

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

*MESA REDONDA*

*Relações entre Brasil e Venezuela no Contexto da Integração Latino-Americana*

*Coordinador: Aragon Érico Dasso Júnior*

**Alianza estratégica, rumbos distintos y roles complementarios: las políticas externas de Brasil y Venezuela**

**Felippe S. Ramos<sup>1</sup>**

En 2005, los presidentes de Brasil y Venezuela, Lula da Silva y Hugo Chávez, decidieron que la relación bilateral sería elevada a la condición de alianza estratégica. El eje Brasilia-Caracas tuvo el importante rol de congregar dos distintas visiones políticas y geopolíticas en Sudamérica y allanó el camino para la profundización de la integración regional más allá del Cono Sur (eje Brasilia-Buenos Aires). La Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) son resultados de esa alianza que hizo posible la constitución de una hegemonía geopolítica no liberal en la región, albergando incluso los países con gobiernos de orientación liberal bajo esta nueva orientación estratégica integracionista. Las políticas externas de los dos países, empero, fueron siempre conducidas a partir de las condiciones domésticas de gobernabilidad. En el espacio más amplio de la política internacional, Brasil y Venezuela han jugado distintos roles: el primero como abogado de una reforma del sistema internacional y el segundo como actor contra-hegemónico. Brasil ha desarrollado un amplio campo de relaciones diplomáticas que albergan países como EE.UU. y Cuba o Israel y Palestina. Mientras tanto, Venezuela ha preferido profundizar sus relaciones (además de Brasil, Rusia, China y países de ALBA) con países que enfrentan políticas de EE.UU., como Irán, Cuba, Siria y Bielorrusia. Esa estrategia geopolítica impulsada por el chavismo ha ayudado a diseñar una frente de contestación en el sistema internacional. La diplomacia brasileña ha trabajado para aprovechar esa contestación y conformar un espacio más amplio que legitima su liderazgo moderado y asimismo crea y consolida condiciones para relaciones económicas privilegiadas.

---

<sup>1</sup> Sociólogo con especialización en Relaciones Internacionales y maestría en Sociología por la Universidad Federal de Bahia (Brasil) en donde también fue profesor de 2009 a 2010. En 2011 fue profesor visitante por la Fulbright en el Central Arizona College (EE.UU.). Es investigador de la Misión en Venezuela del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) del Gobierno de Brasil, investigador del Laboratorio de Análisis Político Mundial (Labmundo) y director del Instituto Surear para la Promoción de la Integración Latinoamericana. Contacto: felippe@surear.org

### *El eslabón interno-externo*

Las Relaciones Internacionales (RR.II.), como campo académico, aún hoy suelen presentarse o son presentadas como el estudio de las relaciones entre los Estados en el ámbito de una comunidad o sociedad compuesta por estos entes y algunos invitados de ocasión, como las organizaciones internacionales, que, de cualquier manera, son también intergubernamentales. De hecho, cuando Jeremy Bentham creó el término “internacional” en 1780, él tuvo en cuenta los lazos legales entre los Estados (HALLIDAY, 2007). “Internacional” tenía, de ese modo, un sentido literal, es decir, “entre naciones”, consideradas, estas, idénticas al Estado que les representaba. A cada Estado le correspondía siempre una nación, en el singular. Cuando la disciplina académica se consolidó en el siglo XX, adoptó como su objeto, entonces, la investigación de las relaciones desarrolladas por dos o más Estados-nación en un ambiente externo o ajeno a la política doméstica de ambos. El Estado-nación sería el actor fundamental de lo “internacional”. En ese sentido, sería posible hablar de una “sociedad de naciones”, término que fue adoptado por el presidente norteamericano Woodrow Wilson tras la Primera Guerra Mundial para impulsar la creación de un organismo “internacional” con el rol de intermediar y regular las relaciones entre los Estados.

Para esa visión de lo internacional, el Estado sería un sujeto que ingresa en la escena internacional con una identidad definida y defiende, por ende, su interés nacional frente a los demás actores que son jurídicamente iguales aunque con distintas capacidades de potencia. Todo lo que viene antes de la llegada del Estado en la escena internacional sería considerado asunto de política interna y, por lo tanto, objeto de otras disciplinas, como la sociología o la ciencia política.

El abordaje más contemporáneo de lo internacional se ha alejado de esa visión mecánica y reduccionista. Incluso escuelas, abordajes y líneas de pensamiento con rasgos más conservadores, como el neorrealismo, la geopolítica o el neoliberalismo han cambiado sus discursos para comprender la formación de la identidad del Estado antes de su presentación en el campo internacional. Es decir, lo que el analista debe comprender no es sencillamente como el Estado se presenta frente a los demás, sino como él ha llegado a presentarse así y no de otra manera. La manera como un Estado

se presenta es, para esa nueva visión, en gran medida el resultado del juego económico y político doméstico y de los intereses económicos y políticos transnacionales que se organizan diferentemente en el ámbito doméstico de cada país.

Las RR.II. vuelven, de esa manera, a ubicarse en el campo más amplio de la ciencia política así como se presentan como posible objeto de una sociología política de lo internacional, tal como propuesto por Badie (2009). En esa misma línea, Cox (1996) defiende que diversos actores actúan en el campo internacional. Entre ellos, se puede subrayar: los Estados-nación, las empresas multi o transnacionales, las organizaciones internacionales, la prensa especializada, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales, los actores individuales o colectivos que promueven la circulación de la información descentralizada en redes sociales, los individuos con capacidad de influenciar discursos y decisiones políticas y económicas, etc. Por tanto, hay que desarrollar la investigación sobre el internacional en tres campos básicos: la producción (economía política), el Estado (la esfera pública y la política institucional) y las relaciones internacionales (comprendidas como relaciones entre múltiples actores, además del Estado-nación) (COX, 1996).

Los juegos de poder entre distintos intereses económicos y proyectos políticos, la correlación de fuerzas entre los distintos actores, las estructuras económicas y las institucionalidades políticas dentro de un país son elementos que constituyen las condiciones para la formulación, formación y conducción de la política externa del Estado. La diplomacia es, en ese contexto, parte relevante, pero no suficiente para la comprensión de lo internacional.

Lo que pensadores clásicos de las RR.II. (ARON, 1986; MORGENTHAU, 2003) solían considerar el concepto clave para el análisis – el interés nacional – pasa a ser, en el nuevo abordaje acá considerado, comprendido como intereses nacionales, en el plural, y alberga también intereses extranjeros que actúan en el territorio nacional. Por lo tanto, según las sugerencias de Adler (2005) y Wendt (1999), la agenda de investigación debe tener como pauta los mecanismos sociales para la construcción de los intereses nacionales que son defendidos por el Estado-nación en el ámbito internacional. Eso implica que otros intereses siguen en el olvido, que es también resultado de la acción política de reducir intereses de algunos grupos a la condición de

insignificancia. Cox (1996) sostiene que lo que el Estado-nación presenta en la escena internacional como su “interés nacional” es, entonces, la consecuencia de una hegemonía.

Bajo esa perspectiva de análisis se torna más fácil la comprensión de los cambios que suelen pasar en las políticas externas de los países. En ese artículo son cuestionadas las narrativas que buscan presentar la política externa como una supuesta “política de Estado”, principalmente en el caso de la política externa de Brasil, en comparación a las demás políticas públicas llevadas a cabo por el Ejecutivo que se limitan a políticas de gobierno. Anclados en la percepción de la conducción de la política externa como búsqueda del interés nacional inmutable del Estado, estos análisis no perciben los cambios profundos que ocurren a partir de las orientaciones políticas de los distintos gobiernos y de los cambios económicos que pasan en cada país y en el mundo. El alto nivel de profesionalización burocrática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, conocido como Itamaraty, por ejemplo, ha llevado a muchos analistas a se equivocaren por no distinguir que distintas políticas pueden ser conducidas bajo la misma institucionalidad estatal. De hecho, la capacidad de adaptación de la burocracia a las decisiones tomadas por el comando político es justamente una de las principales características apuntadas por Weber acerca de la racionalización moderna.

Lo que el artículo va a presentar, entonces, son las circunstancias políticas en Brasil y Venezuela que explican el camino más reciente de sus políticas externas: los gobiernos Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil; Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela. En fin, más que la descripción de sucesos históricos o el listado de hechos coyunturales, el texto presenta planteamientos teóricos y sugerencias de hipótesis y agendas de investigación.

***Las condiciones y posibilidades de la política externa del Brasil post-neoliberal  
(2003-2013)***

En Brasil, el presidente Lula da Silva (Partido de los Trabajadores, PT) fue electo en 2002 en una coalición que iba más allá de la izquierda, albergando sectores políticos de centro-derecha y centro, como su vicepresidente en aquel entonces, el empresario José Alencar (Partido Liberal). A lo largo de su gobierno (2003-2010) y también con

su sucesora, Dilma Rousseff (2011-hoy), la coalición se amplió y el centrista Partido de la Movilización Democrática Brasileira (PMDB) pasó a ser, al lado del PT, el principal partido del gobierno, lo que le permitió el control de importantes espacios del poder ejecutivo (ministerios) e instituciones estatales (agencias, bancos públicos, empresas públicas, etc.). La coalición de centro-izquierda tenía en un de sus polos la izquierda moderada y centro-izquierda organizada alrededor del PT y en el otro polo la centro-derecha capitalista y productivista organizada alrededor del PMDB. Transversalmente, los intereses rentistas y especuladores giraban alrededor de los dos polos con miras a preservar una macroeconomía equilibrada y garantizar el respeto a los contratos y el pago de la deuda pública. Aunque no haya ocurrido una ruptura del orden institucional o político, el proyecto político que llegaba al poder y se consolidaba tuvo rasgos distintos en comparación al núcleo más duro de la hegemonía económico-financiera del país que había sido representada por el proyecto neoliberal impulsado por el Partido de la Socialdemocracia Brasileira -PSDB- que había gobernado los ocho años anteriores de 1995 hasta 2002.

Tras la pérdida de fuerza político-electoral de la alternativa neoliberal, la superación de la reducción neoliberal del Estado respondía a demandas de dos actores sociales fundamentales: (a) la clase trabajadora organizada y sindicalizada y el subproletariado de la economía informal, es decir, la masa social y (b) parte del empresariado nacional. Los primeros habían sufrido las consecuencias del ajuste estructural y de la disminución del gasto social en los años del gobierno Fernando Henrique Cardoso, con la consecuencia del aumento de la pobreza. Defendían, entonces, el regreso del Estado a su rol de proveedor de derechos, servicios y oportunidades a los ciudadanos y trabajadores. Los segundos no se adaptaron o no se insertaron satisfactoriamente al nuevo orden de la economía global, con sus lazos transnacionales de dependencia a las economías desarrolladas en un nuevo diseño de la división internacional del trabajo. Por eso, resistían a la desnacionalización y defendían un modelo político-económico en el cual el Estado sería actor *sine qua non* por su función de garantizar los medios necesarios (inversión y protección jurídica) al crecimiento de la producción nacional (agrícola, industrial y de servicios).

Desde el período neoliberal, este sector del empresariado había resistido a la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sugerido por los

Estados Unidos, porque la veían como amenaza a su propia viabilidad y existencia económica debido a la imposibilidad de competir con la dinámica capitalista norteamericana. Ese mismo sector del empresariado ya había, años antes, apoyado el proyecto de integración del Mercado Común del Sur (Mercosur) que veían como estrategia *second best* de inserción internacional. Es decir, en la imposibilidad de liberalizar totalmente los mercados de una sola vez, la liberalización debería ser llevada a cabo por etapas para proveer las condiciones y el tiempo necesario para lograr la adaptación de las industrias nacionales sin amenazarlas. Los bloques regionales serían, entonces, herramientas de los mercados nacionales y no herramientas de los mercados transnacionales.

El diseño de la alianza política que se lograba construir ya apuntaba para una conducción de la política externa que sería respetuosa del orden internacional y asimismo impulsora de cambios y reformas graduales del sistema económico y político internacional. En ese sentido, no suena razonable defender que la manutención de algunos rasgos fundamentales de la política externa brasilera a lo largo del tiempo sea el producto de una supuesta política de Estado basada en la fuerza política y simbólica de la Cancillería nacional (el Itamaraty) o de la suposición de la existencia de un interés nacional inmutable adscrito a la propia estructura del Estado-nación. Al revés, se sugiere que la conducción de la política externa responde a la dinámica de la economía política nacional e internacional en términos de su estructura económica y de su coyuntura política. Para lograr un satisfactorio desarrollo de la hipótesis acá propuesta, por ende, es necesario deshacerse de los mitos que fueron paulatinamente elevados a la condición de conceptos analíticos en el análisis de las RR.II.: interés nacional y la comprensión de política externa como separada del espacio doméstico.

Lo que se plantea como hipótesis distinta es que la alianza política entre los intereses de los dos polos socioeconómicos (trabajadores y empresariado nacional), en términos de su consecuencia para la formulación de la política externa, ya se dibujaba desde la creación del Mercosur, pero había sido abortada por el desacuerdo de los trabajadores y movimientos sociales cuando el bloque se consolidó como modelo neoliberal a nivel regional, aunque todavía sirviendo como protección a la industria nacional contra las amenazas y riesgos del nuevo orden mundial. De ese modo, la alianza en el

plano doméstico entre trabajo y capital representada por la alianza entre Lula, sindicalista del Partido de los Trabajadores, y José Alencar, empresario del Partido Liberal, fue la condición que posibilitó a la política externa tener una base doméstica para su implementación. El intento ensayado en el período más exitoso del comercio intra-bloque en el Mercosur, justo en el período neoliberal (1991-1998), fue imposibilitado por la falta de legitimidad doméstica. El Mercosur era solamente una herramienta de protección a la industria y promoción del comercio y no logró la etapa posterior planeada de ser un mercado común con libre circulación de los factores de producción, incluyéndose el trabajo, porque el trabajo estaba en oposición a ese proyecto.

Para el hecho de que la política externa sea conducida con nivel más bajo de conflicto en comparación a la política interna, las líneas *mainstream* de las RR.II. suelen explicar que (a) el Estado es el actor de la política externa, con su interés nacional de largo plazo y no el gobierno, insertado en la lucha de intereses coyunturales del plan doméstico; (b) complementaria o alternativamente, que la Cancillería presenta institucionalidad fuerte y relativa autonomía en comparación a las demás políticas. Bajo las lentes distintas que se plantean en ese artículo, por otro lado, el nivel más bajo de conflicto político respecto a la política externa se debe a otros factores.

Primero, se debe a la distinción básica entre el espacio político-económico del capital y lo del trabajo. Una empresa capitalista que esté mínimamente insertada en la dinámica globalizada tiene, además del mercado interno, una compleja red de suministradores, ensambladores subcontratados y consumidores en escala internacional. Su espacio es, por su propia condición, el espacio internacional. El trabajo, por su vez, es contratado bajo las leyes de un Estado-nación y objetiva mejores condiciones de sueldos o contratación a través de la lucha política que se lleva a cabo también en el espacio nacional, sea con miras a cambiar la correlación de fuerzas en el ámbito de la empresa, sea con el objetivo de obtener del Estado la protección planteada. La lucha del gran empresario es internacional y nacional al mismo tiempo; la lucha del trabajador de la gran industria es nacional, aunque su condición sea influenciada por la dinámica internacional. Se puede añadir, además, la desigualdad de capacidad institucional y económica para conducirse en el ámbito internacional: hacen falta condiciones para que el trabajo (i.e. los movimientos

sociales en general) conduzca su actuación en plan internacional. Mientras la organización de la gran empresa es inter, multi o transnacional, la organización del trabajo es nacional y su actuación en el plano internacional suele limitarse a manifestaciones de solidaridad y cooperación.

De ese modo, la conducción de la política externa suele ser directamente influenciada por los actores empresariales, mientras es solamente indirectamente influenciada por los sectores que representan el trabajo en sus distintas formas. La comitiva que acompañaba el presidente Lula da Silva, por ejemplo, solía componerse, además de asesores y funcionarios del gobierno, también de empresarios invitados con el objetivo de impulsar las exportaciones brasileras. La influencia indirecta del trabajo es justamente que la promoción de la industria nacional tiene como probable consecuencia la generación de empleos. Eso se pasa, sin embargo, en el marco del orden capitalista, aunque no más en el marco del modelo neoliberal más agresivo.

Una vez más, se debe subrayar que la suavización del modelo neoliberal había empezado aún en el gobierno Fernando Henrique Cardoso. Luego de las crisis brasileras (desvalorización cambiaria en 1998) y argentina (crisis económica y política de 2001), el Mercosur comercialista se agotó. Los mercados nacionales volvieron a protegerse y hubo fuerte reducción de los flujos comerciales en el bloque. En 2000, el presidente Cardoso convocó la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur planteó un nuevo modelo de integración subregional que se basaría en la construcción de una infraestructura adecuada a la promoción de economías de escala. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA) fue el resultado concreto de esa Cumbre y tenía como objetivo impulsar proyectos en tres ejes: lo energético, lo logístico y lo de comunicaciones. La lógica de financiamiento, sin embargo, aún se basaba en la captación de fondos en el mercado e instituciones de fomento (BID, CAF, Banco Mundial).

Tras la elección de Lula da Silva, el Estado brasileros vuelve a desempeñar un rol fundamental en el financiamiento de las obras en el ámbito de la IIRSA y además de ella, principalmente a partir de los préstamos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) para la internacionalización de empresas brasileiras que actúan en la región, haciéndose hincapié en las constructoras. La transición de un

modelo netamente neoliberal hacia un modelo logístico (CERVO & BUENO, 2008), por tanto, se pasó sin rupturas, a través de la recuperación paulatina de la capacidad de inversión del Estado en la promoción del capitalismo brasileiro y en la ejecución de políticas públicas y sociales diversas con distintos alcances, basándose en una amplia alianza y coalición que legitimó un reformismo flojo (SINGER, 2012) y simultáneamente impidió cambios más radicales.

La institucionalidad fuerte del Itamaraty, por supuesto, desempeña un papel importante en ese contexto, pero en el sentido de proveer al comando político la capacidad institucional y la *expertise* para aplicar las decisiones con la competencia necesaria para lograr resultados satisfactorios. Muy probablemente sus conflictos internos y su fuerza burocrática inciden de alguna manera en la conducción política<sup>2</sup>, pero suena como exageración institucionalista ubicar en el Itamaraty el punto central de la política externa brasileira (o ubicarlo en un simple ministerio de cualquier parte).

El camino tomado por la izquierda brasileira para acceder al poder en 2002 presupone la conciliación con las élites y el juego dentro de los límites institucionales con la consecuencia de la desmovilización de las masas. El proceso de consolidación democrática y el fortalecimiento institucional han reducido la posibilidad de cambios profundos y limitado la posibilidad de transformación a un paso lento. La política externa no es ajena a esa realidad. Aunque el artículo haya señalado continuidades y procesos, y no rupturas, entre los gobiernos Cardoso (1995-2002) y Lula da Silva (2003-2010), es posible asimismo decir que las políticas externas de los dos gobiernos son distintas: el primero se quedó enmarcado en un modelo en el cual el Estado era actor coadyuvante en relación a los agentes del mercado nacional e internacional; el segundo profundizó la transición hacia un modelo en el cual el Estado es agente inductor del mercado y promociona simultáneamente las políticas públicas y sociales que garantizan la legitimidad política del pacto en el ámbito doméstico.

El gobierno Lula da Silva (y lo de su sucesora Dilma Rousseff) no podría y tampoco planteaba romper la conducción de la política externa, de la misma manera que no lo

---

<sup>2</sup> El caso reciente, y poco explicado, de la fuga del senador boliviano al Brasil con ayuda de diplomáticos de la Embajada brasileira en La Paz es un buen ejemplo y culminó con la demisión del Ministro de las Relaciones Exteriores, Antonio Patriota, en agosto de 2013.

planteaba en la política doméstica. El cambio procesual y negociado no se debe a una metafísica “tradicción” de la política externa brasilera o de la institucionalidad del Itamaraty, sino a la propia dinámica del modelo político y económico en curso en el país.

Si la política externa brasilera bajo los gobiernos de coalición de centro-izquierda ha pasado a defender de manera más activa la capacidad de acción del Estado (soberanía nacional) y la promoción de cambios en el sistema internacional (proyección de poder), teniendo en cuenta el cuadro analítico propuesto se podría listar los diversos momentos y espacios en los cuales la política externa brasilera ha desempeñado un papel de actor reformista dentro del orden y no lo de un actor contra-hegemónico.

En el ámbito regional, la defensa y promoción de la integración latinoamericana es un objetivo constitucional de la República, consolidado en el artículo IV de la Constitución de 1988. Desde entonces, los gobiernos han buscado ese objetivo a partir de distintos proyectos políticos. Por eso, aunque se pueda decir que la integración ha avanzado paso a paso de manera lenta pero constante, lo que se presenta como reto al investigador es la comprensión de cómo fue posible que distintos proyectos políticos, desde el neoliberalismo hasta la amplia alianza de Lula da Silva y Rousseff, hayan impulsado, de alguna manera, ese objetivo constitucional. En conformidad con los lineamientos teóricos presentados arriba, el abordaje sugerido es que la integración fue buscada no porque se trata de un objetivo constitucional o porque es un “interés nacional” del Estado brasilero, sino porque fue, de distintas maneras, importante para la consecución de los objetivos de los actores hegemónicos en el país (VIGEVANI, 2008) con capacidad para diseñar lo que es llamado lo “interés nacional”. Lo que han hecho los gobiernos de Lula da Silva y Rousseff, en ese sentido, no fue inaugurar la política de integración latinoamericana, que podría ser fechada de los años 1960, sino que rediseñarla (GALVÃO, 2009).

El rediseño del espacio latinoamericano se basa en la construcción de Sudamérica como espacio geopolítico fundamental para la proyección de poder económico y político y la dirección hegemónica de Brasil (RAMOS, 2012). Si el presidente Fernando Henrique Cardoso ya había empezado esa transformación, fue bajo los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff que la superación de la hegemonía

neoliberal en el plan doméstico y en importantes países vecinos posibilitó la ascensión del Estado logístico, lo que permitió a la política externa brasileña diseñar un proyecto de integración por escalas en el cual América del Sur sería el centro de los discursos y las prácticas diplomáticas. En el primero nivel de integración estaría ubicado el Mercado Común del Sur (Mercosur), que pasa por una transición de un bloque sostenido por la liberalización comercial hacia un Mercosur logístico y político<sup>3</sup>. El segundo nivel es el más importante desde el punto de vista geopolítico: el impulso a la creación de la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur), albergando todos los países de América del Sur, incluso los países con gobiernos de orientación liberal que no pudieron aislarse de la nueva ola integracionista. En el ámbito sudamericano, la IIRSA pasó a ubicarse bajo la coordinación política de los Estados, a través del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación (Cosiplan). Temas *hard power* como seguridad y defensa también empezaron a ser coordinados multilateralmente, lo que culminó en el establecimiento del Consejo Sudamericano de Defensa. En el nivel más amplio, Brasil ha aceptado la propuesta venezolana de creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), bajo fuerte influencia de los países de orientación más contra-hegemónica, como Venezuela, Bolivia y Ecuador, que componen la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). La CELAC, para Brasil, tiene la función de mantener y profundizar el discurso latinoamericanista que legitima las demás iniciativas de integración, aunque desde un punto de vista más pragmático el país haya hecho hincapié en el espacio sudamericano en el cual la integración logística bajo su coordinación puede ser llevada a cabo.

Vale subrayar: aunque el discurso integracionista sea, en general, asociado a la idea de la “hermandad entre los pueblos” o “solidaridad”, la integración impulsada por los gobiernos post-neoliberales de Brasil se inserta en un nuevo modelo de organización capitalista del espacio en el cual el Estado es actor fundamental para garantizar las condiciones de la expansión del capital (MONIZ BANDEIRA, 2009). Por eso es posible que importantes sectores del empresariado nacional apoyen el proyecto pues, a través de ese proceso integracionista, logran internacionalizar sus empresas

---

<sup>3</sup> Ver: BARROS, Pedro; SANNÁ PINTO, Luiz Fernando; RAMOS, Felipe Silva. Bem vinda ao Mercosul, Venezuela. Folha de São Paulo, 05 de julho de 2012. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/52719-bem-vinda-ao-mercosul-venezuela.shtml>

(BAUMANN, 2010). La superación de la radicalización neoliberal, por otro lado, invita a los movimientos sociales a apoyaren también el proceso, sea por el discurso progresista que defiende, sea porque el discurso, para ser legítimo, tiene consecuencias prácticas, como en la expansión de los espacios de participación de la sociedad civil en los organismos regionales y subregionales (VILLAFANE SANTOS, 2005). Además, como señalado más arriba, el espacio externo – lo internacional – tiene eslabones directos con el espacio doméstico: apoyar el proyecto integracionista con participación de la sociedad civil y del empresariado es la contraparte externa de lo que pasa adentro. Por supuesto, hay distintos niveles de poder y ganancia entre los distintos actores, pero en el modelo brasilero de amplia coalición – llamado lulismo por Singer (2012) – las luchas por espacio e influencia se pasan dentro del campo aliado.

Además de América del Sur como espacio primordial de su acción externa, Brasil ha asimismo dado énfasis en la cooperación y concertación Sur-Sur. Una vez más, lo que algunos autores suelen considerar un rasgo constante de la política externa del Estado brasilero (ALTERNANI DE OLIVEIRA, 2005; CERVO & BUENO, 2008), para el abordaje acá propuesto, más que identificar las continuidades, importa identificar como distintos proyectos políticos han apoyado el mismo lineamiento general. Eso significa decir que el impulso a la cooperación Sur-Sur dado por el gobierno Ernesto Geisel durante la dictadura militar brasilera en el contexto de la Guerra Fría, descolonización y formación del Movimiento de Países No Alineados, por ejemplo, es distinto de la cooperación Sur-Sur impulsada por los gobiernos post-neoliberales en un contexto radicalmente distinto. Según Oliveira (2005), el grupo Índia-Brasil-Sudáfrica (IBAS), establecido en 2003, es, en ese sentido, una concertación que responde a demandas específicas de la coyuntura actual y no resultado mecánico de una defensa por parte del Estado brasilero de un orden cooperativo en el sistema internacional.

Si el Estado ha buscado impulsar iniciativas como el IBAS o, más allá, los BRICS (Brasil, Rusia, La India, China, Sudáfrica), u otras iniciativas similares impulsadas en otras circunstancias en el pasado, eso se explica mucho más por el hecho de que alineamientos políticos o económicos automáticos a las potencias tradicionales significa, para Estados que se configuran como potencias emergentes con economías

complejas, una atrofia de sus capacidades y potencialidades domésticos, incluso del empresariado nacional. Por lo tanto, no es el interés nacional del Estado que es permanente, sino que las estructuras económicas, debido a sus tendencias inerciales que sólo cambian en el largo plazo, que funcionan como fuerzas que impulsan el Estado a defender los intereses del capital nacional. En un país como Brasil, de ese modo, el neoliberalismo (radical) puede ser comprendido como una brecha histórica que intentó responder a una coyuntura de desequilibrio macroeconómico y necesidad de ajuste, pero tan pronto el modelo empezó a amenazar intereses fuertes del empresariado nacional, ese sector pasó a buscar alternativas más pertinentes a la estructura económica del país. El modelo neoliberal de liberalización continua de mercados puede ser opción (aunque no la única) para países exportadores de materias primas e importadores de productos manufacturados y con baja complejidad de la industria nacional, con aceptación política de la división internacional del trabajo. No es ese el caso brasileño. Los gobiernos Lula da Silva y Rousseff, por tanto, se ubican en el punto de inflexión de la política neoliberal en Brasil y, bajo la legitimidad del pacto amplio entre clases, han recuperado la capacidad del Estado de invertir doméstica y externamente, impulsando simultáneamente el capitalismo nacional y la inclusión social lenta pero constante (SINGER, 2012).

De la misma forma puede ser comprendido el esfuerzo por el fortalecimiento del multilateralismo en contra del unilateralismo, como señala Senhoras (2006). El unilateralismo de las potencias tradicionales (EE.UU., Alemania, Francia, Gran Bretaña) frena las reformas económicas y políticas planteadas por las potencias emergentes. Con el Estado recuperando su capacidad de acción, Brasil, bajo los gobiernos post-neoliberales, ha defendido, entonces, el multilateralismo dentro de organizaciones internacionales o concertaciones, como la Organización de las Naciones Unidas y el G-20. Mas todo eso se pasa en un ambiente en el cual las relaciones con las potencias tradicionales siguen amistosas: la Unión Europea y los Estados Unidos<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> El caso del espionaje americano al gobierno y empresas publicas brasileiras revelado por Edward Snowden en 2013 puso en jaque la calidad de las relaciones bilaterales tradicionalmente amistosas entre EE.UU. y Brasil. Luego de haber pospuesto su visita como Jefe de Estado programada para octubre de 2013 a Washington, en discurso en la Asamblea General de la ONU en 24 de septiembre de 2013 la presidenta brasileira Dilma Rousseff criticó duramente el espionaje. El hecho es ejemplo de la ascensión de Brasil como potencia media y emergente, con autonomía relativa frente a las potencias tradicionales.

son dos socios comerciales fundamentales.

En todos los casos arriba subrayados, desde la promoción de la integración latinoamericana, y sudamericana en particular, el objetivo de la política externa brasilera bajo los gobiernos Lula da Silva y Dilma Rousseff ha sido ampliar el espacio de su influencia con miras a conformar mejores oportunidades de desarrollo al mercado capitalista doméstico, con impulso también a la creación de oportunidades a los sectores históricamente marginados como forma de sostener la legitimidad del proyecto. La fórmula de la reforma gradual y del pacto conservador (SINGER, 2012) encuentra, entonces, su reflejo en la política externa llevada a cabo hasta ahora.

***Las condiciones y posibilidades de la política externa de Venezuela bajo el chavismo (1999-2013)***

En Venezuela, la elección presidencial de 1998 fue enmarcada en una coyuntura de prolongada crisis política, económica y social empezada en los años 80, con fuerte descontento social e baja credibilidad de las instituciones políticas. Al revés de Brasil y su consolidación democrática, en Venezuela, la democracia de Punto Fijo, existente desde 1958, se desplomaba (MAYA, 2006; LEONE, 2008). El proyecto de reconstrucción del Estado ya era planteado por los presidentes anteriores a Hugo Chávez, pero la aplicación de las fórmulas de ajustes orientados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) les quitó la legitimidad necesaria para impulsar los cambios (VILLAROEL, 2001). El presidente Hugo Chávez fue electo en 1998 por ser un actor político nuevo y, por lo tanto, con la legitimidad de la esperanza social para impulsar los cambios que planteaba: refundación del Estado a través de una constituyente aprobada por voto popular; lucha contra la miseria y la pobreza; uso de la renta petrolera en beneficio de los más pobres. Para llevar a cabo estos objetivos, dos principios orientaban el proyecto: nacionalismo (para reconstruir la capacidad de acción del Estado) y bolivarianismo (para combatir las oligarquías que se aposaban de la renta petrolera). El proyecto de la revolución bolivariana de Hugo Chávez, por lo tanto, no era consecuencia de la consolidación democrática, sino de su crisis, y se basaba en el conflicto abierto con los responsables por conducir al país a la situación de pobreza generalizada (en 1998 más de la mitad de la población se encontraba abajo de la línea de pobreza): los agentes políticos y económicos del viejo orden de Punto

Fijo (LOZADA, 2011).

El chavismo, entonces, llegó al poder con el objetivo de aplicar el programa político planteado en la campaña electoral, en lo que pese las resistencias de la oposición (LOZADA, 2011), bajo los siguientes lineamientos estratégicos: (a) evitar la conciliación con las élites y confrontarlas siempre que posible, (b) movilizar y organizar las masas, (c) promover cambios institucionales que posibiliten un camino más rápido hacia la inclusión y transformación social.

El paso más rápido de los cambios llevados a cabo en el país por la revolución bolivariana presupone dos condiciones ausentes en el caso brasilero: (a) el apoyo de fuerzas políticas identificadas solamente con la izquierda y (b) la existencia de una institucionalidad floja (LEONE, 2008). La primera condición permite que el proyecto sea impulsado a través del conflicto polarizado, apoyado en la movilización de las masas, en contra del adversario identificado como la derecha. Las negociaciones y pactos son, de ese modo, evitados y un reformismo fuerte es logrado. La segunda condición permite al gobierno impulsar proyectos (de las cooperativas productivas a los consejos comunales territoriales) y programas (como las misiones y gran misiones), a través de la inversión de la renta petrolera en experimentos e innovaciones políticas con miras a rediseñar el pacto federativo y crear el Estado comunal como base socio-política y económica para el socialismo planteado. El fracaso de parte de esos intentos no impide que se siga intentando: la institucionalidad floja permite que fracasos sean olvidados y nuevos caminos intentados (ELLNER, 2011).

Es decir, la ausencia de una coalición permite la implementación coherente de la agenda planteada en la campaña electoral (con bajo nivel de lucha interna y conflicto sostenido contra la oposición) y la debilidad institucional permite al gobierno manejar la maquinaria estatal de una manera experimental. Lo que podría ser considerado una situación ideal para un proyecto de cambios sociales radicales impulsado por la izquierda, sin embargo, ha generado también efectos colaterales. El control exagerado del Estado por una sola fuerza política disminuye la separación de poderes y genera una mezcla poco saludable entre Estado-gobierno-partido-movimiento (MAYA, 2013). Asimismo, la política de movilización constante de las masas (*majority rule*)

en una sociedad cristiana con rasgos morales conservadores fortalece prejuicios del sentido común e impone límites a la consolidación de espacios a las minorías (como los defensores del aborto, del casamiento gay, etc.), lo que conforma el movimiento chavista como moralmente conservador. La declaración más reciente de que el socialismo del siglo XXI debe ser cristiano y los ataques al líder opositor Henrique Capriles Radonski por su supuesta orientación sexual son dos ejemplos. Además de eso, el impulso al rediseño tentativo y experimental del Estado y del pacto federativo con miras a una redistribución del poder (CARMO; DASSO; HITNER, 2013) simultáneamente crea una confusión institucional en la cual no se conoce de manera clara los roles de los distintos órganos e iniciativas y genera dudas acerca de la constitucionalidad del rediseño impulsado. Aunque la revolución bolivariana sea llevada a cabo respetando los límites del marco democrático y legitimada por constantes elecciones y consultas populares (plebiscitos y referendos), la fuerte centralización del comando (en contradicción con la descentralización en las bases) y rasgos autoritarios en la conducción del proceso son vistos como fragilidades del modelo venezolano.

Política externa

Golpe 2002

Relación EE.UU. – Venezuela

Relación Cuba – Venezuela

La defensa del eje contra-hegemónico en la política internacional

ALBA, Petrocaribe (Sucre, Telesur)

Mercosur, Unasur, CELAC

### ***Las relaciones bilaterales Brasil-Venezuela: alianza estratégica***

Los dos caminos presentados – el brasilero bajo Lula da Silva y Dilma Rousseff y el venezolano bajo el chavismo – . El primero es una ruta más estable, pero mucho más lenta. Según el politólogo André Singer, “hay cambio, pero se cambia tan despacio que ni parece que hay cambio”. El modelo brasilero –el lulismo– mantiene y profundiza la institucionalidad de la democracia representativa, lo que es positivo en un país que hace poco vivía bajo una dictadura militar. Su precio es posponer la inclusión de millones de excluidos, debido a los frenos presentados por las

instituciones, por la oposición o por aliados conservadores en la coalición. En términos de política externa,

El modelo venezolano –el chavismo– emergió en una crisis de la democracia representativa y propuso la radicalización democrática a través del impulso a la democracia participativa y directa. La ausencia de coalición y la constante movilización de masas permitió impulsar cambios más rápidos en la sociedad, incluso cambiando las propias instituciones (desde la constituyente hasta la propuesta del Estado comunal). Su precio es que tales cambios rápidos generan riesgos por la propia desinstitucionalización y confusión institucional, lo que reduce los frenos que solían proteger minorías y actores en desacuerdo con el proyecto en curso. Pero es justamente eso que le permite desarrollar una política externa contra-hegemónica...

En 2005, los presidentes de Brasil y Venezuela, Lula da Silva y Hugo Chávez, decidieron que la relación bilateral sería elevada a la condición de alianza estratégica. El eje Brasilia-Caracas tuvo el importante rol de congregar dos distintas visiones políticas y geopolíticas en Sudamérica y allanó el camino para la profundización de la integración regional más allá del Cono Sur (eje Brasilia-Buenos Aires). La Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) son resultados de esa alianza que hizo posible la constitución de una hegemonía geopolítica no liberal en la región, albergando incluso los países con gobiernos de orientación liberal bajo esta nueva orientación estratégica integracionista. Las políticas externas de los dos países, empero, fueron siempre conducidas a partir de las condiciones domésticas de gobernabilidad. En el espacio más amplio de la política internacional, Brasil y Venezuela han jugado distintos roles: el primero como abogado de una reforma del sistema internacional y el segundo como actor contra-hegemónico. Brasil ha desarrollado un amplio campo de relaciones diplomáticas que albergan países como EE.UU. y Cuba o Israel y Palestina. Mientras tanto, Venezuela ha preferido profundizar sus relaciones (además de Brasil, Rusia, China y países de ALBA) con países que enfrentan políticas de EE.UU., como Irán, Cuba, Siria y Bielorrusia. Esa estrategia geopolítica impulsada por el chavismo ha ayudado a diseñar un frente de contestación en el sistema internacional. La diplomacia brasileña ha trabajado para aprovechar esa contestación y conformar un

espacio más amplio que legitima su liderazgo moderado y asimismo crea y consolida condiciones para relaciones económicas privilegiadas.

Los juegos de poder entre distintos intereses económicos y proyectos políticos, la correlación de fuerzas entre los distintos actores, las estructuras económicas y las institucionalidades políticas dentro de un país son elementos que constituyen las condiciones para la formulación, formación y conducción de la política externa del Estado.

## REFERENCIAS

ADLER, Emanuel. Constructivism and International Relations. In: CARLSNAES, Walter et al. (ed.). Handbook of International Relations. London: SAGE Publications, 2005.

ALTERNANI DE OLIVEIRA, Henrique. Política Externa Brasileira. SP: Saraiva, 2005.

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as nações. Brasília: UNB, 1986.

AYERBE, Luis Fernando (org.). Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul. SP: Ed.UNESP, 2008.

BADIE, Bertrand. O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional. Salvador: EDUFBA, 2009.

BAUMANN, Renato. Brazilian external sector so far in the 21st century. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), 2010.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 45, v. 1. 2002.

BURGES, Sean. Without sticks or carrots: Brazilian leadership in South America during the Cardoso era, 1992-2003. *Bulletin of Latin America Research*, v. 25, n. 1. Oxford, UK: Blackwell Publishing, 2006.

\_\_\_\_\_. *Auto-estima* in Brazil: the logic of Lula's South-South foreign policy. *International Journal*, v. 60, n. 4, 2005.

CANACHE, D. & KULISCHEK, M. Reinventing legitimacy: democracy and political change in Venezuela. London: Greenwood Press. 1998.

CARMO, Corival Alves; DASSO Jr. Aragon Érico.; HITNER, Verena. Federalismo, Democratização e Construção Institucional no Governo Hugo Chávez. Caracas: *Mimeo*, 2013.

CARR, Edward. Vinte anos de crise (1919-1939). Brasília: UNB, 1981.

CASON, Jeffrey & POWER, Timothy. Presidentialization, pluralization and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy-Making from Cardoso to Lula. Hamburg, Germany: German Institute of Global and Area Studies, 2006.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas. SP: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. Brazil's rise on the international scene. Brazil and the world. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n 53 (special edition), 2010.

CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: EdUNB, 2008.

COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil: Integração e construção da América do Sul. Curitiba: Juruá, 2009.

COX, Robert. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: COX, Robert & SINCLAIR, Timothy. Approaches to World Order. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ELLNER, Steve. Venezuela's social-based democratic model: innovations and limitations. Journal of Latin American Studies: Cambridge University Press, 2011.

GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 2. 2009.

GARCIA, Ana Saggiore. Empresas transnacionais brasileiras: dupla frente de luta. In: Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung (org.). SP: Expressão Popular, 2009.

GARRETÓN, Manuel Antonio *et al.* América Latina no século XXI: em direção a uma nova matriz sociopolítica. RJ: Editora FGV, 2007.

GOMES, Eduardo Biacchi. A globalização econômica e a integração no continente americano: desafios para o Estado brasileiro. Ijuí: Ed.Unijuí, 2004.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional. RJ: Contraponto, 2007.

HALLIDAY, Fred. Repensando as relações internacionais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

KISSINGER, Henry. Diplomacy. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.

LEONE, J. A. R. Los desencuentros de la política venezolana: nacimiento, consolidación, y desinstitucionalización de los partidos políticos (1958-2007). Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2008.

LOZADA, Mireya. Polarización social y política en Venezuela y otros países: experiencias y desafíos. Caracas: Centro Gumilla; UCAB, 2011.

MAYA, Margarita López. Democracia participativa en Venezuela (1999-2010): orígenes, leyes, percepciones y desafíos. Caracas: Centro Gumilla; UCAB, 2011.

\_\_\_\_\_. Del Viernes Negro al referendo revocatorio. Caracas: Alfa Grupo Editorial, 2006.

\_\_\_\_\_. El Estado Descomunal. Caracas: El Nacional, 2013.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília, FUNAG, 2009.

MORGENTHAU, Hans. A política entre as nações. Brasília: UNB, 2003.

NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI, Nizar. Teorias das Relações Internacionais: correntes e debates. RJ: Campus, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.8, v.2, 2005.

ONUKEI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTERNANI DE OLIVEIRA, Henrique & LESSA, Carlos (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. v.1. SP: Saraiva, 2006.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. RJ: Contexto Internacional, v. 22, n. 2, julho/dezembro 2000.

\_\_\_\_\_. *Política Externa brasileira*. RJ: Jorge Zahar, 2004.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. A integração sul-americana: uma idéia fora de lugar? In: Prêmio América do Sul 2005. Tema: O Brasil e a América do Sul: Desafios do Século XXI. Brasília: FUNAG, 2006.

SENHORAS, Elói Martins. A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo. *Carta Internacional*, julho 2006.

SORJ, Bernardo & FAUSTO, Sérgio. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. *Política Externa*, v. 20, n. 2, setembro/novembro 2011.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Quem quer a América do Sul que queremos? *Carta Internacional*, Outubro 2007.

\_\_\_\_\_. Geopolítica e regionalismo continental. *Carta Internacional*, fevereiro 2008.

VESENTINI, José William. *Novas Geopolíticas*. SP: Contexto, 2008.

VIGEVANI, Tullo *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 51, v.1, 2008.

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. Lula's Foreign Policy and the quest for autonomy through diversification. *Third World Quarterly*, v. 28, nº 07, 2007.

VILLAFANE SANTOS, Luís Cláudio. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 48, v. 2, 2005.

VILLAROEL, Gladys. Las representaciones políticas del venezolano: un estudio sobre culturas políticas. Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico/ Universidad Central de Venezuela, 2001.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. London: Cambridge University Press, 1999.