

# La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la *asociación estratégica* con Brasil

The European Union, from Latin America's  
interregionalism to Brazil's *strategic partnership*

Andrés Malamud

Investigador adjunto, Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa  
amalamud@ics.ul.pt

## RESUMEN

Durante varios años, la Unión Europea procuró encuadrar sus relaciones con América Latina mediante proyectos de asociación bloque a bloque. En 2007 cambió subrepticiamente de objetivo y firmó un acuerdo de asociación estratégica con Brasil. Este artículo analiza las consecuencias de ese acuerdo, así como de las correspondientes alteraciones de la política exterior brasileña, para el futuro del interregionalismo.

*Palabras clave:* Interregionalismo, asociación estratégica, Unión Europea, América Latina, Brasil

## ABSTRACT

For several years, the European Union attempted to frame its relations with South America through bloc-to-bloc association projects. In 2007, the EU surreptitiously changed its objective and signed a strategic association agreement with Brazil. This article analyses the consequences of the agreement, as well as the corresponding changes in Brazil's external policy, for the future of interregionalism.

*Keywords:* : Interregionalism, strategic association, European Union, South America, Brazil

Durante casi dos décadas, la Unión Europea procuró encuadrar sus relaciones con América Latina mediante proyectos de asociación bloque a bloque. En 2007 se dio por vencida y firmó un acuerdo de asociación estratégica con Brasil. Es cierto que previamente había firmado acuerdos de libre comercio con Chile y México, pero estos países no constituían bloques regionales de integración. También es cierto que el acuerdo con Brasil no es comercial, y que sobre ese tema se reabrieron posteriormente las negociaciones con el Mercado Común del Sur (Mercosur), pero el impacto político sobre los socios del bloque resultó innegable. Esta decisión generó dos tipos de incertidumbre: primero, ¿cuán fuerte es la convicción de la UE respecto de negociar acuerdos solo con bloques regionales?; y segundo, ¿cuáles son las perspectivas reales de éxito de esos procesos, si hasta su principal impulsora externa se muestra escéptica? Este trabajo busca responder ambos interrogantes, para lo cual realiza un análisis de la actualidad y perspectivas de la política externa brasileña, que ha tenido tradicionalmente dos objetivos: autonomía y desarrollo. Autonomía para no recibir órdenes de fuera, y desarrollo para potenciar las capacidades internas. La Administración de Luiz Inácio *Lula* da Silva no cambió de prioridades, y la de Dilma Rousseff tampoco es previsible que lo haga. Pero en los márgenes hay espacio para la innovación; en particular, la cuestión es cómo se adaptará Brasil a un escenario en el que la hegemonía de Occidente se diluye y los intereses de América Latina se fragmentan. La multipolaridad global y la creciente divergencia regional obligarán al nuevo Gobierno a tomar decisiones difíciles. ¿Aceptar un sistema mundial que empieza a incluirlo o desafiar este sistema por ser aún excluyente? ¿Invertir recursos en el liderazgo regional o evitar el desperdicio y salir solo al mundo? Se presentan tres escenarios. El primero, reformista, contempla a Brasil articulándose con Estados Unidos y la Unión Europea en las instituciones existentes: Naciones Unidas, Organización Mundial de Comercio, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. El segundo, revisionista, prevé una estrategia variable de alianzas con las potencias emergentes, en especial las del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) e IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), apostando por la movilización del *Global South* contra el orden establecido por las potencias desarrolladas. El tercero vislumbra a Brasil como líder de América del Sur, articulando los intereses de la región y representándolos en los foros internacionales. Aunque el discurso oficial brasileño probablemente combinará componentes de los dos últimos escenarios, la tesis que sostiene este artículo es que su acción real será una amalgama de los dos primeros. En síntesis, la política externa de Dilma Rousseff contendrá más conformismo y menos regionalismo del que proclamarán sus portavoces —y menos, también, del que exhibió el Gobierno de su antecesor y padrino político—. Pero es posible que el discurso de la presidenta sea más sincero que el de sus adeptos, y sus primeras declaraciones después de la victoria electoral así lo sugieren.

## EL ABORDAJE DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA AMÉRICA LATINA: DEL VOLUNTARISMO INICIAL AL REALISMO RECIENTE

“¿Qué número marco si quiero hablar con América Latina?”. La supuesta *boutade* de Henry Kissinger sobre Europa podría aplicarse perfectamente al Nuevo Mundo. Incluso ahora que la Unión Europea ha agregado dos nuevos números a la guía telefónica, los del presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, y la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, América Latina sigue sin tener siquiera uno. De hecho, no existe ninguna organización que reúna exclusivamente a todos los países de la región: la Organización de Estados Americanos (OEA) incluye a Canadá y Estados Unidos; la Comunidad Iberoamericana integra a Andorra, España y Portugal; la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) incluye a solo 12 países de los 20; la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) agrupa a nada más que 10 junto con Guyana y Surinam; y los procesos de integración subregional (el Mercosur, la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericana) son por definición aún menos incluyentes. Una excepción podría ser el Grupo Río, que contiene a todos los países latinoamericanos más un puñado del Caribe, pero esta organización carece de secretariado u organización permanente, por lo que si tuviera teléfono sería un celular. Pero sin una organización regional, ¿cómo puede pretenderse que América Latina se constituya en actor internacional? A pesar de mucha bambolla, la recientemente inaugurada Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) no cumplirá esa función. La CELAC es una organización intergubernamental carente de instituciones y sin capacidad para tomar decisiones vinculantes. Además, no es latinoamericana: de sus 33 miembros, nueve tienen como jefe de Estado a Isabel II, la reina de Inglaterra. Irónicamente, eso significa que alberga a más naciones británicas que bolivarianas, ya que los socios de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA) son solo ocho.

América Latina está putativamente unida por la lengua, la historia y la cultura además de la geografía, por lo que hay quien espera una acción internacional coherente. Eso es lo que deben haber anticipado los líderes europeos cuando convocaron la primera cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe en Río de Janeiro en 1999, después de la cual siguieron cinco más. Hoy, sin embargo, América Latina no está más cerca de adquirir un número de teléfono que hace 12 años –y menos todavía si se incluye al Caribe como parte de la región–. Para observadores atentos esto fue claro desde el principio, pero solo recientemente las autoridades de la UE han parecido reconocerlo. Desde entonces, ha decidido mantener la rutina de cumbres bianuales pero, al mismo

tiempo, ha acelerado los procesos de negociación bilateral con países individuales. El más “estratégico” de estos acuerdos se ha anudado con el país más grande. En mayo de 2007, la UE decidió lanzar una asociación estratégica para estrechar sus lazos con Brasil. La primera cumbre se realizó en Lisboa en julio, bajo el impulso de la presidencia portuguesa del Consejo Europeo. Este evento tuvo dos consecuencias: por un lado, otorgó a Brasil el mismo estatus que las otras potencias emergentes con las cuales la UE había firmado tratados similares, como China, India, Rusia y Sudáfrica; pero, por el otro, lo diferenció de los demás países latinoamericanos y erosionó su proclamado objetivo de mantener negociaciones interbloques. A pesar de que la sustancia del acuerdo excluía cuestiones comerciales, que debían ser tratadas directamente con el Mercosur, “los temas centrales de la nueva asociación incluían el multilateralismo efectivo, el cambio climático, la energía sustentable, la lucha contra la pobreza, el proceso de integración del Mercosur y la estabilidad y prosperidad latinoamericana”. Según el portal de la UE, “esta nueva relación coloca a Brasil, el Mercosur y América del Sur bien arriba en el mapa político de la UE”<sup>1</sup>. Sin embargo, la mayoría de los vecinos de Brasil percibieron que habían quedado fuera del mapa y que esta movida dañaría la integración regional en vez de fomentarla. El documento de la Comisión ayuda a entender esta reacción:

“En los últimos años, Brasil se ha tornado un actor global cada vez más significativo y ha emergido como un interlocutor clave para la UE. Sin embargo, hasta hace poco el diálogo UE-Brasil no había sido suficientemente explotado y se realizaba principalmente a través del Mercosur (...) Ha llegado el momento de ver a Brasil como un socio estratégico además de un gran actor económico y líder regional en América Latina (...) La emergencia económica y política acarrea nuevas responsabilidades para Brasil como líder global. La asociación estratégica propuesta debe ayudar a Brasil a ejercer su liderazgo global y regional de forma positiva y a comprometerse con la UE (...) en los foros multilaterales (...) En los últimos años, Brasil ha emergido como un vocero del mundo en desarrollo en la ONU y la OMC (...) Casi un continente por derecho propio, el peso demográfico y desarrollo económico de Brasil lo convierten en el líder natural de América del Sur y un jugador clave en América Latina. Brasil persigue activamente este rol en el Mercosur y está al frente de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) (...) El liderazgo positivo de Brasil podría impulsar las negociaciones con el Mercosur” (Comisión Europea, 2007, [traducción del autor]).

1. Véase [http://ec.europa.eu/external\\_relations/brazil/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/index_en.htm) (consultado el 15.12.2009)

Aunque la UE no pretendía dañar sus relaciones con el Mercosur, la pomposa retórica tuvo repercusiones negativas en la región. Al llamar a Brasil “líder regional”, “líder global”, “vocero del mundo en desarrollo”, “casi un continente por derecho propio”, y “líder natural de América del Sur”, la UE perjudicó su propia posición y la de Brasil ante otros estados suramericanos. Definitivamente, Brasil es un gigante global. Quinto país del mundo por superficie y población, y octavo por tamaño de la economía, es, sin embargo, único en su clase. A diferencia de los otros BRIC (Rusia, India y China) no tiene –y en principio no aspira a tener– armas nucleares. Disfrutó de fronteras acordadas internacionalmente y de unas relaciones regionales pacíficas desde finales del siglo XIX; además, a diferencia de los países hispanoamericanos, nunca ha sufrido divisiones territoriales, sus transiciones políticas han sido generalmente moderadas –de imperio a república y de dictadura a democracia– y sus asuntos internos se han procesado a través de la negociación antes que la confrontación. La UE cabe dos veces en su superficie y sus 200 millones de habitantes lo convierten en un “país monstruo”, en palabras de George Kennan. Sin embargo, a pesar de su preeminencia regional, Brasil ha sido incapaz de traducir sus recursos estructurales en liderazgo efectivo (Malamud, 2011b).

Los potenciales seguidores de Brasil no se han alineado detrás de sus principales candidaturas internacionales, tales como la posición permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, la dirección general de la Organización Mundial de Comercio o la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo. Y algunos han llegado a rivalizar por la influencia regional. Hay dos países que podrían disputar el liderazgo brasileño en América Latina: Argentina y México. Ambos tienen economías y poblaciones importantes, amplios territorios, abundantes recursos naturales y una tradición histórica de activismo internacional. Y los dos han mantenido coherentemente una política contraria a que un único país represente permanentemente a la región en los organismos internacionales. Bajo el Gobierno de Hugo Chávez, Venezuela también ha surgido como contendiente por el liderazgo regional. Aunque este país nunca fue uno de los *grandes*, recientemente ha promovido estrategias divergentes de las brasileñas mediante la utilización de su riqueza petrolera para construir alianzas internacionales. Chávez ha cortejado y comprado la lealtad de países que se encuentran dentro de la esfera de influencia de Brasil como Bolivia y Ecuador, además de varios países centroamericanos y caribeños. Aunque a largo plazo una política externa basada en el petróleo está condicionada por los caprichos de los precios internacionales, en los últimos años ha obstaculizado la capacidad brasileña de controlar su vecindario.

Paraguay, por su parte, ha mantenido tradicionalmente el equilibrio en las relaciones con sus dos grandes vecinos, Argentina y Brasil, y también preserva lazos estrechos con Estados Unidos. El reclamo del Gobierno de Fernando Lugo de redistribuir la riqueza generada por la presa de Itaipú ha agriado las relaciones bilaterales, aunque la concesión brasileña de triplicar sus pagos ha mejorado el clima. Sin embargo, Paraguay sigue sien-

do el único país del Mercosur que no aprobó la inclusión de Venezuela en el bloque y el único Estado suramericano que mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán en vez de con la República Popular de China, lo que complica las relaciones internacionales de Brasil. En lo que concierne a Uruguay, existe un cierto recelo contra Brasil debido a dos razones. La primera es el mediocre desempeño del Mercosur y su alegado sesgo contrario a las economías menores; y la segunda es la negativa de Brasil a intervenir en el conflicto uruguayo con Argentina, que llevó al bloqueo de un puente internacional durante cinco años y que violó así tanto la legislación argentina como los tratados del Mercosur. El argumento brasileño de que el conflicto era una cuestión bilateral, así como el hecho de que Estados Unidos se ha convertido recientemente en el principal destino de las exportaciones uruguayas, no ha contribuido a mejorar la relación con el gran vecino.

Bolivia ha colocado grandes desafíos a la “estrategia de paciencia” diseñada por Lula para orientar las relaciones con América del Sur, así como a su política de inversiones regionales e integración energética y de infraestructuras. La dependencia del gas boliviano por parte del complejo industrial de São Paulo le suma tensiones a una relación ya complicada por la porosidad de las fronteras. La decisión del presidente Evo Morales de enviar tropas a las refinerías de Petrobras para exigir la renegociación de los contratos, en 2006, se apoyó en la creciente afinidad con Hugo Chávez y en la oferta venezolana de asistencia técnica para administrar las compañías nacionalizadas. La más reciente protesta indígena, en oposición a la construcción de una carretera financiada por el Gobierno de Brasil y construida por empresas de la misma nacionalidad, cargan de imprevisibilidad las relaciones bilaterales. Y respecto a Ecuador, su relación con Brasil llegó a un punto de quiebre en 2008, cuando el presidente Rafael Correa decidió que ni pagaría lo adeudado a una compañía brasileña que estaba construyendo una represa ni devolvería el crédito al banco oficial brasileño que se lo había concedido para tal fin. En una medida sin precedentes, Lula llamó a su embajador a consultas, paso previo a la ruptura de relaciones diplomáticas. La crisis hizo estremecer los cimientos del sistema de compensación de pagos de la ALADI y sacó a la luz pública que, para algunos vecinos, Brasil antes que Estados Unidos es la nueva potencia imperial. Al final, Ecuador aceptó desembolsar los pagos siguientes y el Gobierno brasileño reenvió a su embajador. Sin embargo, el conflicto dejó claro que el dinero de Brasil puede ser bienvenido pero no alcanza para comprar consenso; al contrario, puede generar resentimiento. En contraste con los casos mencionados, Colombia y Perú han resultado ser socios más amigables para Brasil. Sin embargo, Brasil no es tan relevante para ellos como para los demás, ya que sus economías están más orientadas hacia socios extraregionales como Estados Unidos, China o Japón.

En síntesis, al jugar la carta regional para conseguir objetivos globales, Brasil acabó en una situación inesperada: mientras su liderazgo regional creció en el papel, en la práctica se debilitó, aunque su reconocimiento internacional aumentó. Actualmente, el país es reconocido por todas las potencias mundiales como un actor global emergente; la propia

UE lo ha reconocido al promover la asociación bilateral. Esto significa que América Latina ahora tiene un número de teléfono –solo que no es latinoamericano sino brasileño–. La voz que responde al otro lado de la línea habla portugués, una lengua ajena a 19 de los 20 países de la región (o de los 33, si se cuenta el Caribe). Esto no implica que la cultura o el idioma sean un obstáculo para la integración, ya que no lo ha sido en Europa hasta hoy. El problema es que la persona responde en portugués porque es un funcionario del Estado brasileño, y no de cualquier organización regional. América Latina sigue careciendo de un número común, tal como carece de una burocracia o presupuesto compartido, por no hablar de elementos intangibles como una bandera o un himno.

Las cumbres UE-ALC no son una mala idea: este tipo de foros funciona como punto de encuentro para el aprendizaje político, la construcción de confianza, la difusión de buenas prácticas y la comunicación pública. Sin embargo, es importante retener que esta arena no es birregional sino de una región frente a una constelación dispersa de países. Si la UE alguna vez pensó que podría actuar como federador externo de América Latina, haría bien en pensarlo de nuevo. Al seleccionar unos pocos países con los cuales ha acordado una asociación estratégica, la UE ha demostrado un novedoso realismo político pero ha abandonado su sueño de clonarse al otro lado del Atlántico.

## LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA HACIA LA REGIÓN Y EL MUNDO<sup>2</sup>

La política exterior brasileña inicia cada siglo una década fundacional. Entre 1902 y 1912, el Barón de Río Branco definió las fronteras territoriales, los principios diplomáticos y el alineamiento internacional que –con matices y ajustes– regirían desde entonces. Solo la historia podrá confirmar si la gestión de Celso Amorim, entre 2003 y 2010, fue tan decisiva para su país; en cualquier caso, el canciller de Lula logró dos hechos inéditos: a escala nacional, sus ocho años con Lula más los dos en que integró el gabinete de Itamar Franco (1993-1995) lo convierten en el ministro de Relaciones Exteriores más longevo de la República, superando incluso al mítico Barón; a escala internacional, la influyente revista *Foreign Policy* lo distinguió a finales de 2010 como “el mejor canciller del mundo”

2. Esta sección contiene fragmentos de Malamud (2011a).

y lo consagró como uno de los cien pensadores globales. Durante su gestión al servicio de un presidente con proyección planetaria, Brasil se convirtió en un actor global y multidimensional. La pregunta sobre el futuro de la política exterior surge de forma natural: ¿vendrán ahora décadas de pequeños ajustes hasta la próxima refundación o son esperables cambios significativos a corto plazo? Es posible proyectar algunas tendencias, las cuales tienen un sustrato común: la aspiración de protagonismo global se mantendrá, pero combinada con medidas variables de retracción y reorientación.

### **Menos diplomacia presidencial**

En noviembre de 2010, la *Folha de São Paulo* publicó una comparación de los viajes internacionales realizados por Barack Obama, George W. Bush y Luiz Inácio Lula da Silva durante sus primeros 22 meses de mandato. Mientras los presidentes de la primera potencia mundial hicieron 15 y 11 viajes respectivamente, Lula contabilizó 32. También en número de países visitados el brasileño llevó la delantera: 35 contra 25 y 22, y lo mismo acontece si se consideran los kilómetros volados. En síntesis, la agenda internacional del gobernante de un país en desarrollo adquirió un perfil más dinámico y de mayor visibilidad que la de los líderes del mundo libre. El protagonismo global de Lula creció además durante su segundo mandato. Si Fernando Henrique Cardoso había iniciado la tradición del “presidente canciller”, que deja al vicepresidente a cargo del Gobierno mientras él se encuentra en el exterior, Lula la llevó a su máxima expresión. El perfil de Dilma Rousseff contrastará con el de sus antecesores: ella será una “presidenta ejecutiva”, y delegará buena parte de la política externa en su canciller y servicio diplomático. La emergencia de Brasil como potencia global dependerá menos del liderazgo presidencial y más de las capacidades estructurales del país.

El discurso presidencial de asunción dedicó pocos párrafos a la política exterior, pero llamó la atención por sus objetivos. Con una sola excepción, no se habla de intereses nacionales sino de principios o metas globales con los cuales Brasil se compromete: promoción de la paz, no intervención, defensa de los derechos humanos, fortalecimiento del multilateralismo y combate contra el hambre en el mundo. El universalismo prevalece: se cita consecutivamente a los “vecinos suramericanos”, los “vecinos latinoamericanos y del Caribe”, los “hermanos africanos” y los “pueblos de Medio Oriente y Asia”; y solo después aparecen Estados Unidos y la Unión Europea. El único país mencionado con nombre y apellido tiene capital en Washington; China, Argentina, Rusia o Japón están englobados en las menciones regionales; y otras potencias relevantes para Brasil como Alemania o Francia se encuentran diluidas en la Unión Europea. El Mercosur y la Unasur son las organizaciones regionales a través de las cuales se espera influir en un naciente orden multipolar. Se destaca el objetivo de reformar las instituciones de gobernanza global,



en particular el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pero no se alude a la aspiración brasileña de integrarse en permanencia. La única referencia directa a los intereses nacionales es un compromiso: asociar el desarrollo económico, social y político de Brasil al de su continente, cuyos límites no define.

El discurso inaugural del canciller Antonio Patriota es, naturalmente, más detallado. En él se establece con claridad a América del Sur como el lugar de Brasil en el mundo, y se menciona la relación con Argentina como central en esa construcción –ningún otro país latinoamericano se menciona específicamente. Se postula la región como un espacio de integración humana, física y económica, pero solo de diálogo y concertación en lo que a la política se refiere: la reluctancia brasileña en compartir soberanía queda así, diplomática pero abiertamente, a la luz. La posible designación de Samuel Pinheiro Guimarães como alto representante del Mercosur, cargo recién creado y nunca antes ocupado, da otra señal: Brasil ya no inventa puestos ceremoniales para compensar las necesidades domésticas de Argentina, como hizo para Eduardo Duhalde y Chacho Álvarez en el Mercosur y para Néstor Kirchner en la Unasur, sino que designa a un hombre propio. El mensaje, sin embargo, no es que decidió liderar el bloque sino neutralizarlo: Pinheiro Guimarães es un diplomático veterano, conocido por su nacionalismo regionalista antes que por su eficacia operativa. Su gestión será esencialmente retórica: hablará en nombre del bloque y dejará contentos a los socios menores de Brasil, pero no contribuirá a la creación de instituciones comunes ni resolverá los déficits de implementación del bloque.

### **Menos paciencia regional**

Como afirma Spektor (2010: 42), “en Brasilia el regionalismo es visto en términos instrumentales de cálculo de poder, un medio para obtener ciertos fines de política externa”. A diferencia de lo que ocurre en otros cuadrantes, el regionalismo no revela una transformación de la identidad del país en el mundo. Brasil interactúa crecientemente con sus vecinos pero no pretende fundirse con ellos. La interacción tiene tres objetivos: fomentar el principal destino brasileño de inversiones y productos manufacturados, promover la estabilidad política para evitar que los conflictos sociales y el crimen transnacional se derramen sobre su frontera y aparecer ante el mundo no como un país aislado sino como el representante legítimo de un bloque regional. Para conseguir estos objetivos, la diplomacia brasileña ha desarrollado lo que Lula definió como “paciencia estratégica”: aguantar los desplantes de los vecinos y seducirlos en vez de confrontarlos. Pero Dilma tendrá menos paciencia que su antecesor, por orientación política y por temperamento. El temperamento se explica por sí mismo; en cuanto a la orientación política, la nueva presidenta es más desarrollista: los intereses nacionales concretos guiarán sus decisiones antes que la búsqueda de autoestima, que buscaba su realización en el reconocimiento ajeno. Brasil seguirá identificándose con

su región, pero no esperará por ella para salir al mundo. Este pronóstico recibe sustento adicional en los hallazgos del investigador y analista Amaury de Souza, quien en entrevistas realizadas durante la última década a expertos y decisores del área de política exterior identifica un descenso del Mercosur como área prioritaria.

A su vez, la actitud de los demás países suramericanos respecto a las pretensiones brasileñas dependerá de dos factores: la evolución de sus intereses estratégicos y el precio del petróleo. Países como Chile, Colombia y Perú mantendrán excelentes relaciones con el gigante suramericano, pero definirán sus políticas en función de su posición en el mercado mundial y su relación con socios extrarregionales como China y Estados Unidos. Países más pobres y pequeños, en cambio, quedarán expuestos a la petrodiplomacia de Hugo Chávez o sus sucesores, que no constituye una alternativa a la preponderancia brasileña pero puede obstaculizar sus designios. De todos modos, cabe destacar que grandes fracasos de la diplomacia brasileña a escala global, como la derrota en las candidaturas para dirigir el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial de Comercio, fueron frustrados por la falta de apoyo de países amigos como Argentina, Chile, Colombia y Uruguay y no por la oposición de Venezuela o del distante México.

Con Dilma, la reticencia de los vecinos a alinearse detrás de las ambiciones brasileñas ya no encontrará la otra mejilla. Aunque las relaciones diplomáticas regionales seguirán siendo excelentes, los tiempos de *Lulinha paz e amor* serán echados de menos por los demás países del continente.

### **¿Menos protagonismo global?**

Dos tendencias llegaron a su apogeo en 2010: por un lado, China desplazó a Estados Unidos como principal socio comercial de Brasil; por el otro, Brasil volvió a exportar más materias primas (*commodities*) que bienes manufacturados por primera vez desde 1978. Las dos tendencias están relacionadas: la economía brasileña crece a altas tasas porque está cada vez más desvinculada del anémico Occidente y más ligada a los grandes mercados emergentes, especialmente China, pero esto tiene un coste en términos de estructura productiva y exportadora. La *recomoditización*, que es lo mismo que decir desindustrialización relativa, es una consecuencia no querida pero inevitable del nuevo escenario global y del lugar que Brasil ocupa en él. Preferible a la situación de México, que depende casi en exclusividad del mercado norteamericano, las perspectivas de crecimiento brasileño son favorables, pero distintas de las que su elite desarrollista, de izquierda o derecha, hubiera escogido o imaginado. Por otro lado, la economía brasileña no solo produce escaso valor agregado sino que crece más lentamente que la de las demás potencias emergentes, principalmente los BRIC. Se espera que los dos patrones mencionados –primarización y crecimiento lento– reduzcan la visibilidad y el protagonismo internacional de Brasil en

los próximos años—. Podrá, sin embargo, destacarse en otras dos áreas: medio ambiente y derechos humanos.

Dado que la moda del cambio climático llegó para durar, el país que posee la mayor selva tropical y una de las matrices productivas más ecosostenibles del mundo se encuentra en una posición privilegiada en los foros internacionales. Respecto a los derechos humanos, en cambio, la ventaja brasileña no es estructural sino instrumental: Dilma ya anticipó que modificará la política exterior de la Administración Lula y que será inclemente con los países transgresores, en particular con aquellos que violan la igualdad de género con prácticas aberrantes como la lapidación por adulterio. El pronóstico, por lo dicho, es mixto: por un lado, el perfil internacional de Brasil se retraerá en aspectos relacionados con la dimensión económica; por el otro, su autoridad podrá mantenerse en áreas de *soft power*. A pesar de las inversiones militares previstas, que incluyen varios aviones caza y un submarino nuclear, no es esperable que el perfil estratégico del país cambie ni que su política externa se deslice significativamente hacia las áreas de la *high politics*.

## CONCLUSIONES

Según John Ikenberry (2008), dos visiones se disputan la representación del mundo que viene. Para una de ellas, las potencias emergentes impulsarán un desafío radical al orden occidental liderado por Estados Unidos; para la otra, la hiperpotencia cederá parte de sus privilegios y se asociará a las naciones emergentes en una especie de directorio de conducción de los asuntos mundiales. Estas visiones son el reflejo invertido de los dos primeros escenarios establecidos al inicio de este artículo. Si el discurso del Gobierno de Lula, aunque no su práctica, jugueteaba con la multipolaridad y la idea del desafío radical, es probable que el Gobierno de Dilma alinee discurso y práctica detrás del escenario reformista. Las relaciones con Estados Unidos podrán tensarse esporádicamente, pero se mantendrán funcionales por interés mutuo; las coaliciones internacionales seguirán siendo múltiples y variables de acuerdo con el tema; y el multilateralismo como estrategia, antes que el multipolarismo como valor, caracterizarán el suave reajuste que la conducción de Patriota realizará respecto de la de Amorim. El perfil personal y los desafíos domésticos que la nueva presidenta deberá afrontar reducirán su protagonismo internacional y la eficacia de la diplomacia presidencial. Dos eventos preestablecidos, sin embargo, se encargarán de mantener a Brasil en la vidriera: el mundial de fútbol en 2014 y las Olimpiadas en el 2016. Ello no hará más que reforzar los contornos *blandos* de la buena imagen del país.

Finalmente, el escenario de Brasil como líder de una región que le habla al mundo con una sola voz está cada vez más lejos. Seguramente, la retórica integracionista continuará; la práctica, sin embargo, será más soberanista: el Gobierno de Dilma defenderá los intereses nacionales con más determinación que el de Lula, en parte por convicción personal y en parte porque la región se ha transformado gradualmente de activo en pasivo. El principal objetivo brasileño seguirá siendo la obtención de ganancias económicas, la estabilización del subcontinente y la limitación de los daños que los vecinos revoltosos puedan provocar. Brasil es y será la principal potencia de la región, pero no su líder: ya no lo necesita. En la cúpula de la UE algunos ya lo han advertido y obran en consecuencia; sería ingenuo esperar que lo admitan frontalmente, pero la asociación estratégica con Brasil constituye un reconocimiento tácito de que el interregionalismo brilla en el pasado.

#### Referencias bibliográficas

COMISIÓN EUROPEA "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards an EU-Brazil Strategic Partnership". COM 281, Bruselas (30 de mayo de 2007) (Fecha de consulta: 15.12.2009):

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/brazil/docs/com07\\_281\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/docs/com07_281_en.pdf)

IKENBERRY, G. John. "The rise of China and the future of the West". *Foreign Affairs*, vol. 87, n.º 1 (January/February 2008), p. 23-37.

MALAMUD, Andrés. "La política externa de Dilma Rousseff: ¿Menos de lo mismo?". *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal* (Berlín) n.º 41 (2011a), p. 174-79.

— "A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n.º 3 (2011b), p. 1-24:

SPEKTOR, Matías. "Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n.º 1 (2010), p. 25-44.