

# Arquitectura de la política exterior brasileña: autonomistas, institucionalistas pragmáticos y americanistas en Itamaraty

## Architecture of Brazilian Foreign Policy: Autonomists, Pragmatic Institutionalists and Americanists in Itamaraty

Diego Sebastián Crescentino<sup>1</sup>

Universidad Autónoma de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0780-199X>

Sergio Caballero<sup>2</sup>

Universidad de Deusto (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5244-1647>

Recibido: 04-06-2020

Aceptado: 13-01-2021

---

### Resumen

La revisión histórica de la política exterior brasileña se encuentra en un debate constante, que desvela la brecha entre las aspiraciones de desarrollo de un actor del Sur y sus obstáculos para insertarse en el Norte. Inmerso en esta discusión, este artículo analiza las narrativas que impregnan a toda la acción exterior

---

<sup>1</sup> (diego.crescentino@uam.es) Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad Autónoma de Madrid, con mención internacional por la Columbia University in the City of New York. Ha realizado estancias de investigación en la Universidade Estadual de Rio de Janeiro, Erfurt Universität, Pontificia Universidad Católica de Rio Grande del Sur y Universidad Federal de Rio Grande del Sur. Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid y Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo. Miembro del GERI-UAM (España) y del Labmundo (Brasil). Sus intereses de investigación son la política exterior de Brasil, los mecanismos de cooperación para el desarrollo (en particular la Cooperación Sur-Sur), las iniciativas contra-hegemónicas desde el Sur Global y los diversos enfoques en torno a la resistencia en Relaciones Internacionales.

<sup>2</sup> (sergio.caballero@deusto.es) Doctor en Relaciones Internacionales (2012, Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y licenciado en Derecho (2002) y en Ciencias Políticas y de la Administración (2004) por la UAM. Su agenda de investigación versa sobre integración regional latinoamericana y política exterior de Brasil. Asimismo, ahonda en los debates teóricos de las RRII (seguridad y aportes críticos, fronteras, agencia-estructura).

brasileña y enmarcan los rasgos definitorios de Itamaraty, procurando arrojar luz sobre las ideas que nutren su pensamiento político en la actualidad. Primero, esboza las dos corrientes ideacionales que se disputaron la toma de decisiones en política exterior (autonomistas y americanistas) hasta 1990, y la aparición de una tercera corriente: los institucionalistas pragmáticos. Después, analiza el paulatino ascenso de la legitimidad internacional de Brasil a partir de una política exterior de prestigio. Por último, examina el declive de la política exterior brasileña desde 2014. Este artículo pretende colaborar, así, con la caracterización sistemática de las escuelas de pensamiento de Itamaraty, trazando algunas de las narrativas que impregnan la identidad internacional de Brasil.

**Palabras-clave:** Brasil, política exterior, Itamaraty, autonomistas, institucionalistas pragmáticos, americanistas.

### Abstract

The historical review of Brazilian foreign policy is in a constant debate, revealing the gap between the development aspirations of a Southern actor and its obstacles to inserting itself into the North. Immersed in this discussion, this article identifies Itamaraty's defining features, seeking to shed light on the ideas that nourish his political thinking today. First, it outlines the three ideational currents that dispute foreign policy decision-making (autonomists, globalists and americanists) and its effects up to 1990. Next, it analyses the gradual rise of Brazil's international legitimacy based on a foreign policy of prestige. Finally, it examines the decline of Brazilian foreign policy since 2014. This article aims to contribute to the systematic characterization of Itamaraty's schools of thought, tracing some of the narratives that permeate Brazil's international identity.

**Keywords:** Brazil, foreign policy, Itamaraty, autonomists, pragmatic institutionalists, americanists.

¿Qué es el tiempo? [...] El tiempo es activo,  
posee una naturaleza verbal, es “productivo”.

¿Y qué produce? Produce el cambio.

(*La Montaña Mágica*, Thomas Mann, 2013 [1924], p. 498).

## 1. Introducción

La política exterior brasileña tiene una larga tradición y ha sido debatida de manera prolífica, tanto por dotarse de un cuerpo diplomático de cariz profesional como pocos países en el mundo, como por la idoneidad de esta

política pública como estrategia de cambio y mejora de la posición de Brasil en el escenario internacional. Así, la experiencia histórica de la política exterior brasileña es concebida como un referente de pensamiento político y de aplicación. Consecuentemente, la revisión exhaustiva de esta arquitectura se encuentra en constante debate y consideración con el objeto de coadyuvar al diseño de políticas públicas a futuro. En su camino, este viaje histórico acomete ciertas frustraciones de un relato de modernidad y progreso con más fisuras que evidencias. De esta manera, las proyecciones de un aspirante a potencia emergente, siempre llamado a tener un mayor rol protagónico, nos permiten desvelar claves de cómo diverge lo proyectado y lo implementado, esto es, entre las aspiraciones de desarrollo de un país del Sur y los obstáculos para insertarse en el Norte.

A pesar de la existencia de agudas clasificaciones de las familias de Itamaraty (Saraiva, 2020: 9-10) distinguiendo entre institucionalistas pragmáticos y autonomistas, aquí matizamos tal diferenciación, al incluir a americanistas, que subrayan la necesaria sintonía con Washington como la mejor brújula para obtener réditos en política exterior; autonomistas, que defienden una inserción activa de Brasil en las instituciones globales, diversificando sus relaciones con otros actores del Sur para contrapesar el poder de las potencias occidentales y ampliar el margen de acción en el escenario internacional; e institucionalistas pragmáticos, que apoyan la inserción brasileña de la mano de los regímenes internacionales de cariz liberal, al considerar que pueden favorecer el desarrollo económico.

Inmerso en este debate, este artículo analiza la política exterior brasileña en perspectiva histórica, identificando sus rasgos definitorios y arrojando luz sobre las ideas que nutren el pensamiento político de Itamaraty en la actualidad. Para ello, se estructura en tres partes. Primero, se bosquejan algunas pinceladas históricas, resaltando las corrientes ideacionales que pugnan por la toma de decisiones en política exterior (americanistas y autonomistas) y su aplicación en los diferentes gobiernos hasta las primeras elecciones tras la reforma constitucional de 1988. Seguidamente, se analiza el surgimiento de la corriente institucionalista pragmática, de la mano de la ascendente legitimidad internacional de Brasil a partir de una política exterior de prestigio, el rol creciente de la diplomacia presidencial y el proceso de democratización de Itamaraty. Finalmente, se abordan los lineamientos generales del declive y desprestigio de la política exterior brasileña desde 2014. Con este análisis, este artículo colabora con la caracterización sistemática de las escuelas de pensamiento de Itamaraty, y traza así algunas narrativas que impregnan la identidad internacional de Brasil.

## 2. Autonomistas y americanistas en pugna: hacia una caracterización de la política exterior de Brasil

### 2.1 De la fundación de la República a Kubitschek

Desde la génesis misma del imperio como estado independiente, las diferencias estructurales e institucionales del país frente a sus vecinas repúblicas se transformaron en grandes límites para establecer agendas políticas comunes. Estas características motivaron una política exterior imperial concebida en términos de una diplomacia cordial, con miras a un europeísmo cercano a Gran Bretaña (GB) y Portugal que poco interés prestaba al devenir continental. Atento a la inestabilidad política doméstica producto del cambio de régimen en 1889, la llegada a principios del siglo XX del Barón del Río Branco, un monarquista, al Ministerio de Relaciones Exteriores, se tradujo en una voluntad explícita por separar el accionar externo de los vaivenes de la política doméstica, profesionalizándola y orientándola a largo plazo como política de estado. Con este fin, se transitó desde entonces, y a lo largo de la primera mitad del siglo XX, de una diplomacia gestionada patrimonialmente, que no diferenciaba las instituciones de los diplomáticos, a una profunda reforma administrativa que dotara a Itamaraty de una estructura burocrática racional (Cheibub 1985).

Entre las alteraciones más notables, la primera administración republicana se enfocó en otorgar por primera vez un papel preponderante a Estados Unidos (EEUU). Al afirmar las bases del americanismo, Itamaraty reconoció a la potencia hemisférica como *hegemón* del subsistema de poder americano, garantes del orden, la paz y la estabilidad en el continente; procurando, a la postre, reemplazar paulatinamente a GB como principal socio comercial (Bethell 2012: 7-8). El propósito de esta alianza no escrita era poner el poder de EEUU al servicio de los objetivos internacionales de Brasil, a través del establecimiento de una relación de preferencia que generase buenos resultados políticos y económicos sin perjuicio de su soberanía (Cervo y Bueno 2002: 192-202; Birlé 2005: 130).

De manera paralela, la República volvió sus ojos hacia sus vecinos, con quienes estableció una relación especial valiéndose de la mediación del panamericanismo norteamericano. El accionar de Itamaraty estuvo orientado a contrarrestar la influencia de EEUU o cambiar las estructuras para diluir su presión y su influencia, tanto en su política doméstica como en la región (Lima 1994; Burges 2017: 84, 176, 220). Así, a través de esta lectura pragmática liberal, Río Branco estableció lo que la literatura especializada destacó, posteriormente, como las bases de una política exterior brasileña asentada sobre los principios de autonomía (Fonseca Jr. 1998; Vigevani y Cepaluni 2009) y universalismo (Birlé 2013), marcando ideacionalmente las interacciones

bilaterales, la construcción de organismos regionales y la participación de Brasil en organismos multilaterales a lo largo de todo el siglo XX.

Este alineamiento se plasmó en la participación de Brasil en la Primera Guerra Mundial, lo cual más tarde le permitió obtener un lugar como miembro electo no permanente en el Consejo de Seguridad de la Liga de las Naciones (CSLN). Ante la ausencia de EEUU, Brasil se transformó allí en el representante del panamericanismo, catapultando su proyección mundial hacia un nuevo rol como jugador global. Tal actitud le valió para ganar un gran prestigio ante las potencias, permaneciendo sin embargo desconectado de la región suramericana. Los conflictos existentes en la política oligárquica doméstica se hicieron latentes en 1920, de la mano de las demandas de nuevas fuerzas sociales y los efectos políticos de la revolución rusa. Ligada a los intereses del modelo agroexportador paulista en crisis, la diplomacia contrarrevolucionaria de las oligarquías frente al comunismo también encontró resistencias al interior de Itamaraty.

En 1926, el fracaso en los esfuerzos por obtener un asiento permanente en el CSLN frente a la pugna por el posible ingreso de Alemania devolvió al país a la realidad. La primera experiencia brasileña como jugador global llegó así a su fin. Criticado por los países latinoamericanos a quienes decía representar, Brasil abandonó el organismo, girando nuevamente hacia América de la mano de una política de aislacionismo hemisférico. Hasta la revolución de 1930, los esfuerzos del cuerpo diplomático brasileño se enfocaron en discretas acciones para revertir la mala imagen cosechada, consolidar sus acuerdos limítrofes y contrarrestar los liderazgos alternativos en la región.

Ante la imposibilidad de sostener el modelo agroexportador debido a la crisis de 1929, el cambio de paradigma en el modelo de desarrollo instaurado por el gobierno de Getulio Vargas produjo una transformación de la percepción del interés nacional (Crescentino 2021: 343-344), y con ello, de las prioridades de la política exterior. Sin dejar de lado a sus socios e intereses tradicionales, Itamaraty postuló una autonomía panamericanista conciliadora, cooperativa y cercana a sus vecinos regionales (Cervo 2008: 44-45). Empero, su afán modernizador e industrializador procuró abrir nuevos espacios de negociación entre las potencias mundiales.

Ante una Europa inestable y EEUU padeciendo los efectos de la crisis, Alemania posó sus ojos en Latinoamérica, con miras a ampliar su capacidad de influencia global. Como consecuencia, a lo largo de la década de 1930 Brasil experimentó un doble juego con respecto a ambas potencias, a partir de la diplomacia de la equidistancia pragmática desarrollada hasta la entrada del país en la guerra (Moura 1980: 62-63). Con ello, procuraba acceder a una posición privilegiada en la región, que permitiese al país cosechar frutos para el fomento de su industria a partir de una ambivalencia en la competencia de poder entre las potencias mundiales.

La fundación del *Estado Novo* en 1937 fue acogida con vehemencia en Berlín y Roma, pero no alteró la balanza hacia los países del Eje. En 1938, el embajador de Brasil en EEUU, Osvaldo Aranha, fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores. La crisis diplomática con Alemania de 1938 y la misión de Aranha a los EEUU en 1939 (Cervo y Bueno 2002: 264-267) perfilaron la política exterior brasileña de los años siguientes. Si bien, con el inicio de la guerra, Vargas mantuvo su política de neutralidad y pragmatismo como mecanismo de profundización de su autonomía a nivel externo, la prioridad asentada en el desarrollo nacional condujo nuevamente a reformular la acción exterior con base en una autonomía a través de la dependencia (Moura 1980). Así, la política exterior practicada por el *Estado Novo* desvió su rumbo hacia un tímido panamericanismo de solidaridad hemisférica.

La entrada de EEUU en la II Guerra Mundial provocó una nueva convocatoria de las Reuniones de Consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas en Río de Janeiro (1942). A pesar de que la no-beligierancia argentina evitó una ruptura continental unánime de las relaciones con los países del eje (Moura 1980: 138-139), el encuentro representó la consolidación de los esfuerzos estadounidenses en el continente, poniendo fin a la equidistancia pragmática brasileña. En última instancia, la participación de 25.000 soldados de la *Força Expedicionária Brasileira* en Italia durante la segunda guerra, la instalación de bases militares en Belém, Natal y Recife, y el realineamiento de la política exterior brasileña estuvieron profundamente ligados al proyecto nacional de reequipamiento militar, pero también a un proyecto de desarrollo nacional que permitiese profundizar la autonomía futura por medio de grandes inversiones estadounidenses. El proyecto siderúrgico nacional de Volta Redonda fue la manifestación más visible de esta interacción.

A partir de 1944, los aliados comenzaron a institucionalizar el orden político y económico que regularía las relaciones interestatales desde entonces. A nivel continental, la Conferencia Interamericana de Chapultepec de 1945 abordó la posición de los países americanos en esta nueva estructura, garantizando la subordinación latinoamericana al *hegemon* continental (Moura, 2012 159-161). En este contexto, a pesar de que la alianza política del *Estado Novo* de Vargas con EEUU había creado la ilusión de una relación especial entre ambos países en la cual Brasil aparecía como ‘potencia asociada’, el triunfo aliado en la guerra no se tradujo en un apoyo político, económico ni militar (Birle 2013: 130). Al contrario, la retórica internacional del triunfo de la democracia ante los fascismos totalitarios se sumó a las críticas de la oposición política doméstica. Cercado por conservadores, liberales y comunistas (Hirst 1981: 8), Brasil transitó, inevitablemente, hacia una democratización. La celebración de elecciones estuvo marcada por fuertes presiones norteamericanas ante la creciente desconfianza hacia Vargas debido a su posible acercamiento a la

Unión Soviética por el apoyo del Partido Comunista. A pesar de ello y del triunfo electoral del ex ministro de guerra del *Estado Novo*, las relaciones políticas del Brasil de Dutra no alteraron el rumbo de la política exterior previa, profundizando el americanismo a un nivel sin precedentes.

Así, Itamaraty mantuvo un alineamiento a la política exterior norteamericana en los organismos multilaterales, la adopción de políticas económicas liberales, una oposición a las iniciativas soviéticas (incluida la ruptura de relaciones en 1947) y un equilibrio de poder en su región (Moura 2012: 183-184). Empero, el ministerio se vio obligado a enfrentar los desafíos derivados de la creciente desilusión brasileña por los magros resultados de su alianza privilegiada y las propias reflexiones sobre el papel internacional que debía ocupar el país (Hurrell 2013: 81-82). El nuevo fracaso de Brasil por obtener un asiento permanente en el CSNU se vio parcialmente superado por el apoyo norteamericano en la nominación brasileña para un asiento no permanente.

Paralelamente, la incorporación de Brasil en más de 19 organismos multilaterales en 1947 generó dificultades a Itamaraty, incapaz de lidiar con las demandas resultantes del nuevo orden mundial (Lessa et. al. 2010: 338). Esto se replicó a nivel hemisférico, con la firma de múltiples acuerdos que buscaron establecer una unidad continental bajo dominio norteamericano. Tras la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente de Río de Janeiro (1947), en la Conferencia de Bogotá de 1948 fueron aprobados cinco de los documentos básicos de la política panamericana, incluyendo la carta fundacional de la OEA. No obstante, la política panamericana enfrentó un periodo de parálisis de al menos una década, debido al surgimiento de la dicotomía entre regionalismo y universalismo en el seno de la OEA, subordinada ante la ONU en la gestión de la paz.

Con el fin del gobierno de Dutra y la elección de Vargas, la política exterior retomó su centralidad en la consecución del desarrollo nacional, dando cauce a una retórica que polarizó a la sociedad hasta el golpe de estado de 1964. Por un lado, la vertiente *nacionalista* enfatizaba un desarrollo industrialista con carácter social, autónomo de EEUU y asentado en las ideas cepalinas. Por el otro, las corrientes *liberales* proto-institucionalistas apostaban por asociarse con el capital extranjero para modernizar el país, confiando en las ventajas comparativas de la agricultura y el alineamiento a la agenda de la Guerra Fría trazada por EEUU (Vizentini 2005: 13).

En un contexto de bipolaridad creciente reflejado en el conflicto de Corea, el apoyo de Vargas a las iniciativas norteamericanas buscaba restaurar las relaciones privilegiadas. Empero, a pesar de su compromiso con la defensa del mundo libre y la lucha anticomunista (Alves 2007: 140-143), la Guerra

Fría limitó esta aspiración y se estancó definitivamente con la llegada de Eisenhower a la Casa Blanca en 1953. Y es que, a pesar de una tímida alteración en el discurso político ante los fuertes embates anticoloniales en el escenario internacional, lo principal para el Brasil de la posguerra era afirmarse *vis-a-vis* las potencias triunfantes. Esta política pendular con el *hegemon* y la falta de resultados a nivel doméstico y externo alejaron paulatinamente a Vargas del apoyo de los nacionalistas y liberales que, combinadas con fuertes presiones externas, lo aislaron hasta desembocar en su suicidio.

Tras su muerte, la gestión de Café Filho se inclinó de nuevo por el realineamiento automático y la defensa del Occidente democrático y cristiano liderado por EEUU. Esto envolvía, también, un compromiso con la integración de Brasil al orden económico liberal internacional, y una internacionalización de su economía. Así, la creciente crítica de la vertiente nacionalista encontró un espacio de debate y diseminación de sus ideas con la creación del *Instituto Superior de Estudos Brasileiros* (ISEB) en 1955. Sus defensores consideraban que la política exterior debía centrarse en las necesidades de desarrollo del país a partir de la confrontación emergente entre naciones desarrolladas y en desarrollo (Hurrell 2013: 89). A pesar de la brevedad del gobierno de Café Filho, su política exterior y de desarrollo doméstico sentaron las bases fundacionales del desarrollismo de Kubitschek (Crescentino 2021: 346). Gracias a la atracción de capital por medio de créditos e inversión extranjera directa y la apertura de la importación de maquinaria e insumos industriales, el desarrollismo-asociado marcó, hasta 1958, una agenda externa que buscaba armonizar los intereses industriales de Brasil con los de EEUU (Vizentini 2005: 20).

Frente a la crisis económica, el gobierno de Kubitschek trasladó sus dificultades domésticas al ámbito externo y, ante la inflexibilidad norteamericana, retomó el nacionalismo y el pragmatismo de Vargas a través de un panamericanismo que priorizaba el entorno hemisférico. Así, la Operación Panamericana (OPA) de 1958 tuvo como objetivo devolver a Brasil su rol regional protagónico y su proyección internacional histórica, postulando al país como interlocutor y coordinador de las acciones norteamericanas de cooperación e inversión hemisféricas para erradicar el subdesarrollo de Latinoamérica y, con ello, evitar la penetración de ideologías exóticas y antidemocráticas (Cervo y Bueno 2002: 311-315). La OPA se tradujo en un relativo involucramiento de los EEUU en la asistencia financiera y técnica de los países de la OEA a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID - 1959), e influyó indirectamente en la fundación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC - 1960) y la formulación de la Alianza para el Progreso (1961).

En paralelo, Brasil redujo el alineamiento automático con EEUU mediante la búsqueda de mercados europeos y asiáticos (particularmente Japón) y el restablecimiento en 1959 de las relaciones comerciales con la Unión Soviética

(interrumpidas desde 1947) y los países del Este. Sin embargo, también procuró desprejarse de la disputa bipolar con una mayor actividad en organismos multilaterales, impulsando una mayor estabilidad en los precios de los productos primarios y un compromiso creciente con el principio de autodeterminación de los pueblos en los procesos de descolonización en África y Asia. No obstante, Kubitschek mantuvo un bajo perfil ante la efervescencia del continente africano, que representaba un peligro económico por la hipótesis de que los nuevos países se erigieran en competidores directos de las exportaciones brasileñas. Aun así, durante el segundo gobierno de Kubitschek se gestó un cambio de rumbo que sería profundizado por la Política Externa Independiente (PEI) ejecutada por los gobiernos de Janio Quadros y Joao Goulart.

## **2.2 Hacia la consolidación del universalismo en la Política Exterior Brasileña**

La llegada a la presidencia de Janio Quadros, candidato de la alianza liberal conservadora, sorprendentemente no implicó un realineamiento con EEUU. Al contrario, su PEI consolidó la tradición diplomática universalista y de carácter autonomista, que generó una ruptura con el patrón de comportamiento de las relaciones diplomáticas de Itamaraty, históricamente formuladas a través de sus relaciones con el *hegemon* (GB o EEUU). Este nuevo patrón fue reforzado, a su vez, por algunas narrativas históricas de la acción exterior brasileña: los principios de no intervención, autodeterminación, igualdad jurídica internacional y resolución pacífica de los conflictos (Mariano 2015: 41-42).

En este sentido, al trasladar el eje oeste-este propuesto por la agenda realista norteamericana hacia una lectura norte-sur de corte *cepalino/isebiano*, Itamaraty complementó su narrativa universalista del ejercicio de un papel protagónico con una diplomacia económica organizacional ligada a su proyecto desarrollista (Lima 1994: 36-37). Así, la superación del conflicto de intereses entre su desarrollo industrial sustitutivo de importaciones y las presiones de liberalización económica -tanto domésticas como del *hegemon* hemisférico- se dio por medio de la diversificación de sus relaciones internacionales. Esta actitud se consumó a través del fortalecimiento de su perfil de líder del tercermundismo y por un posicionamiento autónomo en el conflicto bipolar, con lo que aumentaba sus relaciones con países de África, Asia y del Este.

Quadros enfatizó la libertad de acción de Brasil al no pertenecer a ningún bloque -incluyendo el de países no alineados- y reforzó su identidad occidental y cristiana, reconociendo empero sus raíces africanas e indígenas. Ello permitía al país liderar un frente contra el subdesarrollo y toda forma de opresión política y económica, a la vez que constituirse como puente entre Occidente y el tercer mundo (Quadros 1961: 21-26). No obstante, esto no implicó descuidar el ámbito

regional, procurando superar la fase jurídico-política del panamericanismo para ingresar en una económica, centrada en una retórica de asociación, integración, cooperación y desarrollo de los pueblos (Dantas 2011: 23).

Constreñido por el sistema parlamentario, la presidencia de Goulart no alteró las bases de la PEI. Por el contrario, el desarrollo y la emancipación económica fueron postulados de la mano de la democracia representativa y la reforma social como aspiraciones máximas de la política exterior, garantes con ello de su continuidad pese a la inestabilidad institucional (Dantas 2011: 9). Tampoco alteraría estos principios la falta de estabilidad en la dirección propia de Itamaraty, que contó en el transcurso del gobierno Quadros-Goulart con cinco ministros distintos. De hecho, Araújo Castro, el último de ellos, fue el único de los ministros de Goulart que no fue separado de su cargo por el golpe, sino por su propia renuncia voluntaria. Su administración sostuvo la necesidad de *universalizar* la ONU como espacio de diálogo entre diferentes ideas y superar con ello la contienda bipolar, mientras mantenía la pertenencia de Brasil al sistema interamericano. Entendía que el objetivo común debía guiar a las naciones hacia la emancipación económica y la justicia social, la paz y la igualdad jurídica, y la lucha por la soberanía política, la libertad y los derechos humanos. Estas ideas fueron sintetizadas en torno a tres conceptos: desarrollo, desarme y descolonización (Castro 1963: 518-521).

A pesar de los vanos acercamientos de Goulart a EEUU, el temor latente de que se produjese una *cubanización* de Brasil tras el retorno al presidencialismo se vio agravado con la estatización de empresas públicas por algunas autoridades estatales. En el frente externo, esta desconfianza se plasmó en una creciente paradiplomacia de los estados opositores, y llegó a su clímax con la renovación del acuerdo militar por Itamaraty con EEUU a espaldas de Goulart. El estallido final tendría lugar tras el anuncio de la reforma agraria y la nacionalización de las refinerías de petróleo en 1964, con la ejecución del golpe de estado respaldado por la Operación norteamericana *Brother Sam*.

Poco después y ante la percepción de que toda la vida internacional estaba condicionada por la lucha contra el comunismo, el gobierno de Castelo Branco anunció el retorno al americanismo, por medio de un alineamiento político, económico y militar con EEUU. En su calidad de líder del mundo libre y principal guardián de los valores occidentales, se concebía que el tradicional aliado debía servir de guía para la acción externa brasileña. Esta *política de la interdependencia* entendía que el concepto de soberanía nacional había quedado obsoleto, y que Brasil debía en su lugar orientar su acción exterior en una estructura de *círculos concéntricos* –definidos de mayor a menor importancia en torno a Latinoamérica, el hemisferio occidental y la comunidad occidental–, en el seno de *fronteras ideológicas* (Hurrell 2013: 109-115).

Se justificó el abandono de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, fortaleciendo a cambio el compromiso del país con la lucha anticomunista en la región a través de una fuerza interamericana de paz a cargo de la OEA. Tal compromiso se plasmó de inmediato con la suspensión de las relaciones con Cuba (1964) y la participación en la intervención de República Dominicana (1965). Paralelamente, la política exterior se orientó a integrar al país al comercio exterior, fomentando reformas para la integración y la cooperación económica en la OEA y la ALALC (1965), y la defensa de la doctrina de la seguridad económica colectiva en instituciones como el GATT o la UNCTAD. Estas prioridades fueron criticadas por la prensa, que evaluaba negativamente el ‘occidentalismo’; por las Fuerzas Armadas, cuyo nacionalismo aborrecía la subordinación a los intereses de EEUU; y por la burguesía nacional y las clases medias, descontentos con la desnacionalización de la economía y la recesión (Cervo y Bueno 2002: 400-405).

Los cambios de gobierno en 1967 y 1969 respondieron, en parte, a la pugna entre nacionalistas y liberales en las fuerzas armadas, apoyados por los segmentos de la burguesía afectados por la liberalización de la economía. Tales alteraciones se tradujeron en una redefinición constante del concepto de desarrollo y su integración con el de seguridad. A la postre, ello generó una diversificación y multilateralización de las relaciones internacionales, que serpentearon entre la *diplomacia de la prosperidad* (contribuyendo con el milagro brasileño), y la *diplomacia del interés nacional* (fortaleciendo el rol del país como gendarme hemisférico). Así, aunque las decisiones de Itamaraty no siempre siguieran los dictados de EEUU, fueron toleradas y acompañadas por sus gobiernos, con la confianza en que “adonde vaya Brasil, América Latina lo seguirá”. La negativa a firmar el Tratado de No-Proliferación Nuclear (1968), el apoyo de Brasil en el golpe de Bolivia (1971), la interferencia en las elecciones de Uruguay (1971), o el apoyo logístico y armamentístico e inmediato reconocimiento tras el golpe de estado en Chile (1973) fueron sólo algunas de las manifestaciones del nuevo rol de Brasil en el seno de la Guerra Fría interamericana (Harmer 2012: 660-661). Sin embargo, discursivamente, el foco de la política exterior retornó al enfoque norte-sur, enfatizando la defensa de un interés nacional comprometido con la lucha contra el subdesarrollo doméstico como mecanismo de control de la subversión comunista (Hurrell 2013: 144-145).

Con la llegada de Ernesto Geisel al poder, la relación entre política exterior y desarrollo económico se mantuvo como eje decisor en Itamaraty con la implementación del *pragmatismo ecuménico y responsable*, de perfil autonomista. Ello fue facilitado por la existencia de factores estructurales y agenciales. Por un lado, la disminución de las tensiones en la Guerra Fría se tradujo en una cierta pérdida de coherencia del sistema de alianzas, agravado

por el declive de poder relativo de Washington ante el auge de Japón y Europa Occidental. En paralelo, la conformación de un bloque con cierta capacidad propositiva en la agenda global desde el tercermundismo llegó de la mano de la progresiva liquidación de los imperios coloniales, permitiendo con ello la proyección de un conjunto de potencias intermedias –entre ellas, Brasil– que ganaron autonomía ante las grandes potencias. A nivel regional, la presencia de dictaduras pro-americanas integradas a través de la Operación Cóndor y la doctrina Nixon coadyuvaron a que EEUU centrara su atención en Asia y Medio Oriente, disminuyendo su interés en Latinoamérica. Este escenario de naciente multipolaridad se integró al proceso globalizador, traducido en una mayor integración de los mercados mundiales, una mayor concentración del capital y una fuerte centralización del progreso tecnológico, frente a los cuales las nuevas potencias intermedias lideraron las demandas de reformas del orden económico internacional (Pinheiro 2013: 110-111; Lima y Moura 1982: 350).

Por otro lado, el interés personal de Geisel y su sintonía con su ministro de relaciones exteriores, Azeredo da Silveira, fue crucial para la consolidación de una política exterior pragmática y flexible del *hegemón* hemisférico y del orden bipolar, considerados limitantes de la autonomía. En esta estructura, Europa Occidental y Japón, el Tercer Mundo (fundamentalmente Latinoamérica, África y Oriente Medio) y los países del Este fueron la vía para aumentar la flexibilidad diplomática del país y abrir así nuevas opciones (Hurrell 2013: 253-256, 299).

Con una retórica contraria a la de Castelo Branco, la implementación de lo que ha sido rotulado como *autonomía por la distancia* (Fonseca Jr. 1998: 353-374) o *aislacionista* (Lampreia 1998: 11) se asentó en la voluntad de proyectar el interés (económico) nacional al exterior, encontrando su justificación en las demandas del modelo de desarrollo (Mariano 2015: 52-53). Así, la delicada situación de la balanza comercial y los niveles de endeudamiento, producto de la desaceleración del milagro económico, se mostraron como grandes argumentos para afrontar una búsqueda frenética por diversificar la dependencia financiera, comercial y tecnológica a través de nuevos mercados para las exportaciones y fuentes de financiamiento y energía. Ello se dio de la mano de una diplomacia multilateral asertiva y crítica del orden económico liberal que se manifestó a través del G77, el Diálogo Norte-Sur y la UNCTAD (Hurrell 2013: 261-262; Lima 1994: 37; Spector 2015: 39-40).

A pesar de esta política activa en relación a la economía, Brasil optó por el distanciamiento de temas y acuerdos internacionales polémicos para el régimen político autoritario. Más aún, la llegada de Carter a la presidencia de EEUU trajo aparejada una fuerte crítica hacia la violación de los derechos humanos y a la política nuclear de Brasil, defendidas por Silveira desde la retórica de la no intervención. Con la segunda crisis del petróleo, los efectos

de la recesión económica internacional en las economías del tercer mundo y en las crisis de deuda de los países latinoamericanos afectaron fuertemente el eje de la diversificación brasileña, limitando profundamente la diplomacia *universalista y diversa* del gobierno de Figueiredo (Lima y Moura 1982: 351; Hurrell 2013: 311).

Con el triunfo de Reagan en las elecciones norteamericanas, las presiones anti-nucleares y pro derechos humanos de Carter fueron reemplazadas por el retorno del discurso bipolar al ámbito hemisférico. La nueva coyuntura provocó un paulatino realineamiento con EEUU, reforzado por las presiones de bancos y organismos de crédito. Constreñido fuertemente, Itamaraty cedió parte de su importancia en el tablero político, más centrado en las prioridades financieras y la crisis de legitimidad del régimen. Los acuerdos con el FMI se convirtieron, con ello, en el epicentro de los esfuerzos brasileños, con el eje en el ministerio de economía. Como consecuencia, Brasil asistió en la etapa final del gobierno dictatorial al auge y caída del modelo nacional-desarrollista de inserción internacional, debido principalmente a la consumación del proceso globalizador (Vizentini 2005: 61).

### **3. Redemocratización, diplomacia presidencial y prestigio internacional**

Aún inmerso en este contexto, el gobierno de Sarney encaró un proceso de transición democrática con grandes limitaciones. La política exterior fluctuó entre el realineamiento con EEUU frente a las presiones del FMI y el fortalecimiento del neoliberalismo; la institucionalización de sus compromisos históricos a través de su reconocimiento constitucional; y, por otro lado, el mantenimiento del compromiso universalista. Este último se estructuró en tres ejes. Primero, un regionalismo sudamericano, centrado en el fortalecimiento de las relaciones de cooperación con la recientemente democratizada Argentina; y latinoamericano, plasmado en el artículo 4º de la Constitución de 1988. Segundo, un renovado compromiso con el multilateralismo, a través de la ONU y la OEA, pero también por medio de negociaciones como la Ronda de Uruguay del GATT o la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (1986). Tercero, una irregular continuidad de las relaciones con otros países del tercer mundo, apoyadas en lazos geográficos y culturales, como la primera reunión de la futura Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), pero también pragmáticos, como sus reuniones con países de Oriente Medio y Asia (Lima 1994: 38).

Ante el fin de la alternativa contrahegemónica soviética, la inestabilidad económica del tercer mundo y el auge del pensamiento único neoliberal, Fernando Collor de Mello retomó una lectura instrumental americanista de

política exterior. Como consecuencia, Itamaraty profundizó su subordinación al objetivo de la modernización y a la internacionalización de la economía en nombre de la competitividad (Mariano 2015: 56). Desde el punto de vista diplomático, se distinguió un doble camino. Por un lado, la reducción de las disputas con los poderes centrales a través del retorno al enfoque de la alianza privilegiada con EEUU en el nuevo orden global unipolar (Birle 2005: 131-132). Por el otro, el fortalecimiento de la posición exterior brasileña a través de la construcción de bloques regionales y el abordaje de los nuevos temas de política exterior en las instituciones multilaterales, como el medio ambiente y los derechos humanos (Sallum Jr. 2011: 269). Para Brasil, la cuestión repercutió así en las posibilidades que tenía un país con recursos de poder limitados para protegerse a sí mismo en el sistema internacional emergente (Burges 2017: 176) ante el agotamiento del modelo de crecimiento interno sustitutivo de importaciones (Hirst y Pinheiro 1995: 6).

La política exterior fue así redefinida como instrumento de defensa de las credenciales de buena conducta del país en el mundo, con la esperanza de que ello le permitiese restaurar su credibilidad exterior e ingresar al selecto club del poder mundial (Vizentini 2005: 84). A nivel teórico, se entendía que la capacidad de creación de reglas e instituciones abriría una nueva espita para la participación positiva de las potencias medias en el sistema internacional. La concepción de una autonomía adquirida a través de la distancia y el aislamiento crítico del orden occidental vigente, implementada en 1974, cedió paso así a una autonomía alcanzada por medio de la integración activa y constructiva del nuevo orden internacional, tratando de proyectar los valores e intereses de Brasil en sus instituciones y organismos reguladores (Fonseca 1998: 361-368; Lafer 2000: 263; Sallum Jr. 2011: 268). En términos prácticos, esta defensa se tradujo en una voluntad explícita por adaptarse al multilateralismo (con el retorno al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) tras 23 años de ausencias), una fuerte apuesta por coaliciones regionales (con el eje puesto en la constitución del MERCOSUR), una reducción de las fricciones con EEUU y un compromiso con el fortalecimiento de su identidad occidental (Spektor 2015: 41-43).

Tras el proceso de *impeachment* a Collor de Mello, la imagen internacional del país se vio gravemente dañada. Ante la inestabilidad política doméstica, Itamar Franco cedió la cartera de Itamaraty a actores de prestigio de la corporación diplomática. Con la ruptura previa del consenso en torno al paradigma ordenador de la política exterior brasileña (Lima 1994: 40-43), las gestiones de Fernando Henrique Cardoso (1992-1993) y Celso Amorim (1993-1994) se centraron en revalorizar la presencia de Brasil en el escenario mundial y regional desde una perspectiva universalista, manteniendo los compromisos previos con la defensa del sistema multilateral y regional, pero

recuperando también el discurso desarrollista. Tomadas en conjunto, estas iniciativas reflexionaban sobre los diferentes proyectos de inserción exterior contemplados por Itamaraty: el de un país continental (*país ballena*); el de una potencia media con intereses múltiples (*global trader*) trabajando en conjunto con sus pares (China, India, Rusia y posteriormente, Sudáfrica); y el de un actor central en el proceso de regionalización (Hirst y Pinheiro 1995: 6-14; Bernal-Meza 2002: 39).

Estos esfuerzos se vieron plasmados en una actitud activa para asegurar su voz y voto en la reforma institucional del orden internacional y en la construcción del nuevo orden regional. Mientras que, en términos políticos, se reflejó en la recuperación de la histórica propuesta de Brasil para democratizar y ampliar el CSNU; en términos económicos, se materializó en una enérgica protesta contra el proteccionismo de los países desarrollados y en pos del acceso de los países subdesarrollados a tecnologías de punta en la fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A nivel regional, el país mantuvo su compromiso con la OEA, el MERCOSUR y la CPLP, pero procuró también generar un contrapeso a la hegemonía norteamericana sin buscar una confrontación directa. Tal activismo le otorgó reconocimiento como potencia media regional y le concedió un rol protagónico ante los desafíos económicos y políticos de las estrategias hegemónicas estadounidenses en América Latina (ALCA) (Bernal-Meza 2002: 43). Por su parte, el fomento de una agenda de desarrollo fue ligado a la agenda de paz, generando un compromiso del país en la lucha por los derechos humanos, la democracia, el desarrollo y el medio ambiente.

Apoyándose en el consenso generado a partir del Plan Real, el gobierno de Cardoso mantuvo las mismas credenciales de fortaleza económica, credibilidad y prestigio internacional defendidas desde 1990. Procuró así insertar a Brasil en la dinámica de la economía globalizada, con el objetivo de construir un entorno favorable que posicionara al país como socio confiable, con una capacidad nacional y regional para construir reglas adecuadas a través del compromiso con la democracia, los derechos humanos y la libertad económica. A través de la profundización de este institucionalismo pragmático (Pinheiro 2000), Cardoso inició una búsqueda por posicionar a Brasil como líder regional, potencia emergente de ingresos medios y, a través de un compromiso activo con la construcción y reforma de los organismos internacionales, un actor internacional (Burgos 2017: 155-180). Por supuesto, la diplomacia presidencial fue central para la generación y el aprovechamiento de nuevas oportunidades (Danese 2017) y resultó particularmente determinante en la estrategia de desdramatización de las relaciones con EEUU.

Por otra parte, desde la posguerra, Itamaraty había tenido un control prácticamente monopolístico sobre el diseño y la ejecución de la política exterior,

incluida la comercial. A partir de la transición democrática, la apertura del ministerio a la opinión pública, el tercer sector y el sector privado había conducido a una pérdida de primacía en el proceso de toma de decisiones de política exterior (Cervo 2002: 6). Como respuesta ante el descontento generado, Cardoso enfatizó las líneas de continuidad de la institución a partir del principio de cambio en la continuidad, exteriorizado en el fomento de la *autonomía por la integración*. Ello se vio traducido en una estrategia basada en el multilateralismo y un bilateralismo de reciprocidad, moderada en sus relaciones con EEUU y Europa Occidental (Milani 2011: 79). De esta manera, al participar e influir activamente en la elaboración de las normas e instituciones del nuevo orden mundial, el país adquiriría mayor control sobre su destino a través de su poder estructural, incluyendo en esta tarea los valores brasileños en la agenda internacional (Fonseca Jr. 1998: 363-374; Lampreia 1998: 6).

Cuando la crisis del real estalló en 1999 y el triunfo republicano se consagró en EEUU, las tibias protestas realizadas por Cardoso frente a una arquitectura financiera internacional sin reglas estables y justas se transformaron en un discurso profundamente crítico de la globalización asimétrica y el proteccionismo de los más ricos (Cardoso 2001). Las dificultades por mantener una actitud diplomática autónoma crecieron aún más tras el estallido de la guerra del terror post 11 de septiembre de 2001, generando tensiones con EEUU. Junto a las fuertes críticas de su política doméstica, tales tensiones llegaron a su clímax cuando, tras tres elecciones fallidas, el sindicalista Lula da Silva llegó al poder con la difícil tarea de calmar el descontento social y agrandar a los mercados.

La llegada de Lula a la presidencia supuso una propuesta alternativa que, sin renunciar al consenso democrático liberal, se valió del boom del precio de las materias primas y del consiguiente crecimiento económico para dar cauce a políticas de estado de inclusión y desarrollo social. Frente a la fe ciega por el mercado y el Estado mínimo, el discurso político de Lula promovió un fortalecimiento del papel del Estado de la mano de acciones que permitieran al país penetrar en los procesos globales como agente activo de la gobernanza global sin someterse al juego de las fuerzas tradicionales (Cervo 2010: 10).

Así pues, su gobierno profundizó un cambio de paradigma en la administración de las relaciones internacionales de Brasil, tímidamente iniciado durante los últimos años del gobierno de Cardoso. En esta nueva estructura, la planificación del desarrollo económico y social debían volver a las manos del Estado. Sin embargo, este estaría a su vez concentrado en buscar la inserción internacional del país para evitar la inestabilidad de las fuerzas internacionales, a través del establecimiento de consensos con los diferentes segmentos de la sociedad brasileña, velando por su bienestar y sus intereses, apoyando y legitimando sus iniciativas y transfiriéndoles a su vez poder y responsabilidades (Cervo 2010: 10).

Itamaraty colaboró, así, con el cultivo de un prestigio apoyado en el pacifismo, el derecho internacional y la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones, con un idealismo que tenía como fin un compromiso con la justicia social, la lucha contra la pobreza, la mejora de la convivencia democrática y el desarrollo sostenible. Como consecuencia, el éxito de las acciones del presidente Lula en términos de lucha contra las desigualdades sociales a nivel doméstico llevó al país a ganar credibilidad en la escena internacional. Mediante una gestión activa –promotora de nuevas agendas–, altiva –soberana frente a dictámenes de otras naciones–, no-indiferente (Amorim 2013: 11-12; Amorim 2011: 174) y universalista, el foco estuvo en el fortalecimiento de las instituciones multilaterales a fin de atenuar un unilateralismo estadounidense asociado a la expansión de la globalización económica de la década previa. Con ello, aspiraba a una multipolarización de las relaciones internacionales y a aumentar el peso del país en las negociaciones políticas y económicas (Vigevani y Cepaluni 2007: 291), redirigiendo sus esfuerzos hacia países tradicionalmente relegados, en un intento por convertirse en un *primus inter pares* y promover reformas en los marcos globales existentes.

Ofreciendo un enlace a la narrativa de continuidad, la política exterior fue bautizada desde la academia como *autonomía por la diversificación* (Vigevani y Cepaluni 2009). El objetivo tradicional del universalismo fue perseguido, así, a través de algunas de las pautas centrales ya aplicadas a través de la política exterior independiente y el pragmatismo responsable (Cardoso y Miyamoto 2012: 44-45), integradas, a su vez, a fenómenos de agencia y de estructura que coadyuvaron a un creciente rol protagónico de Brasil en el escenario internacional (Lima y Pinheiro 2018: 14). La gestión se enfocó en fortalecer la imagen del país como líder regional, al salvaguardar sus intereses frente al desafío de EEUU y otras potencias regionales, y jugador global, procurando reducir las asimetrías en defensa de un Sur al cual procuró dar voz vía la ampliación democrática de los organismos multilaterales. Tal defensa se vio concretada en la búsqueda de alianzas con países en desarrollo (como BRICS e IBSA), con socios no tradicionales (mayormente, países asiáticos y africanos) y alianzas regionales (como MERCOSUR, UNASUR y CELAC). La expansión de sus relaciones Sur-Sur sirvió como mecanismo de legitimación, consolidación y expansión del orden existente, con el objetivo de aumentar la influencia global de Brasil y ampliar las formas de abordar los desafíos existentes con una perspectiva contrahegemónica.

El compromiso con el *multilateralismo de la reciprocidad* pasó a ser uno de los pilares de Itamaraty, que trabajó sobre dos supuestos. En primer lugar, ante los peligros de una globalización asimétrica generadora de disparidades en el ejercicio del poder, la carencia de reglas en el orden internacional provocaba que prevalecieran los intereses de las grandes potencias. Por ello, en segundo

lugar, las reglas del sistema internacional debían ser desarrolladas de manera conjunta, de modo que evitasen que los intereses de unos fuesen satisfechos en detrimento de los de otros (Cervo 2010: 11). Ello fue llevado a cabo a través de dos iniciativas. Por un lado, el impulso a reformas graduales del sistema global que permitieran posicionar al país en las mesas de negociación sin alterar la estabilidad garantizada por los acuerdos multilaterales (principalmente, la ONU). Por el otro, la defensa de sus intereses en los organismos multilaterales de crédito (con un rol central en la Ronda de Doha de la OMC, pero también en el FMI y el BM) y a nivel bilateral, con la mayor variedad posible de socios.

#### 4. Pragmatismo y americanización de la política exterior

El Brasil post-Lula y, más específicamente, el que emanó del segundo mandato de Dilma (cuando los casos de corrupción se visibilizaron y la inercia en política exterior se consolidó) representó un claro fin de ciclo. En este periodo, la narrativa exitosa se tornó dramática a la hora de tener que plantar cara a dos frentes complejos. Por un lado, las revueltas domésticas, que marcaron los límites de una ya endeble alianza en el poder, gestadas en 2013 a raíz de la subida del precio del transporte público en São Paulo. Por el otro, la participación del país en eventos internacionales de peso, donde pasó a ser escrutado por la opinión pública mundial, como en la Copa del Mundo de 2014 o las Olimpiadas de 2016.

La conjugación de una profunda crisis del modelo de desarrollo petista, derivada del colapso financiero internacional de 2008, con la crisis político-institucional doméstica, tuvo un impacto nuclear en la autopercepción brasileña y la capacidad para proyectar su imagen en el mundo. Este proceso se consolidó en el primer mandato de Dilma Rousseff de la mano de Antonio Patriota, antiguo embajador en EEUU y muy lejos del cariz eminentemente político y diplomático que ostentara Celso Amorim durante el gobierno de Lula.

Ante este ya de por sí complejo escenario, las diferencias con la gestión previa se tradujeron en la impresión del sello personal de Dilma en la profundización de un fuerte compromiso con los derechos humanos. Como consecuencia, Itamaraty se vio obligado a afrontar las contradicciones de la diplomacia presidencial de Lula con las propias de la nueva gestión, concluyendo, así, la utopía de las buenas relaciones en la región (al aplicar la cláusula democrática del MERCOSUR en Paraguay o al conceder asilo político a un opositor boliviano, lo que tuvo como consecuencia el alejamiento de Patriota del ministerio), con otros países del Sur Global (al congelar el acuerdo con Irán o romper las relaciones diplomáticas con Indonesia) y con las potencias globales (a través de la crítica implícita de la *Responsibility while Protecting*

ante la intervención en Siria, o la crisis diplomática con EEUU producto del espionaje de la NSA). Todo ello, de la mano de una mayor centralización en el bloque BRICS (con el fin de IBSA y la creación del *New Development Bank*), pero cediendo a la vez terreno a Rusia y, sobre todo, a China.

Para el mandato que iniciaba en enero de 2015, no hubo señales de cambio. En su discurso de toma de posesión, el nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, Mauro Vieira, señaló que la “línea principal” de la acción exterior de la presidenta buscaba “consolidar el acceso de Brasil a todos los mercados, ayudando a recibir inversiones siempre que sea posible”<sup>3</sup>. El entonces equipo económico de Rousseff apostaba así por mitigar el aislamiento de Brasil en cuanto a su comercio exterior.

El movimiento ‘hacia afuera’ del gobierno Dilma Rousseff coincidió con una severa crisis política y económica en Brasil. En definitiva, las bases de la proyección del país bajo la presidencia de Lula seguían en pie, pero sin el brillo político ni el esplendor de la fase ascendente. En última instancia, las prioridades se encontraban supeditadas a las imperantes necesidades para reactivar la economía brasileña y generar confianza en los mercados internacionales, tras los casos de corrupción del *Lava Jato* y la perniciosa imagen de inestabilidad sociopolítica y desmoronamiento proyectados a la opinión pública mundial.

La pérdida de apoyo político y social coadyuvó al proceso de *impeachment* de la presidenta y la consecuente asunción de su vicepresidente, Michel Temer, como nuevo inquilino del Planalto. Esta nueva etapa se vio marcada por un reforzamiento de esa política exterior economicista y reduccionista, focalizada en utilizar la diplomacia como palanca comercial, al mismo tiempo que implicaba un nuevo acercamiento a EEUU. En lo referente a la región, la nueva administración articuló sus prioridades alrededor del refuerzo de la dimensión económica del Mercosur (con un énfasis en el fortalecimiento de acuerdos con la Alianza del Pacífico y la UE); el abandono de los esfuerzos de integración sudamericanos (materializado en la suspensión de Brasil en UNASUR); y el aislamiento diplomático de Venezuela (Casarões 2020: 103).

En concreto, la estrategia de sus ministros de exteriores (José Serra y Aloysio Nunes) consistió en defender internacionalmente la legitimidad de la gestión, a la vez que desmontar el diseño de política exterior tejido a lo largo del gobierno del PT, aduciendo una supuesta desideologización de las relaciones exteriores. Esta actitud se tradujo en una ambigua propuesta, que alternó el retorno a los círculos multilaterales clásicos, como la petición de ingreso a la OCDE, con la continuidad en la participación en círculos multilaterales alternativos, como BRICS e IBSA.

---

<sup>3</sup> Disponible en la web de Itamaraty (Discurso del Ministro Mauro Vieira con ocasión de la ceremonia de traspaso de cargo del Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores – Brasilia, 2 de enero de 2015). Consultado el 30/05/2020.

Todos estos factores se combinaron paulatinamente, dejando a Itamaraty sumergido en una profunda crisis de identidad. Como corolario, la antesala de las elecciones presidenciales de 2018 tuvo lugar en el marco de un alto nivel de incertidumbre e inestabilidad política reflejada en los casos generalizados de corrupción, los bandazos del PMDB, la caída del PSDB, la persecución al PT y la irrupción de *outsiders*. La radiografía de las apuestas de política exterior en este contexto de ascenso bolsonarista adelantaba con ello un complejo panorama de interacción de actores: (i) por un lado, los autonomistas, que se alejaban del poder; (ii) a su lado, los institucionalistas pragmáticos, convencidos de que con un presidente como Bolsonaro seguirían marcando la pauta en Itamaraty, toda vez que ya se vislumbraba a Paulo Guedes como previsible superministro de Economía; y furtivamente, (iii) los americanistas, que confiaban en reforzar su posición de la mano del controvertido gurú presidencial, Olavo de Carvalho.

## 5. Consideraciones finales

A lo largo de este artículo, nuestro discurrir por los designios de Brasil en el escenario mundial nos permitió subrayar una interacción constante entre dos factores. Por un lado, las ambiciones estructurales, en virtud de las cuales Brasil aspira a aumentar su rol internacional, a veces incluso en detrimento de la región. Por el otro, las decisiones agenciales, moduladas por las narrativas ideacionales de política exterior configuradas a partir de procesos políticos, sociales y económicos históricos; las estructuras institucionales y burocráticas; las idiosincrasias de los diferentes líderes –à la Danese– y su compromiso con la proyección internacional de Brasil.

Precisamente, las tres cosmovisiones identificadas cohabitan y redefinen las prioridades de política exterior brasileña en virtud de las correlaciones de fuerzas al interior del país, así como las condiciones estructurales que determinan el relato dominante en el escenario internacional. Es en este “juego” en el que hemos detectado diferentes matices a lo largo de la historia, donde podemos subrayar los momentos de mayor apuesta por la autonomía (las administraciones de Quadros, Goulart, Geisel y Lula), las distintas variantes de americanismo (desde posturas pragmáticas, como las de Rio Branco o Vargas, hasta otras de carácter ideológico, con Dutra, Castello Branco o Collor de Mello), y el arraigo y auge de los institucionalistas pragmáticos (fundamentalmente, bajo el gobierno de Cardoso, pero también durante el gobierno de Rouseff y Temer).

En este sentido, aunque la Constitución brasileña recoja ciertos principios de política exterior desde 1988, sus diferentes interpretaciones motivan que su implementación provoque desarrollos diametralmente antagónicos. Así, el relato de la pretendida continuidad de Itamaraty es más un ejercicio de

*nation branding* para proyectarse como profesionalizado y previsible, pero su despliegue es susceptible de ser redirigido desde el Planalto. Como se apuntó en el inicio, la política exterior brasileña no debe ser entendida sino como una política pública más, condicionada por el interés nacional y los valores; y por tanto moldeable por las sucesivas administraciones en aras a perseguir el desarrollo nacional.

A la postre, más allá de la evidente voluntad de retornar al *bandwagoning* americanista impulsada desde el Planalto (el presidente, su hijo Eduardo, su asesor en política internacional Martins y su ministro de relaciones exteriores Araújo), esta caracterización de la política exterior como política pública permite matizar la situación actual. En este sentido, la resistencia ante un americanismo puro desde cierto institucionalismo pragmático se ha hecho palpable al interior mismo del gabinete de gobierno (fundamentalmente, a través del vicepresidente Mourão, o la ministra de agricultura Cristina), y la carencia de apoyos entre las distintas familias de poder en Itamaraty<sup>4</sup> han limitado los efectos de la diplomacia presidencial. Sin embargo, ello no permite escapar a la evidente transformación de las prioridades de política exterior brasileña acaecidas a lo largo de la última década. Como apuntan Caballero & Crescentino (2020) este actuar en el contexto internacional implica una doble ruptura, tanto estructural como agencial, con respecto a las líneas de política exterior brasileña. Ruptura estructural por enmarcarse en un escenario de cambio sistémico de crisis del modelo de globalización, que toma cuerpo con la crisis financiera internacional de 2008, y que la crisis del Covid19 no hace sino ahondar, profundizar y acelerar. Y ruptura agencial, por el propio proceder *sui generis* desde el gobierno brasileño, contrario a los cánones diplomáticos arraigados en Brasilia desde larga data.

Así, este análisis ha procurado enfatizar los rasgos definitorios y la reflexión crítica, con el objetivo de trazar una genealogía de las ideas e instituciones que dan fundamento a la arquitectura de la política exterior brasileña. A su vez, esta caracterización permite desmitificar la idea de continuidad, a la vez que matizar las transformaciones coyunturales: el tiempo produce cambio, y la política exterior brasileña, encarnada en Itamaraty, cambia en función de los actores decisores, así como en función de las condiciones de posibilidad en el contexto global. Es en este marco en el que autonomistas, institucionalistas pragmáticos y americanistas pugnan por marcar su camino.

---

<sup>4</sup> La llamada triple B (Buey, Biblia y Bala): la primacía capitalista de los terratenientes del agronegocio, el conservadurismo de las pujantes iglesias evangélicas y la mano dura de las fuerzas de seguridad.

## Bibliografía:

- Alves, V. C. (2007). *Da Itália à Coréia: decisões sobre ir ou não à guerra*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Amorim, C. (2013). *Breves narrativas diplomáticas*. San Pablo: Benvirá.
- Amorim, C. (2011). *Conversas com jovens diplomatas*. San Pablo: Benvirá.
- Bernal-Meza, R. (2002). A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Rev. bras. polít. int.*, 45(1), 36-71.
- Bethell, L. (2012). Brasil y “América Latina”. *Prismas - Revista de Historia Intelectual*, 16(1), 53-78.
- Birle, P. (2013). *Brasilien. Eine Einführung*. Madrid: Iberoamericana.
- Birle, P. (2005). Brasil y el hemisferio occidental: América del Sur y los Estados Unidos como puntos de referencia de la política exterior brasileña. *Iberoamericana*, 5(20), 127-140.
- Burges, S. W. (2017). *Brazil in the World: The international relations of a South American giant*. Manchester: Manchester University Press.
- Caballero, S. & Crescentino, D. (2020). From the quest for autonomy to the dual break: structural and agential changes in Brazil's foreign policy during the 21st century. *Rev. bras. polít. int.*, 63(1), e011.
- Casarões, G. (2020). Leaving the Club Without Slamming the Door: Brazil's Return to Middle-Power Status. En P. Esteves, M. G. Jumbert, & B. de Carvalho (Eds.), *Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges* (pp. 89-110). Cham: Palgrave Macmillan.
- Castro, J. A. A. (1963). A posição do Brasil nas questões do desarmamento, desenvolvimento e descolonização. *Rev. bras. polít. int.*, 6(23), 518-535.
- Cardoso, F. H. (2001). A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Rev. bras. polít. int.*, 44(1), 5-12.
- Cardoso, S. A. & Miyamoto, S. (2012). A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças. *Rev. econ. rel. int.*, 11(21), 33-49.
- Cervo, A. L. (2010). Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Rev. bras. polít. int.*, 53(sp), 7-32.
- Cervo, A. L. (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. San Pablo: Saraiva.
- Cervo, A. L. (2002). Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Rev. bras. polít. int.*, 45(1), 5-35.
- Cervo, A. L. & Bueno, C. (2002). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB.

- Cheibub, Z. B. (1985). Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 28(1), 113-131.
- Crescentino, D. (2021). Del nacional al social desarrollismo: un recorrido histórico desde los años treinta hasta el gobierno de Dilma Rousseff. *LOCUS: Revista de História*, 27(2), 339-366.
- Danese, S. (2017). *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Brasília: FUNAG.
- Dantas, F. C. S. T. (2011). *Política externa independente*. Brasília: FUNAG.
- Fonseca Jr., G. (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais*. San Pablo: Paz e Terra.
- Saraiva, M. G. (2020). The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America. *Bras. Political Sci. Rev.*, 14(3), e0001.
- Hirst, M. (1981). La época de Vargas: 1930/1945. *Crítica & Utopía*, 5.
- Hirst, M. & Pinheiro, L. (1995). A política externa do Brasil em dois tempos. *Rev. bras. polít. int.*, 38(1), 5-23.
- Harmer, T. (2012). Brazil's Cold War in the Southern Cone, 1970–1975. *Cold War History*, 12(4), 659–681.
- Hurrell, A. J. (2013). *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964 - 1985*. Brasília: FUNAG.
- Lafer, C. (2000). Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*, 14(38), 260-267.
- Lampraia, L. F. (1998). A política externa do governo FHC: continuidade e renovação, *Rev. bras. polít. int.*, 42(2), 5-17.
- Lessa, A. C.; Couto, L. F. & Farias, R. S. (2010). Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). *Contexto int.*, 32(2), 333-365.
- Lima, M. R. S. (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, 1(2), 27-46.
- Lima, M. R. S. & Moura, G. (1982). A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 25(3), 349-364.
- Lima, M. R. S. & Pinheiro, L. (2018). Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. *Bras. political sci. rev.*, 12(3).
- Mariano, M. P. (2015). *A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul*. San Pablo: UNESP.
- Milani, C. R. S. (2011). A Importância das relações Brasil-Estados Unidos na política externa brasileira. *BEPI*, 6.

- Moura, G. (2012). *Relações exteriores do Brasil 1939-1915: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: FUNAG.
- Moura, G. (1980). *Autonomia na dependencia: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Pinheiro, L. (2013). *Foreign policy decision-making under the Geisel Government: the president, the military and the foreign ministry*. Brasília: FUNAG.
- Pinheiro, L. (2013). Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, 22(2), 305-335.
- Quadros, J. (1961). Brazil's New Foreign Policy. *Foreign Affairs*, 40(1), 19-27.
- Sallum Jr., B. (2011). Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 54(2), 259-288.
- Spektor, M. (2015). O projeto autonomista na política externa brasileira. En A. M. Neto (Org.). *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento* (17-48). San Pablo: IPEA.
- Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2009). *Brazilian Foreign Policy in Changing Times. The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Lanham: Lexington Books.
- Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto int.*, 29(2), 273-335.
- Vizentini, P. F. (2005). *Relações internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. San Pablo: Fundação Perseu Abramo.