la dictadura civil-militar, en el gobierno de Ernesto Geisel (1975-1979), cuyo ministro de Relaciones Exteriores fue el embajador Azeredo da Silveira. La defensa de la autodeterminación de los pueblos, el apoyo a la solución pacífica de controversias, el fin del alineamiento automático con Estados Unidos y la identificación con los países del Tercer Mundo, conforman la política en la gestión de Silveira.<sup>2</sup> En líneas generales, el principio de universalismo de la política exterior del país fue retomado.

A finales de los años setenta, Brasil volvió a aproximarse a sus vecinos, especialmente a Argentina, como parte de su nueva política exterior que priorizó el multilateralismo y, por ende, la construcción de regímenes e instituciones internacionales. A partir de este momento, la autonomía se vinculó con la cooperación regional y la promoción de la integración suramericana.

Nuevamente, en la gestión de Fernando Collor de Mello (1990-1992), el espectro de alineamiento a Estados Unidos limitó la capacidad de autonomía de Brasil en las relaciones internacionales. El esfuerzo de su gobierno para atraer la atención de Washington incluyó el cierre del programa nuclear, la adopción del Consenso de Washington y la tentativa de romper con la estrategia de industrialización iniciada des-

<sup>1</sup> Gerson Moura, *O Alinhamento sem recompensa: a Política externa do Governo Dutra* (São Paulo: EDUSP, 2021).

<sup>2</sup> Mónica Hirst, *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades* (Río de Janeiro: FGV, 2009).

pués de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, es en la gestión de Jair Bolsonaro (2019-2022), cuando la subordinación a Estados Unidos ultrapasó todos los parámetros de los alineamientos anteriores: Bolsonaro llegó a ofrecer, al enviado del entonces presidente Trump, el territorio brasileño para la instalación de una base militar.<sup>3</sup> En su política exterior, Bolsonaro adoptó parte de la agenda de Trump: ataques constantes a China, hostilidades con Venezuela, giro en la política con relación a Israel y cambio en la posición en relación con Palestina, entre otros. Asimismo, hizo énfasis en reivindicar la condición de paria en la política internacional, algo inimaginable en el comportamiento del presidente de un país que se pretendía alzar como potencia regional.

Históricamente, la PEB ha sido pautaada por una orientación pacifista, jurídicista y pragmática. El pacifismo sustenta la posición brasileña de buscar siempre la solución diplomática en los conflictos, mientras que lo jurídico está representado por el respeto a los tratados, acuerdos y convenciones internacionales, así como a los instrumentos ordenadores del sistema. El pragmatismo o realismo se refiere a la adopción de una orientación de su actuación internacional, a partir del reconocimiento de la coyuntura externa y de la posición de Brasil en este contexto.<sup>4</sup>

Desde el inicio de este proceso, la PEB se orientó básicamente por dos grandes ejes: el de la “alianza no escrita” con Estados Unidos, conformada en la gestión del Barón de Rio Branco al frente del Itamaraty (1902-1912), y el de la multilateralización o universalización de la actuación diplomática del país.

La opción estratégica implementada por Rio Branco sirvió de orientación por un largo tiempo en la opción diplomática brasileña, al estar

<sup>3</sup> *La Vanguardia*, “Bolsonaro sugiere que Estados Unidos podría tener una base militar en Brasil”, 4 de enero de 2019. En <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190104/453930489362/bolsonaro-sugiere-base-militar-estados-unidos-brasil.html>>.

<sup>4</sup> Celso Lafer, *A Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro* (São Paulo: Perspectiva, 2004); Carlos Lessa, *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso* (Campinas: Unicamp/Instituto de Economia, 1998); Leticia Pinheiro, *Política Externa Brasileira (1889-2002)* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004).

presente hasta finales de los años cincuenta, esto es, más de medio siglo.<sup>5</sup> No se trataba de una modalidad de alineamiento, pero sí de entretener, en el reconocimiento del dominio y preponderancia de Estados Unidos en la política hemisférica, un camino para obtener o negociar parte del apoyo necesario para el desarrollo de Brasil, dado que en aquel momento la base económica de la sociedad brasileña era agroexportadora. Eran los inicios, conforme enunció Gerson Moura, del desarrollo de una “autonomía en la dependencia”.

No obstante, a partir de los años treinta, el eje de la multilateralización ganó fuerza, a medida que el debate sobre el nacional-desarrollismo se instauró en la política brasileña, cuestionando el modelo de política exterior enganchado a Estados Unidos, que estaba siendo promovido. Desde entonces, la autonomía fue central en la formulación de la PEB, asumiendo distintas características de acuerdo con los posicionamientos ideológicos de los gobiernos brasileños y los contextos internacionales.

En este capítulo, analizamos el desarrollo de esa noción de autonomía en la política externa brasileña y su vínculo con las iniciativas regionales, partiendo del debate sobre el significado de autonomía que orientó la diplomacia y que se constituyó durante la primera mitad del siglo XX, como se examina en la primera sección.

Posteriormente, en la segunda sección, se presenta un análisis sobre la forma en que el concepto de autonomía fue implementado por la diplomacia brasileña. Para ello, se argumenta que se pueden distinguir tres fases: la de la autonomía por el distanciamiento (1950-1984), la de la autonomía por la integración o participación (1985-2002) y la de la autonomía por la diversificación (2003-2016). En esta sección se examina cuál era el papel de la integración y el regionalismo en el contexto de la política autonomista de los gobiernos brasileños.

A partir del proceso de *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff en 2016, se dio un proceso de reordenamiento de la política externa de

<sup>5</sup> Sebastião C. Velasco e Cruz, “Opções estratégicas. O papel do Brasil no sistema internacional”. *Lua Nova*, núm. 53 (2001): 135-157.

Brasil, con un fuerte cuestionamiento sobre el modo como el gobierno se debería posicionar en relación con la autonomía. Como ese proceso de reformulación todavía no está concluido y el contexto internacional se mostró muy problemático, optamos por dejar su presentación para las consideraciones finales, en donde apuntamos algunos desenlaces posibles para el futuro.

### **Estado, ruptura en el padrón de acumulación y autonomía económica (1929-1979)**

Entre la crisis de 1929 y el segundo choque del petróleo en 1979, Brasil pasó por profundas transformaciones económicas, políticas y sociales. El *crash* de la bolsa de valores de Nueva York desencadenó la Gran Depresión que se extendió a lo largo de toda la década de los treinta, provocando una quiebra generalizada, desempleo en masa y el agravamiento de la pobreza. Los efectos de la crisis sobre la economía brasileña causaron la caída en el precio, la pérdida de mercados y la reducción en el volumen de exportación de café. Éste era el producto principal en el comercio exterior del país; tan importante que, en 1956, fue el “responsable de 69.5% del total exportado”.<sup>6</sup>

Fue en ese contexto que surgieron los primeros movimientos de cambio, tanto en la estructura como en la actuación del Estado brasileño, que pusieron en marcha “un largo periodo excepcional” de desarrollo,<sup>7</sup> cuyo principal efecto fue la ruptura con el padrón de acumulación agroexportador y su transición para el modelo urbano-industrial. Esta ruptura se dio debido a la “profundidad de la crisis y su larga duración”, que “no permitía más la vuelta al pasado. Esto es, el mantenimiento del

<sup>6</sup> Carlos P. Bastos y Pedro V. Costa, “O Período JK e o Plano de Metas”, en Victor Araújo y Fernando Mattos (orgs.), *A Economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações* (São Paulo: Hucitec, 2021), 189.

<sup>7</sup> Wilson Cano, “América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo”, en Jose Luiz Fiori (org.), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações* (Petrópolis: Vozes, 1999).

antiguo padrón de consumo e inversión, y las formas de ajuste pasivo para enfrentar la depresión”.<sup>8</sup>

En cinco décadas, Brasil hizo un “esfuerzo de industrialización” exitoso. Este proceso “tuvo su ‘inicio’ a partir de las transformaciones ocurridas a lo largo de la década de 1930”,<sup>9</sup> en el primer gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945), y cambió la cara de la economía brasileña en las décadas siguientes, bajo el signo del nacional-desarrollismo.

De acuerdo con Cano, la realidad política económica de Brasil entre 1929 y 1979, puede ser dividida en cinco periodos. El primero, que se extiende de 1929 a 1937, fue marcado por un mayor grado de autonomía económica, a pesar de la profundidad de la depresión; el segundo, de 1937 a 1945, se caracterizó por la inestabilidad del abastecimiento del exterior, y forzó la aceleración del proceso de industrialización. El tercer periodo, de 1945 a 1955, fue dominado por la intervención de Estados Unidos en los países de América Latina y por la intensificación de la llegada de la Guerra Fría en 1947. El cuarto periodo, de 1955 a 1973, estuvo marcado por el auge y el declive del crecimiento del capitalismo mundial, y es también el de mayor crecimiento económico de Brasil. El quinto y último periodo, de 1973 a 1979, fue marcado por un desarrollo lento, en el contexto de la crisis del petróleo en la década de los setenta.

El Estado brasileño asumió los costos de la industrialización y con eso financió la creación de empresas estatales, organizó el mercado interno y ofreció incentivos a los empresarios para que invirtieran en la industria. Ese proceso ganó impulso decisivo en la posguerra, específicamente en el segundo gobierno de Vargas (1951-1954). Cabe destacar que, entre 1930 y 1955, la intervención económica del Estado en Brasil se guio por un padrón de acumulación a partir del boceto de un proyecto de industrialización, marcada por las restricciones internacionales

<sup>8</sup> Wilson Cano, “Crise de 1929, soberania na política econômica”, en Pedro Bastos y Pedro Fonseca (orgs.), *A Era Vargas. Desenvolvimentismo, economia e sociedade*, 2ª ed. (São Paulo: Unesp, 2012), 130.

<sup>9</sup> Sônia R. Mendonça, “As Bases do desenvolvimento capitalista dependente: da industrialização restringida à internacionalização”, en Maria Y. Linhares (org.), *História Geral do Brasil* (Rio de Janeiro: Campus, 2000), 327.

derivadas de la crisis de 1929. De acuerdo con Mendonça,<sup>10</sup> la primera gran directriz de acción del Estado brasileño consistió en el “control de los factores productivos como instrumento de acumulación industrial”.

En el plano internacional, el compromiso de los países centrales en la guerra “posibilitó la ampliación y una cierta diversificación productiva, aumentando, inclusive, la percepción nacional de la posibilidad real de avances en la industrialización”.<sup>11</sup> Por causa de la guerra y con la caída en la producción de los países centrales, Brasil amplió la exportación de manufacturas y la participación del café en el comercio exterior disminuyó de 43.2% frente a 69.2% de la década de 1920.<sup>12</sup> Destaca en ese “esfuerzo de desarrollo” la creación de la Compañía Siderúrgica Nacional (1941) –hoy la mayor siderúrgica en valor de América Latina–, la Compañía Vale del Rio Doce (1942) y Petrobras (1953). La industria automovilística fue el sector industrial que recibió más apoyo de su gobierno.

La vuelta de Getulio Vargas al poder ocurrió en enero de 1951, después de vencer en las elecciones con casi la mitad de los votos válidos. Durante la campaña presidencial, de acuerdo con Skidmore, “Vargas había demostrado una comprensión de diversos ‘Brasis’ producidos por el desarrollo económico desigual de los últimos 20 años”.<sup>13</sup>

En consecuencia, el segundo gobierno de Vargas estaría marcado por la aceleración de la industrialización y la búsqueda de la diversificación de la economía brasileña. Por esto, su gobierno creó nuevas instituciones e instrumentos, entre los cuales destacan la creación del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) y una “nueva articulación entre empresarios y Estado” que pretendía “convertir la gran empresa pública en el núcleo definitivo de las inversiones industriales”.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Mendonça, “As Bases do...”, 329.

<sup>11</sup> Cano, “*Crise de 1929...*”, 133.

<sup>12</sup> Bastos y Costa, “O Período JK e o...”, 189.

<sup>13</sup> Thomas Skidmore, *Brasil: de Getúlio a Castello* (São Paulo: Cia. das Letras, 2010), 120-121.

<sup>14</sup> Mendonça, “As Bases do...”, 333.

Este cambio en las relaciones entre el Estado y el empresariado se reflejó en las transformaciones de la estructura de clase de la sociedad brasileña. A diferencia del periodo del Estado Novo (1937-1945) —designación adoptada por los políticos e intelectuales que participaban en el gobierno, a fin de expresar un supuesto cambio—, el presidente Vargas tuvo que reconocer que tres sectores fueron fortalecidos con los procesos de industrialización y urbanización: “los industriales, la clase obrera urbana y la clase media urbana”.<sup>15</sup>

En líneas generales, el segundo gobierno de Vargas era afin con la estrategia del llamado nacional-desarrollismo, que se caracterizaba por el énfasis en la industrialización y la modernización de la agricultura, lo que se daba por medio de la concesión de incentivos para impulsar la sustitución de importaciones y diversificar la economía, priorizando el mercado interno.<sup>16</sup>

De acuerdo con Gonçalves, “la cuestión central era la ruptura con el Modelo Centro-Periferia”,<sup>17</sup> en el cual el centro expresaba “las dinámicas de acumulación de capital, progreso técnico y comercio exterior (exportación)”, volviendo para la industrialización, mientras que en la periferia predominaba el sector agrario-exportador. Así, aunque Vargas explorara el sentimiento nacionalista en un contexto de gran ebullición política y de aumento de la participación política de los trabajadores, la lógica del nacional-desarrollismo no se cerraba al capital extranjero. Fue con ese horizonte nacional-desarrollista que, a partir de la década de 1950, impulsada por la acción del Estado, la estructura de la producción brasileña se diversificó y produjo bienes de mayor valor agregado en función de la sofisticación industrial.

A mediados de los años cincuenta, el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) adoptó un padrón de acumulación distinto. Se diseñó

<sup>15</sup> Skidmore, *Brasil: de Getúlio...*, 117.

<sup>16</sup> Pedro Paulo Zahluth Bastos y Pedro Cezar Dutra Fonseca (orgs.), *A Era Vargas. Desenvolvimentismo, economia e sociedade*, 2ª ed. (São Paulo: Unesp, 2012), 121-157.

<sup>17</sup> Reinaldo Gonçalves, *Desenvolvimento às avessas* (Río de Janeiro: LTC, 2013), 38.

en el Plan de Metas, en el que se articuló el capital internacional, la empresa privada nacional y la empresa pública, lo que inició la fase de economía industrial avanzada.<sup>18</sup> La estrategia del Estado fuerte pasó por un periodo de relativización en el gobierno de Juscelino Kubitschek. Su gestión quedó marcada por el Plan de Metas y por su slogan de campaña 50 años en 5, que pretendía desarrollar sectores de la economía brasileña de modo rápido y “recuperar el atraso” en las siguientes áreas: transportes, alimentación, energía, industria de base y educación. Diferente de la era Vargas, Kubitschek se enfocó en la atracción del capital internacional, siendo la industria automotriz el sector industrial que recibió más apoyo en su gobierno.

Así, a lo largo de cinco décadas, el país hizo un “esfuerzo de industrialización” y modernización de la economía. Si tomamos en cuenta apenas el periodo 1950-1980, Brasil fue uno de los países que más creció, llegando a registrar un índice de crecimiento de 14% en 1973.<sup>19</sup> Esto fue posible porque, considerando las “diferentes circunstancias históricas, pudimos y quisimos explorar de forma más valiente e inteligente las brechas y contradicciones de casi todo ese periodo”.<sup>20</sup> En 1979, el comercio exterior del país presentó un resultado inédito, cuando “la participación de las manufacturas (43.6%) en el valor de las exportaciones fue mayor que lo correspondiente de los productos básicos (43%)”.<sup>21</sup> Dicho resultado expresa el aumento de la productividad y diversificación de la industria en Brasil. No obstante, este esfuerzo de industrialización no significaba que el país rompiera con el subdesarrollo, de acuerdo con Celso Furtado.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Mendonça, “As Bases do...”, 327-350.

<sup>19</sup> Wilson Cano, *Soberania e política econômica na América Latina* (São Paulo: Unesp/Campinas/Unicamp, 2000), 14.

<sup>20</sup> Cano, *Soberania e política...*, 14.

<sup>21</sup> Gonçalves, *Desenvolvimento às...*, 43.

<sup>22</sup> Celso Furtado, *O Mito do desenvolvimento econômico* (São Paulo: Paz e Terra, 1974).

### *Jaguaribe: su visión clásica de la autonomía y la integración regional*

En Brasil, según Cano,<sup>23</sup> el ideal desarrollista fue fortalecido “con la difusión de las ideas de la CEPAL (planificación, industrialización, desarrollo)”. Otro centro de gran importancia para reflexionar e incentivar la promoción del desarrollo fue la creación, en julio de 1955, del Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), como órgano del Ministerio de la Educación y Cultura, en los últimos meses de gestión de João Café Filho (1954-1955). El ISEB funcionó ya en la gestión de Kubitschek y gozaba de prestigio para el presidente. Entre los intelectuales del ISEB destacaban Helio Jaguaribe, Cândido Mendes de Almeida, Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier y Néelson Werneck Sodré. Sin embargo, Kubitschek no reclutó en el ISEB a sus asesores. En febrero de 1956, el presidente instituyó el Consejo de Desarrollo con el objetivo de estudiar, planificar y diseñar medidas para estimular el desarrollo económico.

De acuerdo con Abreu,<sup>24</sup> el perfil de los miembros del ISEB era en su gran mayoría de intelectuales con formación jurídica y se contraponían a la vinculación del desarrollo brasileño a la potencia hegemónica capitalista, Estados Unidos. Como ya se analizó, en función de la crisis de 1929, Brasil disfrutó de un margen de autonomía económica y política y aprovechó ese periodo para ampliar su capacidad industrial. Esa condición de autonomía frente a Estados Unidos fue objeto de reflexión por parte de los intelectuales del ISEB, entre los cuales Helio Jaguaribe (1923-2018) señaló que el intento del ISEB era el “análisis estructural-económico, social, cultural y político de la realidad brasileña, con el

<sup>23</sup> Cano, *Soberania e política econômica...*, 22.

<sup>24</sup> Alzira Alves de Abreu, “Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)”, en Jorge Ferreira y Daniel Reis (orgs.), *Nacionalismo e reformismo radical: (1945-1964)* (Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007), 409-432.

propósito de establecer los fundamentos de una política de desarrollo nacional”.<sup>25</sup>

Para Jaguaribe, “en el mundo contemporáneo, la preservación de soberanía nominal de los países dependientes está unida a varios factores”, en un cuadro internacional marcado por dos órdenes de relaciones: “1) Las relaciones de las superpotencias entre sí, que configuran el sistema interimperial y se caracterizan por complicadas relaciones de cooperación y conflicto y 2) Las relaciones entre el centro y la periferia, en el ámbito de cada sistema imperial”, y que se distinguen “por una fuerte asimetría estructural y las correspondientes tensiones intraimperiales”.<sup>26</sup> Al reflexionar acerca de la autonomía periférica, Jaguaribe destaca la “asimetría estructural del sistema interimperial, fundada en la absoluta superioridad económico-tecnológica y política-militar de Estados Unidos como país y de sus élites dirigentes”, que buscan asegurar tanto los intereses públicos como privados de Estados Unidos. Así, el ejercicio de la hegemonía de Estados Unidos condiciona y limita la autonomía de los Estados periféricos y semiperiféricos.

Esa jerarquía internacional se “caracteriza por su diferenciación en cuatro niveles, con decreciente capacidad de autodeterminación”.<sup>27</sup> El más alto es ocupado por la supremacía general (Estados Unidos); seguidamente, está la supremacía regional (antigua Unión Soviética). El tercer nivel es el de la autonomía y, por último, en el más bajo de ellos, está el de la dependencia. Para el autor, las naciones situadas en el nivel de la autonomía “disponen de un margen bastante amplio de autodeterminación en la conducción de sus negocios internos, y de una apreciable capacidad de actuación internacional independiente. En ese nivel se sitúan los países de Europa Occidental, especialmente los que pertenecían a la entonces llamada Comunidad Europea, así como

<sup>25</sup> Helio Jaguaribe, “ISEB-Um breve depoimento e uma reapreciação crítica”. *Cadernos do Desenvolvimento* 9, núm. 14 (enero-junio de 2014) [1979]: 238.

<sup>26</sup> Helio Jaguaribe, *Brasil, mundo e homem na atualidade. Estudos diversos* (Brasília: Funag, 2008), 166-167.

<sup>27</sup> Jaguaribe, *Brasil, mundo...*, 163.

Japón y China”.<sup>28</sup> Brasil, según Jaguaribe, dispone de una autonomía regional, ya que “permanece restringida a una determinada región que todavía no [adquiere] una vigencia mundial”.<sup>29</sup>

En este escenario, marcado por la asimetría estructural, la búsqueda de la autonomía se manifiesta tanto en la formulación e implementación de una política exterior que quiera superar esas condiciones, como en la modernización del Estado y de sus estructuras económicas. Según Jaguaribe, dos condiciones son fundamentales para que un país acceda “al plano de la autonomía”: las primeras son de carácter *habilitatorio* e incluye la viabilidad nacional y la permisividad internacional; y la segunda es de carácter *ejecutivo*, que “pueden ser alterados por esfuerzos internos de los países periféricos o por modificaciones en el comportamiento intrainperial de los países centrales”.<sup>30</sup> Así, explica el autor, las condiciones habilitatorias, por ser de naturaleza estructural, poco dependen de las medidas adoptadas por el país. Y en las ejecutorias, “los países dotados de viabilidad nacional y de permisibilidad internacional necesitan, para ejercer su autonomía”, tener “suficiente autonomía técnico-empresarial o disfrutar de una relación intrainperial suficientemente universal”.<sup>31</sup>

Es importante destacar que la obra de Jaguaribe acerca de la autonomía no se restringe a pensar apenas el lugar de Brasil en el contexto internacional. De cierta forma, él no concebía la posibilidad de que Brasil lograra ejercer su autonomía disociado de la región. Así, “la viabilidad independiente de la región tiene como supuestos: 1) La autonomía en sus decisiones y 2) El crecimiento endógeno de sus capacidades científico-tecnológicas, económicas y políticas. Ambas permiten a la región asegurarse una creciente capacidad independiente en lo relativo a su seguridad nacional y regional”.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Jaguaribe, *Brasil, mundo...*, 165.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 166.

<sup>30</sup> *Ibid.*, 169-170.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 171-172.

<sup>32</sup> Helio Jaguaribe, “Dependencia y autonomía en América Latina”, en Helio Jaguaribe, *La dependência político-económica de América Latina* (Buenos Aires: Clacso, 2017) [1969], 69.

En América del Sur, la formación de una asociación estratégica entre Brasil y Argentina es decisiva para el ejercicio de la autonomía, pues “proporcionaría a los participantes una significación muy superior a la resultante de la suma de sus recursos, confiriéndoles, desde luego, significativa ampliación de sus respectivos espacios de permisibilidad internacional”.<sup>33</sup> El Mercosur es visto por Jaguaribe como una institución clave para el desarrollo de una “visión de futuro” compartida. La preocupación del académico brasileño es que, “si esta visión común y esa voluntad política no se forman mientras aún persiste un mínimo de permisibilidad internacional para la región y sus países clave, el curso de la historia cerrará cualquier opción autónoma para ellos”.<sup>34</sup>

A pesar de que Jaguaribe integró el ISEB en su primera fase (1955-1958), el tema de la autonomía brasileña frente al sistema internacional es una de sus principales contribuciones en el estudio de las Relaciones Internacionales, conformando las bases, junto con Juan Carlos Puig, de una teoría de la autonomía. El ISEB acabó destruido y sus miembros perseguidos por la dictadura cívico-militar después del golpe de abril de 1964. Como indica Toledo: “Identificado con la izquierda ‘subversiva’, el ISEB fue objeto de la saña golpista. En los días siguientes a la ‘revolución’ victoriosa, la biblioteca, los archivos y los móviles de la sede del Instituto fueron destruidos por manifestantes enloquecidos”.<sup>35</sup>

### **El regionalismo en las fases de la autonomía de la política exterior brasileña**

El proyecto de modernización y desarrollo brasileño implícito en el debate sobre autonomía tuvo como uno de sus principales instrumentos la política exterior. La construcción de la carrera diplomática, incluso en la década de 1930, permitió no sólo la constitución de una estructura

<sup>33</sup> Jaguaribe, *Brasil, mundo...*, 321.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 322-323.

<sup>35</sup> Caio Navarro de Toledo, “50 anos de fundação do ISEB”. *Jornal da Unicamp*, agosto de 2005, 11.

burocrática, altamente calificada y profesionalizada, sino también la creación de una tradición diplomática fundamentada en algunos principios, presentes desde entonces en las relaciones exteriores de Brasil.

Esta tradición diplomática puede ser entendida como un desdoblamiento de la creación del Instituto Rio Branco en 1945, responsable del reclutamiento, la formación y el perfeccionamiento del cuerpo diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño. Al mismo tiempo que se garantizó una continuidad y homogeneidad en la formación de los diplomáticos brasileños, fue también posible la consolidación de una tradición diplomática basada en ciertos principios; dentro de ellos, la búsqueda de una mayor autonomía.<sup>36</sup>

De acuerdo con Amado Cervo,<sup>37</sup> desde la década de 1930, ocurrió una simbiosis entre la discusión nacional-desarrollista y la formulación de la política exterior del país, una vez que esta última acabó asumiendo el papel de garantizar los insumos externos para la implementación del modelo desarrollista preponderante en los distintos gobiernos. Este modelo tenía como finalidad última la promoción de la autonomía nacional. Por eso mismo, encontramos cambios significativos en el posicionamiento autonomista de la política externa brasileña a lo largo del tiempo.

La tradición autonomista de la política externa brasileña puede ser dividida en tres periodos: de 1950 a 1984, de 1985 a 2002 y 2003 a 2016. A partir de 2016, la crisis política interna y los cambios gubernamentales cuestionaron esa tradición, buscando romper con ese objetivo de la política exterior brasileña. Como es un periodo en curso cuyos resultados todavía no están claros, dejamos su discusión para las conclusiones. En las próximas secciones de este capítulo, concentramos nuestra atención en esos tres momentos de autonomía, analizando

<sup>36</sup> Zairo Borges Cheibub, *Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty* (tesis de maestría en Ciencias Políticas, Río de Janeiro, IUPERJ, 1984).

<sup>37</sup> Amado Cervo, Clodoaldo Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, 8ª ed. (Brasília: Ed. UnB, 2015).

sus características, despliegue y el papel que el regionalismo y la integración tuvo en ellas.

### *Autonomía por la distancia (1950-1984)*

La orientación pacífica, jurídica y pragmática fueron los principios guiados de la política exterior de Brasil a lo largo del siglo XX, que le permitieron adquirir una cierta continuidad, a pesar de los cambios políticos y golpes militares que ocurrieron en el país en ese periodo. Amado Cervo y Clodoaldo Bueno<sup>38</sup> demostraron que, a partir del primer gobierno de Vargas, la política exterior brasileña fue un importante pilar del proyecto desarrollista nacional, fundamentado en la afirmación de la autonomía del país en el sistema internacional.

A partir de los años cincuenta, el paradigma formulado en la gestión de Rio Branco (1902-1912) en relación con Estados Unidos fue particularmente cuestionado y no resistió. Al buscar una nueva manera de lidiar con el entonces orden internacional, pero sin cuestionar el orden capitalista, la diplomacia brasileña buscó una mejor inserción y tuvo en la Política Exterior Independiente (PEI) la condensación de una nueva política exterior, con raíces en los gobiernos populistas desde la década de los treinta.

Como parte de esa nueva estrategia de la política exterior, Brasil participó en 1960 en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), estimulado por la propuesta cepalina de impulsar la industrialización y el desarrollo económico a partir de construcción de un mercado consumidor regional y la sustitución de importaciones. La ALALC representaba una propuesta de integración comercial, fundamentada en la reducción de aranceles. Aunque económicamente la ALALC representaba la búsqueda de autonomía regional frente a los mercados internacionales, no lo era desde el punto de vista político y geopolítico.

<sup>38</sup> Cervo y Bueno, *História da...*

La expresión más agotada de esa estrategia fue la implementación de la Política Externa Independiente (PEI) entre 1961 y 1964, cuando el gobierno brasileño asumió una posición mayor de distanciamiento de Estados Unidos, volcando su atención en el estrechamiento de los lazos con los demás países de América Latina, África y Medio Oriente.<sup>39</sup> El objetivo de esa nueva estrategia era responder a una exigencia histórica: la industrialización del país. La “autonomía por la distancia”, fruto del refinamiento de estas ideas, sintetizaba la necesidad de mantener una equidistancia de los principales polos de poder, sin con eso aislarse de ellos. Esa estrategia perduró hasta el golpe de Estado de 1964, cuando los militares asumieron el poder en Brasil, permaneciendo hasta 1985.

Esta autonomía representaba el fortalecimiento de Brasil no como potencia militar, sino mediante la promoción de un cúmulo de poder económico que pasaba necesariamente por el impulso del desarrollo industrial y tecnológico.<sup>40</sup> La construcción de este Brasil potencia siguió una estrategia de diversificación de sus asociaciones internacionales, que buscaba estrechar relaciones con los países de Europa y Japón, al mismo tiempo que se aproximaba a China, la Unión Soviética, el Este de Europa y los países africanos recientemente independizados.

De acuerdo con Paulo Vizentini,<sup>41</sup> la PEI presenta tres fases distintas: la primera abarca el brevísimo gobierno de Jânio Quadros (1961); la segunda, de agosto de 1961 hasta fines de 1962; y, por último, la tercera, de 1962 hasta el golpe de Estado de 1964; todas ellas enfocadas en el desarrollo. En general, la PEI tuvo como rasgo común que evitó al máximo la política de alineamiento automático vigente en la Guerra Fría, aunque las oscilaciones de esa “autonomía” acabaran por gravitar

<sup>39</sup> Gelson Fonseca Jr., *A Legitimidade e outras questões internacionais* (São Paulo: Paz e Terra, 1996).

<sup>40</sup> Matias Spektor, “O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira”, en Aristides Monteiro Neto (org.), *Política externa, espaço e desenvolvimento* (Brasília: IPEA, 2014), 17-58.

<sup>41</sup> Paulo Vizentini, *Relações exteriores do Brasil. O nacionalismo e a política externa independente* (Petrópolis: Vozes, 2004).

en torno a Estados Unidos. Para Hirst,<sup>42</sup> la PEI “representó un giro en la actuación internacional del país y, por consiguiente, en la relación con Estados Unidos”.<sup>43</sup> Un ejemplo de esto, según la autora, fue la “actuación no alineada a los Estados Unidos”<sup>44</sup> en la histórica Reunión de Punta del Este, en enero de 1962, cuando Brasil no se adhirió a la imposición del bloqueo a Cuba. Esto se produjo, en el análisis de Rubens Ricupero,<sup>45</sup> debido al hecho de que “Cuba ocupó en aquellos años la posición de principal polo de discordia y división de la política exterior”.<sup>46</sup> La posición de Brasil con relación a Cuba cambió radicalmente después del golpe cívico-militar de 1964.

Matias Spektor<sup>47</sup> recuerda que, a pesar del distanciamiento con relación a Estados Unidos, defendido por la tradición autonomista, éste no estaba fundamentado en un cuestionamiento al liderazgo ejercido por tal país dentro del sistema internacional, y tampoco en una crítica al orden mundial vigente. Para él, aunque se hicieran “críticas a las jerarquías del sistema, pues se les consideraban ilegítimas, perversas o vetustas”,<sup>48</sup> eso no implicó el cuestionamiento de la legitimidad del orden internacional por parte de Brasil.

La ruptura de la institucionalidad democrática por el golpe cívico-militar en 1964 interrumpió esa trayectoria. El retroceso ocurrió en los tres años siguientes con la vuelta del “alineamiento automático”, cuando hubo un estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos, aunque esto no ocurrió de manera absoluta. Es este el periodo de la triste frase pronunciada por Juracy Magalhães: “todo lo que es bueno para Estados Unidos es bueno para Brasil”.<sup>49</sup> Una vez consumado el Golpe,

<sup>42</sup> Hirst, *Brasil-Estados Unidos...*

<sup>43</sup> *Ibid.*, 42.

<sup>44</sup> *Ibid.*, 43.

<sup>45</sup> Rubens Ricupero, *A Diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)* (Rio de Janeiro: Versal, 2017).

<sup>46</sup> *Ibid.*, 428.

<sup>47</sup> Spektor, “O Projeto Autonomista...”.

<sup>48</sup> *Ibid.*, 32.

<sup>49</sup> José Alberto Gueiros, *O último tenente* (Rio de Janeiro: Record, 1996), 325.

Magalhães desempeñó en el nuevo régimen los cargos de ministro de Justicia (1965-1966) y ministro de Relaciones Exteriores (1966-1967).

Este redireccionamiento en la política exterior del país por el gobierno militar implicó un mayor alineamiento a las posiciones estadounidenses, en el contexto de intensificación de la Guerra Fría; no obstante, no perduró mucho tiempo. A partir de 1967, con la salida del entonces presidente Humberto Castelo Branco, al poco tiempo, la política exterior recolocó el tema de la universalidad en la actuación internacional del país hasta ser profundizado en el gobierno del también dictador Ernesto Geisel (1974-1979). Con su “Pragmatismo Responsable” de carácter nacionalista, pero sin el aspecto más ideológico, el multilateralismo se impuso como eje central de la actuación internacional del país.

Por tanto, a partir de 1974, se inauguró un nuevo cambio en la política exterior brasileña con el Pragmatismo Responsable, cuando el gobierno se distanció de la disputa Este-Oeste, al buscar en el escenario mundial espacios para la defensa de sus intereses y autonomía, y tener el objetivo de constituirse en un actor relevante en esta esfera.<sup>50</sup> Tal posición fue reforzada por las críticas del presidente Jimmy Carter (1977-1981) a la dictadura y a las graves violaciones de los derechos humanos cometidas por el gobierno brasileño.

Como apuntamos anteriormente, desde los sesenta ocurrieron distintas iniciativas de cooperación en las cuales Brasil ha tomado parte, como en el caso de la ALALC, el Tratado de Cooperación Amazónica (1978) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, por ejemplo. Mariano y Mariano<sup>51</sup> afirman que un aspecto común en los procesos regionales de América del Sur es su interés en cooperar como manera de enfrentar la inestabilidad recurrente y disminuir su vulnerabilidad frente al sistema internacional. Sin embargo, los

<sup>50</sup> Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini Júnior, “Pensamento brasileiro e integração regional”. *Contexto Internacional* 32, núm. 2 (2010): 437-487.

<sup>51</sup> Karina I. Pasquariello Mariano y Marcelo Passini Mariano, “América do Sul: Integração e Instabilidade”, en Roberto Goulart Menezes y Elga Lessa de Almeida (orgs.), *Sul Global, resistências e a geopolítica do capitalismo contemporâneo* (Salvador: EDUFBA, 2023), 181-201.

autores destacan que esa cooperación tiene como límite las autonomías nacionales. Por ello, esas organizaciones regionales son pensadas para mantener al máximo las autonomías decisorias de sus miembros, perjudicando la posibilidad de una cooperación más profunda.

### *Autonomía por integración o participación (1985-2002)*

Una vez terminado el periodo militar, con el ascenso al poder del presidente civil, José Sarney (1985-1990), se mantuvo la diplomacia del ciclo desarrollista de la política exterior del país, con pequeñas correcciones de rumbo y de semántica. Por tanto, predominó la concepción del proyecto nacional, con el Estado en búsqueda de retomar el crecimiento económico, factor de continuidad con el paradigma universalista.

En este sentido, el gobierno de Sarney representó una fase transitoria: si por un lado hay una búsqueda de aproximación a Estados Unidos como forma de buscar apoyo para el proceso de democratización brasileño y la estabilización económica, también se mantuvo una lógica de distanciamiento que quedó clara con la resistencia de la diplomacia brasileña en adherir a la propuesta del gobierno de George H. Bush (1989-1993) la Iniciativa para las Américas.

Tal vez la principal característica de este periodo haya sido el redireccionamiento del enfoque de la política externa brasileña para su entorno, con la construcción de una asociación estratégica con Argentina. En cuanto en el gobierno militar se nutrió la idea de que la región del Cono Sur sería una zona de preocupación y rivalidad, a partir de la redemocratización prevalece la percepción de que la inserción de Brasil en el sistema internacional pasaría por la alianza con sus vecinos del Sur.

Dicho redireccionamiento se inicia con la formalización de la cooperación entre los gobiernos de Argentina y Brasil, mediante la firma de la Declaración de Iguazú, el 30 de noviembre de 1985, que instituyó una Comisión Mixta de Alto Nivel para estudiar las posibilidades de cooperación e integración económica entre los dos países. El año siguiente

fueron suscritos el Acta para la Integración argentino-brasileña y más de 12 protocolos, lo que dio contenido al Programa de Integración y Cooperación Económica Brasil-Argentina (PICE).

Cuando el gobierno estadounidense propuso en 1990 la Iniciativa para las Américas, buscando consolidar su influencia en la región en un contexto de la reconstrucción del orden mundial con el fin de la Guerra Fría (1989), el gobierno brasileño buscó más de una vez garantizar su estrategia de autonomía, pero esta vez por medio de la promoción de la integración. Tal posicionamiento resultó en la creación, el 26 de marzo de 1991, del Mercado Común del Sur (Mercosur), un proyecto de integración regional que reunió a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Sin embargo, durante el gobierno de Fernando Collor de Mello (1990-1992), la opción universalista enfrentó, ya bajo la influencia de los preceptos neoliberales, severos cuestionamientos y desafíos. La actuación internacional del gobierno de Collor nuevamente rompió con los conceptos centrales de independencia, autonomía y universalismo que pautaron la actuación externa de Brasil desde mediados del siglo XX.<sup>52</sup> La nueva percepción de los formuladores de la política exterior, marcadamente neoliberal, mostraba un nuevo alineamiento con la agenda del gobierno estadounidense.

El vínculo entre la política exterior y las posibilidades de desarrollo, un tema clave de la actuación internacional de Brasil, volvió al centro de los debates con un nuevo ropaje en el cual esta nueva inserción internacional, según sus críticos,<sup>53</sup> se daría por la subordinación, y el pragmatismo inmediatista ocupó la escena.

El primer ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Collor, Francisco Rezek, se distanció de las directrices de la opción universa-

<sup>52</sup> Flávia de Campos Mello, *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90* (tesis doctoral en Ciencias Políticas, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2000).

<sup>53</sup> José Luís Fiori, *Os Moedeiros falsos* (Petrópolis: Vozes, 1998); Paulo Nogueira Batista Jr., “Vulnerabilidade externa da economia brasileira”. *Estudos Avançados* 16, núm. 45 (2002): 173-185.

lista y restableció el alineamiento con Estados Unidos como eje central de la política exterior. A diferencia del periodo militar, para algunos autores,<sup>54</sup> hubo resistencia a ese alineamiento dentro del propio Ministerio de Relaciones Exteriores, con sectores preocupados en mitigar esas rupturas, así como sus efectos. El embajador Paulo Nogueira Batista (1930-1994) caracterizó como retroceso la política exterior del gobierno de Collor:

[...] el expresidente, como sus colegas latinoamericanos, trabajaría con una visión unipolar del mundo, con la emergencia de un “nuevo orden internacional” que Washington estaría en condiciones no sólo de imponer, sino también de garantizar, en virtud de la victoria en la Guerra Fría. Confundió fuerza militar con fuerza económica, percibiendo la tendencia unipolar donde encamina para la multipolaridad, fortaleza donde había señales de debilidad.<sup>55</sup>

Aunque determinado a seguir los pasos de la única superpotencia, el expresidente Collor, inesperadamente, no apoyó la Guerra del Golfo Pérsico (1991), a diferencia del entonces presidente argentino Carlos Menem (1989-1999), quien envió dos navíos al área de conflicto, en una demostración más que de apoyo, de adhesión casi incondicional a los dictámenes de la política exterior de Estados Unidos.

Sin embargo, la grave crisis política que llevaría a la destitución del expresidente Collor se profundizó en los primeros meses de 1992. Entre los esfuerzos desesperados del expresidente para salvar su mandato se incluye una reforma ministerial. Para el Ministerio de Relaciones Exteriores, Collor invitó al entonces senador Fernando Henrique Cardoso, pero la resistencia de integrantes de su partido acabó llevando a

<sup>54</sup> Paulo Nogueira Batista Jr., “A Política externa de Color: modernização ou retrocesso?”. *Política Externa* 1, núm. 4 (1993): 106-133; Flávia de Campos Mello, *Regionalismo...*; Paulo Vizontini, *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003).

<sup>55</sup> Batista, “A Política externa...”, 111

éste a no aceptar la invitación, y Celso Lafer asumió el lugar. Su breve gestión estuvo marcada por el intento de retomar el universalismo, además de cierto distanciamiento de las posiciones de Estados Unidos.

Desde entonces, la política exterior brasileña se caracterizó por la búsqueda de la autonomía a partir del fortalecimiento de sus relaciones con los países vecinos, y de una relación cordial e independiente con las grandes potencias, especialmente, en el caso de Estados Unidos, que hasta la primera década del siglo XXI fue el principal socio comercial de Brasil, cuando China asumió esa posición después de la crisis económica global de 2008.<sup>56</sup>

La principal característica de esta nueva etapa de la política exterior fue la implementación de la estrategia de integración regional como instrumento, tanto para la búsqueda de autonomía como para la promoción de su inserción internacional, dentro de la lógica del universalismo. En otras palabras, frente a un escenario internacional marcado por la globalización y el pensamiento neoliberal, la política exterior brasileña buscó acomodarse al nuevo contexto.

La integración se transformó en una plataforma para la inserción de la región en un escenario internacional cambiante. Según Mello,<sup>57</sup> “la integración subregional es su eje central, pero entendida como una plataforma para una inserción global, y especialmente como una ‘reserva de autonomía’ para un ‘global player’”.

Así, de acuerdo con Spektor,<sup>58</sup> aunque existiera la preocupación de ajustar al país al proceso de globalización, esto se dio “con el objetivo de preservar la idea de un capitalismo nacional que permitiera a las autoridades locales mantener algún espacio de maniobra frente a las naciones industrializadas del norte”,<sup>59</sup> y orientado por la “modernización

<sup>56</sup> Roberto Goulart Menezes y Milton Bragatti, “Dragon in the ‘Backyard’: China’s Investment and Trade in Latin America in the Context of Crisis”. *Brazilian Journal of Political Economy* 40, núm. 3 (2020), 446-461.

<sup>57</sup> Mello, *Regionalismo e inserção...*, 178-179.

<sup>58</sup> Spektor, “O Projeto Autonomista...”, 17-58.

<sup>59</sup> Spektor, “O Projeto Autonomista...”, 42.

de la economía” a través de la aplicación de una liberalización comercial radical. El objetivo perseguido a partir de la breve gestión de Collor era revertir el modelo de Estado promotor del desarrollo orientado por el nacionalismo.

Destaca en ese momento el papel del Mercosur como espacio de resistencia a las embestidas estadounidenses: primero la Iniciativa para las Américas y, posteriormente, la propuesta del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) en 1994. En este contexto, el gobierno de Brasil había buscado aumentar su articulación con otros países para incrementar su capacidad de negociación y mejorar su inserción internacional, y el Mercosur se mostró estratégico para esto. Esta estructuración, de acuerdo con Vigevani, Oliveira y Cintra,<sup>60</sup> tenía como objetivo no una “adaptación pasiva, sino, en el límite del poder propio, articulado con el interés de otros Estados y fuerzas, el de redireccionar y reformar el ambiente, buscando la posibilidad de participación en los asuntos internacionales por medio de la elaboración de regímenes”, en coherencia con los intereses del país.

Como afirmamos anteriormente, el Mercosur se originó como respuesta a la Iniciativa para las Américas lanzada por el gobierno de Bush en 1990, mediante el cual Brasil buscaba mejores condiciones de negociación con Estados Unidos. Esa misma lógica fue aplicada por el gobierno brasileño durante las negociaciones del ALCA. En otras palabras, la intervención del gobierno de Clinton (1993-2001) para promover un gran acuerdo comercial en el continente fue frustrada por la articulación entre los gobiernos brasileños, argentinos y venezolanos, que vaciaron las negociaciones aprovechando las consecuencias de la “guerra al terror” del expresidente Bush (2001-2009), que acabó por concentrar casi toda la atención de Estados Unidos en Asia Central y el Medio Oriente.

<sup>60</sup> Tullo Vigevani, Marcelo F. de Oliveira y Rodrigo Cintra, “Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração”. *Tempo Social* 15, núm. 2 (2003): 34.

### *Integración en la Marea Rosa: Autonomía por la diversificación (2003-2016)*

En este trabajo, se coincide con Vigevani y Cepaluni<sup>61</sup> en que el ciclo de la política exterior brasileña, basado en la lógica de la autonomía por la participación, se cerró con la victoria de Luiz Inácio Lula da Silva. El nuevo gobierno propuso una reorientación en la actuación internacional de Brasil que, de forma general, tuvo como centro un énfasis en la Cooperación Sur-Sur, lo cual, en la práctica, proponía dar prioridad a la coordinación política con países considerados semiperiféricos, especialmente Suráfrica, China, India y Rusia, al establecerse asociaciones estratégicas, así como mediante una actuación más categórica en América del Sur, buscando construir su liderazgo regional.

Esa articulación entre países semiperiféricos pretendía garantizar a Brasil un papel de portavoz de una nueva agenda en los ámbitos multilaterales, legitimando sus pretensiones de liderazgo regional. En otras palabras, la legitimización de su importancia pasaba tanto por el reconocimiento de sus socios suramericanos como locomotora del proceso de inserción internacional de la región en las cadenas globales de valor, como por el reconocimiento externo como tal. Así, se implementó una nueva lógica política externa: la autonomía por la diversificación. Para Vigevani y Cepaluni:

[...] autonomía para la diversificación” como la adhesión del país a los principios y a las normas internacionales por medio de alianzas Sur-Sur, inclusive regionales, y de acuerdos con socios no tradicionales (China, Asia Pacífico, África, Europa Oriental, Medio Oriente, etc.), ya que se acredita que ellos reducen las asimetrías en las relaciones externas con países más poderosos y aumentan la capacidad negociadora nacional.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni, “A Política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela Diversificação”. *Contexto Internacional* 29, núm. 2 (2007): 273-335.

<sup>62</sup> Vigevani y Cepaluni, “A Política externa...”, 283.

El auge de esa estrategia, por tanto, ocurrió durante la primera década del siglo XXI, bajo los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y se reflejó en una estrategia anclada en tres aspectos: la relación del Mercosur, la resistencia a las negociaciones del ALCA y la creación de la UNASUR (2008), todo eso articulado con la creación de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). A pesar de la búsqueda de más autonomía, durante ese periodo el gobierno brasileño mantuvo una buena relación con Estados Unidos.

La principal característica de ese periodo fue la búsqueda de protagonismo del gobierno brasileño en el escenario internacional. El primer paso en ese sentido fue relanzar el Mercosur, indicando una intención de profundizar y ampliar la integración. Se incorporaron en la agenda de negociaciones nuevos temas, lo que llevó a una abundancia de nuevas instancias de discusión y a la participación de actores que hasta entonces estaban excluidos de las negociaciones. Al mismo tiempo, se enfatizó la preocupación con la democratización del proceso, ampliando los canales de participación, y se instituyó un parlamento regional (PARLASUR).

Un punto central en este proceso de construcción de un liderazgo regional era atraer a otros países vecinos al Mercosur, lo que fue facilitado en algunos casos –como el de Venezuela y Bolivia– por la presencia de gobiernos con afinidad ideológica a los de Brasil y Argentina de aquel momento. Sin embargo, era preciso también rechazar la influencia de Estados Unidos, que se hacía presente con las negociaciones del ALCA.

En este aspecto, el contexto se mostró bastante favorable porque después los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el gobierno estadounidense volcó su atención en el combate al terrorismo, perdiendo el aliento en las negociaciones que estaban en curso en el ALCA. Así, la solución para los bloqueos existentes fue la suspensión de las negociaciones en 2005, con la posibilidad de cerrar acuerdos bilaterales con Estados Unidos por parte de aquellos países que estuvieran interesados.

Sin embargo, la construcción del liderazgo brasileño en América del Sur, dentro de su proyecto autonomista, no se restringía a buscar limitar el influjo de la potencia norteamericana, sino que también presuponía

atraer a los países vecinos a su zona de influencia por medio de la lógica integracionista. No obstante, como el Mercosur se mostró limitado en su capacidad de atraer nuevos socios, la salida fue proponer un proceso que facilitara la convergencia de intereses y se acomodara a los distintos gobiernos.

En 2008, surgió la UNASUR como iniciativa orientada a la construcción de una articulación suramericana que pretendía, al mismo tiempo, disminuir la influencia (en la medida de lo posible) de Estados Unidos en la región, así como establecer las bases para la construcción de un liderazgo brasileño y contribuir a la gobernanza regional. La principal característica de este proyecto era su flexibilidad. Su agenda contemplaba temas amplios como infraestructura y salud, aunque no incorporaba aspectos comerciales, que era uno de los principales puntos de divergencia entre los países de la región, especialmente para Chile, Perú y Colombia, que tenían una política arancelaria y comercial más liberalizada que la aplicada por los miembros del Mercosur.

Otro aspecto importante de la UNASUR era la baja institucionalidad, que garantizaba a sus miembros la flexibilidad suficiente para poder participar, sin necesidad de dejar de ser parte de otras iniciativas integracionistas de su interés. Este débil compromiso institucional explica la facilidad encontrada por la mayoría de los gobiernos suramericanos en abandonar la UNASUR a partir de 2018, cuando las tensiones con el gobierno venezolano de Nicolás Maduro inviabilizaron la construcción de un consenso para la designación del nuevo secretario general de la organización.

El último aspecto de esta estrategia autonomista fue la aproximación con Rusia, India, China y Suráfrica, que resultó en la creación de los BRICS y está vinculada a la construcción de otras coaliciones con países del Sur Global, como el G20 comercial y la IBSA en 2003, articulado por India, Brasil y Sudáfrica.<sup>63</sup> Estas coaliciones, en palabras

<sup>63</sup> Maria R. Soares de Lima, Leticia Pinheiro y Monica Hirst, “A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”. *Nueva Sociedad* 1 (2010): 22-41; Oliver Stuenkel, “Identity, Status, and the Concept of the West: The case of Brazil and India”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 54 (2011): 178-195.

de Spektor: “juntas, ejercieron enorme peso en la orientación del proyecto autonomista, al tener en consideración que eran vistas como la mejor evidencia de que el sistema internacional estaba en flujo favorable al de Brasil, aumentando el espacio nacional para vocalizar demandas y escalar posiciones en la jerarquía global de poder”.<sup>64</sup>

Es preciso resaltar que en ese periodo ocurrió un cambio importante en las relaciones comerciales brasileñas. Estados Unidos, que hasta entonces había sido el principal socio comercial de Brasil, fue suplantado paulatinamente por China, cuya demanda por *commodities* impulsó un importante proceso de desarrollo en todos los países suramericanos, especialmente en Brasil. Al mismo tiempo, esto reforzó el proceso de reprimarización de la economía brasileña, lo que iba en contramano del proyecto autonomista, que tiene como objetivo estimular el desarrollo industrial del país, su modernización productiva y tecnológica.

## Conclusiones

Como apuntamos al inicio de este capítulo, la discusión sobre la autonomía de Brasil tuvo distintas interpretaciones y significados, de la misma forma que la percepción de la integración, que variaron no sólo de acuerdo con diferentes contextos, sino también desde la perspectiva en que fueron abordadas. Nuestra elección en este trabajo fue comprender la evolución de estos conceptos junto a los procesos de transformaciones políticas, económicas y sociales de Brasil a partir de la década de 1930 y sus reflejos en la política exterior, con énfasis en la integración regional. Asumimos en nuestra reflexión que la búsqueda de la autonomía se convirtió en una directriz de la actuación internacional brasileña, unida con la promoción del desarrollo y de la integración como una reserva de autonomía.

Sin embargo, esta perennidad no representa una continuidad. En otras palabras, las estrategias aplicadas para alcanzar estos objetivos fueron objeto de críticas, reveses y cambios importantes a lo largo del

<sup>64</sup> Spektor, “O Projeto Autonomista...”, 45.

tiempo, y se mantuvo un permanente debate sobre qué representan la autonomía y la integración para el futuro del país y para su inserción en el sistema internacional.

Desde la redemocratización en 1985, el debate sobre la autonomía y desarrollo se vinculó a la estrategia de integración regional y de aproximación a los países vecinos, en particular la alianza con Argentina, que era considerada por buena parte de los actores políticos como estratégica. De esta forma, el gobierno brasileño promovió dos importantes procesos integracionistas en América del Sur: el Mercosur y la UNASUR.

Esta estrategia autonomista, por medio de la integración, ganó un nuevo impulso en la primera década del siglo XXI, cuando se promovió una mayor cooperación con el Sur Global, especialmente por medio de la asociación con otras economías emergentes, que dio a Brasil un papel destacado en el escenario internacional en aquel momento.

En tanto, entre 2014 y 2021, la política exterior brasileña tuvo una fuerte inflexión debido a los problemas económicos y, especialmente, a la crisis política que se instauró en el país desde el proceso electoral presidencial de 2014, que condujo después al proceso de *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff. Su sucesor, Michel Temer (2016-2018), buscó desvincularse de la imagen asociada al gobierno de Rousseff, del cual fue vicepresidente, al efectuar cambios políticos, entre ellos, un redireccionamiento de la política exterior.

El proyecto autonomista dejó de ser central en la política exterior del gobierno de Temer, aunque no desapareció totalmente de la escena. La gran inflexión ocurrió con la victoria de Jair Bolsonaro en las elecciones presidenciales de 2018. Con una postura política radicalizada, el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Ernesto Araújo, actuó en el sentido de deconstruir toda la política internacional que el país había construido desde la redemocratización, lo que incluía una crítica a la estrategia integracionista, el multilateralismo, la priorización por la cooperación Sur-Sur y el alejamiento de Estados Unidos.

El posicionamiento del gobierno de Bolsonaro fue la defensa de una ruptura radical, anclada inicialmente en el conservadurismo religioso y en la protección absoluta de los valores cristianos y de la familia patriarcal. El centro de la política exterior de Bolsonaro durante la pri-

mera mitad de su mandato era el alineamiento incondicional a Estados Unidos, entonces gobernado por el presidente Trump. Los sacrificios que el país hizo para mostrar su lealtad a la potencia estadounidense incluían desde el voto contrario al pueblo palestino, hostilidad hacia China y el completo abandono de las relaciones con los países suramericanos (y consecuentemente de la integración regional), entre otros.

La derrota del presidente Trump en las elecciones de 2020 creó una fuerte conmoción en el gobierno brasileño, porque el presidente Bolsonaro (con el apoyo de su Ministro de Relaciones Exteriores) se mostró reticente en reconocer al nuevo gobierno y apoyó las conspiraciones trumpistas para intentar invalidar las elecciones. Los desgastes provocados por este comportamiento forzaron al presidente a destituir a su ministro de Relaciones Exteriores, sustituyéndolo por otro que, aunque abandonó el discurso ideológico radicalizado, dio continuidad a la postura internacional brasileña asumida por su antecesor.

Si desde 1930 el gobierno brasileño buscó construir las condiciones para garantizar una mayor autonomía y convertir al país en un actor global relevante, la política exterior en 2021 era lo opuesto de eso: el país pasó a ser un marginado internacional. Perdió totalmente su prestigio en temas importantes como medio ambiente y derechos humanos, y dejó de ser considerado como posible líder regional. Si se retomara el proyecto autonomista brasileño, éste deberá no sólo vislumbrar la promoción de desarrollo y mejor inserción de Brasil en el sistema internacional, sino también incorporar necesariamente la reconstrucción de la imagen del país en el mundo, a partir de la reformulación de su política exterior y retomando la integración regional como eje de su estrategia autonomista en el siglo XXI.