

**7° Congreso Latino Americano de Ciencia Política
Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)**

**EL *MAQUIAVELISMO* DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL
SIGLO XXI**

Fabricio Padilha Pereira da Silva

fabapps@hotmail.com

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”
(Unesp, Unicamp, Puc-Sp)

Área Temática
Relaciones Internacionales

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.

BOGOTÁ
2013

RESUMEN

A principios del siglo XXI la imagen del Brasil se proyecta en el ámbito internacional a través de los elementos estratégicos y diplomáticos más pragmáticos. Varios objetivos se relacionan directamente con la idea de ganar, querer y mantener el poder, como, por ejemplo, usar la política exterior del país como un mecanismo de desarrollo socio-económico, priorizar las relaciones con los países del Mercosur, fortalecer el multilateralismo en cuanto a la creación de nuevas coaliciones, fortalecer el aspecto político brasileño en el orden mundial, etc. Una especie de pragmatismo que no renuncia a sus principios y valores. Así se plantea una primera cuestión: ¿esto sería una especie de eufemismo a la idea de pragmatismo político de Maquiavelo (*Maquiavelismo*)? El objetivo del texto es a través de la lectura de "El Príncipe" - obra principal del pensador - dar respuesta a las siguientes preguntas acerca de la política exterior brasileña: ¿Cuál referencia de poder Brasil proyecta en su política exterior: es el león o el zorro el factor decisivo? ¿Cuáles intereses hay cuando el país actúa de acuerdo con los principios del multilateralismo, la cooperación y el universalismo?

Palabras claves: Política Exterior de Brasil. Maquiavelo. Pragmatismo.

EL MAQUIAVELISMO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL SIGLO XXI

Fabrizio Padilha¹

Consideraciones iniciales

En la última década Brasil ha obtenido un *status* de país gerente de la globalización post modelo liberal, así como de sus impactos negativos en la sociedad, que configura una crítica a los efectos de la interdependencia compleja y asimétrica, desarrollando políticas que buscan la autosuficiencia en la producción y en el suministro de alimentos básicos - tal vez en nombre de objetivos nacionales de desarrollo. Además, el país está siendo considerado como un estado *system-affecting*, sobre todo por el hecho de tener los recursos para una considerable actuación internacional, aunque limitada en comparación con los recursos de las potencias mundiales, por ejemplo, como tener el poder de cambiar el resultado de la política internacional sobre determinados aspectos. El país también ha participado de los procesos de establecimiento de agenda internacional, que reúnen a los principales países desarrollados y un grupo limitado de países emergentes que participan del proceso de formulación de los temas y agendas internacionales.

No obstante, su proyección internacional a través de su política exterior ha sido sostenida por el poder de la persuasión y mediación, la defensa y la preservación de los derechos humanos y la consolidación de la democracia, la búsqueda de una estrategia para fortalecer la economía de mercado, la adhesión al régimen internacional de no proliferación de armas de destrucción masiva, la defensa del medio ambiente, etc. Son imágenes, *status*, funciones y articulaciones políticas que muestran agotamiento del paradigma americanista a favor de una política exterior "más pragmática y firme" (Jesus, 2010), o que muestran el corte "diplomático creativo y pragmático" (Coutto, 2010), demandante de una inserción en los escenarios internacionales que acentúan actuaciones más autónomas, que diversifican los socios y las opciones estratégicas (Vigevani y Cepaluni, 2007). Una actuación de los "intereses con pragmatismo, sin renunciar a los principios y valores" (Amorim, 2010). Principios que a pesar de los cambios naturales que se han impuesto en diferentes coyunturas permanecieron el parámetro básico (Miyamoto, 2011).

¹ Estudia Maestría en Relaciones Internacionales en el "Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Unesp, Unicamp e Puc-Sp", y es Investigador del "Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu)".

De antemano, ¿sería este pragmatismo de la política exterior brasileña una especie de eufemismo a la idea política de Maquiavelo?

Nicolás Maquiavelo (1469 – 1527) es uno de los primeros, sino el primero pensador político más conocido de la era cristiana, que examinó sistemáticamente las condiciones necesarias para la existencia del poder y la supervivencia en la política. Su mayor contribución fue intentar demostrar que la política y la moral no son intrínsecas, mientras que dejó claro que no son mutuamente excluyentes. Sin embargo, para el pensador, los principales fundamentos de cada estado son las buenas leyes y las buenas armas: no se puede tener buenas leyes sin buenas armas, y donde hay buenas armas, inevitablemente existen buenas leyes (Maquiavelo, cap. XII). El enemigo es definido como aquellos que no son amigos ni aliados, y contra los enemigos casi todo está permitido. Orden y desorden no son mutuamente excluyentes, sino que uno presupone al otro. Orden es sólo una posibilidad y no una necesidad, porque el conflicto puede generar una u otra. Porque el hombre actúa por elección o por necesidad, y la ambición y el deseo son las tendencias inherentes a todos los hombres (Ames, 2011).

"El Príncipe", su libro más importante, está en su aniversario de 500 años, haciendo apropiado analizar a través del, aunque sea superficialmente, una lectura contemporánea de la política exterior brasileña. Además, se queda clara la tendencia del autor para un análisis de política exterior. Por ejemplo, en el capítulo décimo noveno del libro, Maquiavelo advierte que "la situación interna, no perturbada por una conspiración, estará a salvo cuando la externa se estabiliza." Para la estabilización del país es necesario conocer la situación externa, así como el deseo por la participación o incluso controlar este escenario. Por otra parte, se recomienda al Príncipe tener cinco cualidades, tales como, ser piadoso, fiel, humano, recto y religioso (Maquiavelo, Cap. XVIII). Por lo tanto, ¿la política exterior brasileña está reproduciendo estas cualidades en su conjunto de principios, valores y acciones? Convenientemente, ¿cuál es la contribución de "El Príncipe" para un análisis de política exterior de Brasil (PEB) de la primera década del siglo XXI?

Por lo menos, tener una lectura de la PEB desde la perspectiva de "El Príncipe" ofrecerá una serie de preguntas coherentes a la realidad actual del país. Al leer el libro, preguntas como "¿la política exterior depende de la voluntad o de la circunstancia?", "¿es el Brasil o el contexto internacional que determina el comportamiento del país?", "¿A qué / quién Brasil teme?", "¿A qué / quién Brasil es coaccionado/coacciona?", "¿De quién el Brasil toma su modelo de actuación?", "¿Por quién Brasil es admirado?", "¿Quién el Brasil intenta persuadir?" son inevitables. Muchas otras cuestiones son abiertas, pero el objetivo es responder a las siguientes preguntas, que pronto se desarrollarán en todo el texto:

1. ¿Cuál referencia de poder Brasil proyecta en su política exterior: es el león o el zorro el factor decisivo?

2. ¿Cuáles intereses hay cuando el país actúa de acuerdo con los principios del multilateralismo, la cooperación y el universalismo?

El fortalecimiento de los determinantes políticos en la Política Exterior de Brasil

En las últimas décadas la Política Exterior de Brasil (PEB) ha sido objeto de cambios, sobre todo en relación con su tendencia económica presente en su proceso de formulación e ejecución a lo largo de su historia. Es decir, la formulación de la PEB fue primordialmente influenciada por factores económicos. Sin embargo, la PEB en el gobierno del ex presidente Lula da Silva indica la emergencia de restricciones políticas. La Política Exterior de Brasil, desde el inicio del siglo XX hasta ahora, está siendo una política exterior más firme en las relaciones con el Norte – en particular a la defensa de la reconstrucción de su relación especial con los Estados Unidos de América – y de mayor protagonismo político con el Sur. La idea de traer en escena el término “político” tiene el objetivo de contraponer a la tradicional formulación de la PEB basada en otros tiempos eminentemente en las condiciones económicas (término “económico”), principalmente debido a factores nacionales e internacionales durante la transición de la liberalización en los años 1980 y 1990. Las limitaciones económicas eran protagónicas porque en la historia de Brasil casi siempre las definiciones de amenazas externas y la percepción de los riesgos externos eran tomadas principalmente con base en las vulnerabilidades económicas, mucho más que las preocupaciones de seguridad. Para Veiga y Rios (2010, p.5):

A política externa esteve, neste sentido, estritamente subordinada a adjetivos de desenvolvimento econômico, tais como definidos pelo paradigma autonomista ou nacional-desenvolvimentista. Em diversas esferas da agenda econômica internacional (comércio, investimentos, financiamento) isso levou a visão em que a clivagem Norte-Sul desempenha papel central na explicação das dificuldades enfrentadas pelo Brasil para atingir seus objetivos, mas também na definição dos parâmetros que orientam o estabelecimento de alianças e coalizões para alavancar os interesses brasileiros na esfera internacional.

Varias veces sin explicar claramente sus motivaciones, la política exterior de este siglo lleva al centro del debate la cuestión de los valores políticos que guían nuestras iniciativas y alianzas en el ámbito internacional (Veiga y Ríos, 2010). La PEB también dejaría de obedecer, en su esencia, las transformaciones y las limitaciones estrictamente nacionales e internacionales económicas, pero de acuerdo con las transformaciones de la política internacional: "... alterações seriam implementadas apenas se houvesse mudança no cenário político internacional, ou seja, modificações nos rumos da diplomacia brasileira só deveriam ocorrer caso a conjuntura internacional fosse modificada" (Nogueira, 2009, p. 40). Se hace necesario discutir los términos políticos de la PEB de este siglo porque a pesar de la política exterior brasileña caracterizarse por las nuevas condiciones políticas (nacionales e internacionales) - sea con fines políticos, sea con fines económicos - no se caracteriza por una grande ruptura.

La Política Externa del gobierno del ex presidente Lula da Silva, por ejemplo, no representó una ruptura o inflexión, pero una revisión de la estrategia de inserción internacional de Brasil. Es decir, se trata de un cambio en relación mucho más a su preparación y ejecución que a su contenido (Bueno, 2010). Analizando los discursos del presidente Lula da Silva, así como del Ministerio de las Relaciones Exteriores y textos académicos, la PEB estaba incluyendo en su programa cuatro objetivos claves para el desarrollo del país (Marranghello, 2009):

1. Usar la PEB como un mecanismo para el desarrollo socio-económico nacional, que se ajustan a la búsqueda de nuevos mercados para las exportaciones y las asociaciones para las nuevas tecnologías;
2. Priorizar las relaciones con otros países de Sudamérica, especialmente del Mercosur;
3. Fortalecer el multilateralismo para la creación de nuevas coaliciones con el fin de reducir las desigualdades en el proceso internacional de toma de decisiones;
4. Fortalecer la determinación política brasileña en el orden global.

Tales objetivos se colocan brevemente en las palabras de Nogueira (2009, p.42):

Desde o início, a política externa do governo Lula da Silva buscou como objetivo maior ampliar as relações do país, numa estratégia de universalização, ou seja, de diversificação da pauta de parceiros, ação que envolveria também a ampliação do número de embaixadas e representações no exterior. É parte da estratégia redimensionar a posição brasileira no Sistema, participando do maior número possível de fóruns multilaterais e regionais, no sentido de tornar o país um líder regional mais forte e presente, ampliando suas possibilidades de ação frente aos constrangimentos e limitações impostos pelo Sistema.

La PEB siempre ha sido influenciada por los factores determinantes a nivel nacional y sistémico. La Política Exterior en el gobierno de Lula da Silva no ha sufrido cambios estructurales, pero la forma en que se está llevando a cabo específicamente desde el año 2003 está siendo influenciada por la evolución de las condiciones fuertemente políticas. Por un lado, en relación a las restricciones domésticas hay dos evoluciones: la primera evolución se refiere a la aparición de intereses y visiones menos defensivas ante la perspectiva de la integración internacional y de la internacionalización del sector privado. Esta evolución se debió principalmente a la consolidación de un sector exportador competitivo y geográficamente diversos intereses ofensivos. Es decir, hubo un *boom* de las exportaciones que Brasil se aprovechó, especialmente debido a la maduración en relación a las décadas económicamente perdidas, al dinamismo de la economía mundial, y la necesidad de China por las *commodities*. El gobierno *lulista* integró a sus estrategias para las negociaciones comerciales en la Organización Mundial de Comercio y, más recientemente, a su política industrial (a través del “Banco Nacional de Desenvolvimento”, principal financiador) los intereses ofensivos de los exportadores agroindustriales y de las

empresas brasileñas en el proceso de internacionalización a través de inversiones en el exterior (Veiga y Ríos, 2010). La segunda evolución (doméstica) refiere una inflexión eminentemente política de la PEB. En el inicio del siglo XXI la Política Externa está condicionada por factores políticos que buscan un mayor papel político en los foros internacionales. Según Veiga y Ríos (2010, p.10):

Ao introduzir objetivos de maior protagonismo político na estratégia externa brasileira – de forma relativamente independente dos interesses econômicos domésticos – e subordinar parcialmente as estratégias de política econômica externa a esses objetivos, o governo Lula introduz um novo e poderoso condicionante à condução desta política. Mecanismos econômicos como a negociação comercial de preferência passam a ser utilizados, segundo uma lógica de busca de alianças políticas mais do que de resultados comerciais.

En términos más generales, Cervo y Bueno llaman a estos dos acontecimientos como la internacionalización de la economía brasileña y multilateralismo de reciprocidad. Es decir, a partir del análisis de los temas y agendas actuales de la PEB desde 2003 se puede inferir que hay dos grandes guías de la diplomacia, a saber: el multilateralismo de reciprocidad presente en la acción brasileña con las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad, con la OMC, en referencia al comercio internacional, a respecto al clima y otros problemas ambientales, a la salud y los derechos humanos. Y a la internacionalización de la economía brasileña a través integración por medio de las relaciones regionales y bilaterales con socios estratégicos - los EE.UU., China, India y Rusia, por ejemplo (Cervo y Bueno *apud* Bueno, 2010, p. 36).

En el caso de la restricción externa, es decir, los factores a niveles sistémicos que influyen en la formulación de la PEB, ha sido la preocupación de la gestión de la globalización post modelo liberal y sus impactos negativos, de sus nuevos polos de *system-affecting* y *agenda-setting*. En primer lugar, ha evolucionado más recientemente en el Norte y el Sur posturas francamente críticas a la dinámica de la profundización de la interdependencia económica y a las políticas que buscan aislar las naciones de sus efectos y lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos. Es decir, el entorno internacional es más permisivo con respecto a las estrategias de inserción que se alejan de la norma liberal en favor de los objetivos de desarrollo (Veiga y Ríos, 2010). En segundo lugar, Brasil es considerado un nuevo estado *system-affecting*, sobre todo por su participación protagónica en los foros multilaterales. Esta clasificación se aplica a aquellos países que cuentan con los recursos para una presencia internacional, mismo que limitados en comparación a los recursos de las potencias mundiales, y sin embargo, estos países son capaces de cambiar la política internacional sobre determinados aspectos (acá están Brasil, India y Sudáfrica). Los logros en el escenario multilateral son muchas veces más favorables a estos estados debido a la mayor facilidad en las negociaciones y la obtención de mejores resultados (Lima, *apud* Nogueira, 2009).

Finalmente, Brasil ha sido llamado a participar en los procesos de *agenda-setting* que reúnen a los principales países desarrollados y un grupo limitado de emergentes. Por ejemplo, el país forma parte del G-20, un mecanismo internacional que ha adquirido una importancia sin precedentes en la gestión de la crisis económica y la etapa de salida de la crisis. La Unión Europea extendió al país su propuesta de asociación estratégica y la OCDE ha manifestado su interés para iniciar las negociaciones para la entrada de Brasil en la Organización (Veiga y Ríos, 2010).

Proyección de poder en la Política Exterior Brasileña

La Política Exterior de Brasil a principios del siglo se ha vuelto más firme en las relaciones con el Norte, y más actuante con el Sur. Brasil ha logrado incrementar su presencia en el Sur y establecer relaciones más allá del comercio, tonando visible la complementariedad posible y el éxito entre los países emergentes. Tal vez Maquiavelo podría decir que el Brasil puede estar entrando en el club de las potencias, contrastando a propia falta de recursos que el país vive para oponerse a la orden. Al hacerse mayor, la idea sería "convertirse en jefe y defensor de los menos fuertes, tratando de debilitar a los poderosos y cuidando que en ningún caso penetrarse en un extraño tan fuerte" (Maquiavelo, cap. III), sobre todo porque "es necesario que un príncipe tenga el pueblo como un amigo, porque de lo contrario no tendrá posibilidades en la adversidad" (Maquiavelo, cap. IX).

Si la década de 1990 representó el retorno del relacionamiento bilateral – hemisférico, el siglo XXI ha traído una demanda por una tradición global - multilateral. Lo que trajo una evolución a través de la convergencia de los niveles bilaterales y multilaterales de la política exterior, centrándose en la expansión y la combinación de las dimensiones horizontal y vertical de las alianzas estratégicas (Pecequilo, 2008). Como Oliveira (2005, p.2) establece:

A diplomacia brasileira sob o governo Lula aprofundou a correção de rota iniciada em fins do segundo mandato de Cardoso. Imediatamente após suas poses, Lula e Amorim declararam ser necessário reinterpretar as premissas clássicas da política externa brasileira, dando a elas um novo sentido. O objetivo seria garantir a sustentação de uma estratégia de inserção internacional do país diferente daquela presente na maior parte do governo Cardoso e que fosse mais adequada às demandas das novas elites econômicas, das coalizões sociais e políticas no poder, da percepção do papel a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e dos constrangimentos internacionais à inserção periférica dos países em desenvolvimento.

Cuatro objetivos directamente relacionados con la idea de ganar, mantener y desear poder son claramente explícitos en la Política Exterior de Brasil, como el uso de la política exterior del país como mecanismo para el desarrollo socio-económico nacional, que se ajustan a la búsqueda de nuevos destinos de exportación y acuerdos a las nuevas tecnologías, la priorización de las relaciones con otros países de Sudamérica,

especialmente con el Mercosur, el fortalecimiento del multilateralismo sobre la creación de nuevas coaliciones con el fin de reducir las desigualdades en el proceso de toma de decisiones internacionales, el fortalecimiento político brasileño en el orden global. etc.

Según Miyamoto (2011), en las relaciones internacionales, los recursos tradicionales de poder son la extensión territorial, la población apreciable, los recursos naturales, las fuerzas militares razonables e inversión en la ciencia y la tecnología. Un Estado generalmente tiene poder cuando se es capaz de conocer a sus vecinos, de interferir en los asuntos internos de otros países, e influenciar en la toma de decisiones en las instituciones multilaterales. A propósito de ilustración, por medio de la cruce entre los elementos constitutivos del poder en "El Príncipe" y las relaciones internacionales contemporáneas, la *Tabla 1* muestra los recursos de poder que Brasil emplea en su composición estratégica y diplomática.

Tabla 1

Fuentes de poder		
	León (fuerza)	Zorro (astucia)
Maquiavelo y Política exterior/ Relaciones Internacionales	coerción	composición de agenda
	convicción	atracción
	comando	cooptación
	pagos	instituciones
	sanciones	valores
	soborno	cultura
	alianzas, asociaciones e instituciones	
	integración económica	
	ciencia y tecnología	
	diplomacia pública	

Producida por el autor

A partir de los datos mostrados en la tabla anterior y de las informaciones colectadas a través de las variadas lecturas sobre la política exterior (PEB), el Brasil utiliza explícitamente (sin distinguir entre la práctica y el discurso) como referencia de poder, tanto los recursos de poder cohesivo (Maquiavelo compara el comportamiento del león en la naturaleza), cuanto los recursos inteligibles (aquellos recursos que el pensador ha relación con el instinto de la zorra en la naturaleza). Para Maquiavelo, el potencial de un estado es entendido por la racionalidad de la aplicabilidad de los recursos de poder constituidos por estrategias que utilizan la fuerza y la inteligencia. Para él, "necesitando un príncipe, y, por lo tanto, conociendo bien emplear el animal, éste debe tomar como modelo el zorro y el león, porque éste no defiéndele de las

ataduras y aquello no tiene defensa contra los lobos. Es necesario, por lo tanto, ser zorro para conocer los lazos y también ser león para atemorizar a los lobos. Los que actúan solo como el león no conocen su arte" (Maquiavelo, cap. XVIII).

Históricamente, las relaciones brasileñas en el comercio y en las relaciones políticas internacionales se establecían en una dimensión vertical, cuya diversificación siempre ocurrió entre Europa y Estados Unidos. Muchas de las iniciativas del gobierno de Lula da Silva (2003 - 2010) seguirán las negociaciones comerciales internacionales y la coordinación de políticas con los países en desarrollo y las economías emergentes, en particular la India, Sudáfrica, China y Rusia. Relaciones con América del Sur también merecen atención, pero ya se hizo explícitas en la política exterior del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), intensificando el discurso de la globalización asimétrica (Pecequilo, 2008). Para Vigevani y Cepaluni (2007, p. 283), el presidente Lula da Silva buscó inserir el país en el escenario mundial a través:

Da adesão aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois se acreditou que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.

Menezes (2008) estima que la Política Exterior brasileña puede ser considerada como un instrumento político-estratégico para la realización de los objetivos nacionales relacionados con la gestión económica y de desarrollo. Los instrumentos adoptados - en especial la estrategia de coaliciones internacionales para fortalecimientos de las posiciones de negociación brasileñas - están, en el mismo sentido, condicionados a los resultados y a las consecuencias de la agenda de negociaciones... [internacionales]. La PEB, también, reconoció la importancia y relevancia de la formación de coaliciones (sur-sur) en el proceso de negociaciones para aumentar la influencia e articulaciones de los países en desarrollo.

En "El Príncipe" y en esta misma lógica, para Maquiavelo "nunca existió un joven príncipe que desarmó a sus súbditos, sino que, cada vez que encontró desarmado, los armó, esto se debe a que, al armar a ellos, esas armas se convierten tuyo, se hacen los creyentes aquellos que eran sospechosos, los que eran fieles se mantienen así, y los súbditos se convierten partidista" (Maquiavelo, cap. XX). Así siendo, el Brasil pretende armar, que puede ser entendido como la provisión de recursos, tales como la cooperación económica y la coordinación política, a los países que habían mantenido relaciones históricas, así como proyectar los intereses comunes y crear grupos de presión con los nuevos actores internacionales .

Maquiavelismo y los Principios de la Política Exterior de Brasil

Como afirma Amorim (2010), Brasil actúa pragmáticamente, pero no renuncia a sus valores y principios de la política internacional del país. La pregunta que se plantea es, ¿la idea pragmatismo de la PEB es excluyente a la defensa de sus valores? Lo que se cree es que la política exterior brasileña actúa pragmáticamente sin renunciar a sus principios, ya que estos también son pragmáticos. Se siguen, por lo tanto, breves análisis de los tres principios que consideramos pragmáticos: el multilateralismo, la cooperación y el universalismo.

Multilateralismo parte del objetivo de ayudar a garantizar la estabilidad sistémica. Para Souto Maior (2004), la estabilidad del Sistema Internacional depende del apoyo efectivo de los Estados y de los beneficios percibidos como equitativos. Según Baracuhy (2006), para la elite brasileña formuladora de la política exterior, la búsqueda por una posición de poder central en el tablero multilateral fue decisivo en la definición de la estrategia general del país, orientando sus estrategias y tácticas diplomáticas para el nuevo orden en el post Primera Guerra Mundial. No obstante, en el siglo XXI hay un cambio en el modo de participación de los países intermedios en este tipo de mecanismo. Esto es porque según Mello (2006, p.18):

Tanto na OMC, quanto em Copenhague, ou na irrelevância da Assembléia Geral da ONU, o multilateralismo democrático (clássico), fundamentado na transposição da base de representação da democracia do plano doméstico para o internacional e garantindo o mesmo direito a voto para todos, passa a constituir, segundo essa visão, fator de paralisia, não apenas pelo grande número de participantes, mas também porque confere o mesmo status aos pequenos países e potências.

A pesar de ser identificada esta parálisis en el multilateralismo comercial, otros espacios multilaterales son dinamizados en la política exterior. Para Saraiva (2010), a partir de 2008, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE - Brasil) ha buscado aprovechar todos los espacios abiertos por su nueva clasificación internacional de país BRIC y ha participado activamente en los foros multilaterales como el G-7 (como país invitado), en las negociaciones sobre medio ambiente, actuando un papel activo en el G-20 de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (juntamente con India, China y Sudáfrica), y en la UNASUR. Según Doval (2010), Brasil pasó a entender el multilateralismo, de la misma forma con otros países del Sur, a partir de una estrategia defensiva, con el fin de evitar las interferencias de los países desarrollados, generando, así, una cierta autonomía.

Como puede ser visto en la actuación del país después de la Guerra Fría, Brasil incluyó iniciativas privadas de inserción internacional que podría cualificarlas como ofensiva, principalmente con sus relaciones con Sudáfrica, India y China, a cerca de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y en relacione a la

eliminación de los subsidios agrícolas de los países desarrollados a través de la Organización Mundial del Comercio. En relación al Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, a fin de permitir una participación más activa en los procesos de decisiones, Brasil busca una actuación conjunta con los otros países BRICS para obtener una distribución de cuotas para tales superar 1,5% del total. Caso este objetivo sea alcanzado, ellos conseguirían a través de una posición común algo allá del poder de veto en la Institución (Ferracioli, 2010).

La Política Exterior en el inicio de siglo XXI reconoció la importancia y relevancia de la formación de coaliciones (Sur-Sur) en el proceso de negociaciones para aumentar la influencia de los países en desarrollo. Es de destacar que la especificidad del gobierno, especialmente del presidente Lula da Silva, se insistió, según Veiga (2006), en tres líneas de cambios en las negociaciones internacionales: en primer lugar, las negociaciones preferenciales con los países del Norte han perdido peso en la estrategia del gobierno; en la segunda línea, a partir de 2003, adquirió relevancia a la estrategia de Brasil las negociaciones con otros países en desarrollo, cuyo dos elementos están presentes en la reactivación de las negociaciones políticas en la dimensión Sur-Sur - el Mercosur y el IBSA; y en tercer lugar, la pérdida de importancia de las negociaciones con los países desarrollados y la creciente importancia de las relaciones Sur-Sur se añadieron al peso cada vez mayor que las demandas de la liberalización agrícola tomaron en la agenda comercial de Brasil. De acuerdo con Lima (2005, p.20):

Em certa medida, o G-20 que se forma na reunião [da OMC] de Cancun, no México, em 2003, representa um renascimento da coalizão terceiro-mundista agora, porém, em torno dos interesses agrícolas dos países em desenvolvimento e na explicitação da hipocrisia da posição negociadora dos países desenvolvidos. Para o Brasil, a criação do G-20, retomando a coordenação com a Índia, é uma oportunidade de mais uma vez desempenhar o papel de “intermediário indispensável” entre os “fracos” e os “fortes”.

Además, para Oliveira, Onuki, y Oliveira (2006, p. 468):

As coalizões de tipo Sul-Sul, tais como G-20 e IBSA, inscrever-se-iam em uma lógica institucional-liberal, fruto de interdependência econômico-comercial e de interesses substantivos e convergentes no plano das negociações e do comércio internacional. A opção de países como Brasil e Índia tenderia a fundamentar-se, caso esta hipótese se confirme, por razões utilitárias.

La Cooperación ha sido desde los años 1990 un factor constitutivo de la PEB. La alta prioridad del país fue, entonces, la aceleración de la integración del Mercosur. Después de la llegada de Fernando Henrique Cardoso a la presidencia de la República la cooperación internacional ha sido un tema constante en el discurso y en la acción de el país (Miyamoto, 2011). En cuanto a la cooperación técnica, desde los años 1970, Brasil

comienza diferenciarse de los países del Sur en terminaciones de desarrollo económico, pasando de receptor al proveedor de este tipo de cooperación. Como Pino y Leite (2010, p.21) se refieren:

Las iniciativas de ayuda exterior no parecen restringirse a su ámbito propio, si no que configuran un instrumento de política exterior en la medida que se incluyen objetivos estratégicos para una mayor inserción internacional, política y económica del Brasil.

Sin embargo, la cooperación brasileña parece flotar por un contexto muy estratégico por dos razones: en primer lugar por la búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, y en segundo lugar para difundir la producción mundial de biocombustibles, la tecnología, las ventas de materias primas, maquinaria y equipos producidos de las empresas nacionales. Por otra parte, la cooperación brasileña como instrumento de la política exterior desempeña tres funciones nacionales: la salvaguardia de los intereses del país, la competencia por los mercados, y el logro de prestigio. En este segmento, Miyamoto (2011) especula:

Em certos momentos, os países distanciam-se ou aproximam-se mais das grandes potências, priorizam parcerias com países em desenvolvimento ou com os considerados emergentes, o que é perfeitamente normal, segundo a ótica de inserção internacional de quem comanda os destinos nacionais.

No obstante, para Doval (2010), la cooperación Sur-Sur es esencialmente política, cuyo objetivo sería reforzar las relaciones bilaterales y/o fortalecer las coaliciones en los foros multilaterales, para lograr una mayor capacidad de negociación conjunta. Por otra parte, Nogueira (2009) añade que la cooperación Sur-Sur es parte de la estrategia de cambio de tamaño de la posición brasileña, para hacer del país un líder regional más fuerte y presente, ampliando sus posibilidades de acción frente a las restricciones y limitaciones impuestas por el Sistema Internacional. Las relaciones entre estos países proporcionan pruebas de que las complementariedades entre ellos pueden ser más grandes que los factores de la competición. Como países intermedios ellos ya tienen una base industrial compleja, que alcanza un relativo desarrollo tecnológico en algunos sectores líderes. Por otro lado, también comparten todos los problemas estructurales del tercer mundo: la pobreza, la desigualdad y el analfabetismo (Lima, 2005).

El universalismo es también un principio constitutivo de la PEB. Además de significar una libertad de acción en relación con la potencia hegemónica, y estar ligado al comportamiento de *global player*, el universalismo está abierto a mantener relaciones con todos los países, independientemente de su ubicación geográfica, tipo de régimen y la opción económica (Saraiva, 2010). El Brasil ha puesto de relieve aún más este principio cuando necesitó justificar dos cosas: el país ha utilizado en el caso de la misión de paz en Haití, liderada por Brasil, cuyo canciller Celso Amorim acuñó el término "no indiferencia" como contrapunto a "no intervención" para justificar la

participación en la misión (Lima, 2005). Por otra parte, para justificar sus intereses en las relaciones con los más recientes con los países de Oriente Medio. En 2009, por ejemplo, Brasil recibió la visita de algunos de los principales actores en el conflicto en el Medio Oriente, como los presidentes de Irán, Israel y la Autoridad Palestina. Y el presidente de Brasil de la época viajó a Israel, Jordania y Palestina. Además, se alió con Turquía en 2010 para proponer junto con Irán el Acuerdo de Teherán, cuyo objetivo era llevar a este país a volver a las negociaciones sobre su programa nuclear con la comunidad internacional.

Como señala el profesor Miyamoto (2011, p.9) advierte, “o país [o Brasil] se situa em uma concepção prévia, existente, orientada e voltada para o mundo ocidental, ainda que elabore uma retórica universalista”. Saraiva (2010) concluye que la orden está motivada tanto por iniciativa de Brasil para consolidar el liderazgo en la región y el posible aumento del peso del país en la escena internacional. Además, aunque el mecanismo de negociación por el diplomático sea comprensible como Biato (2010, p.3) sugiere:

O Brasil, em contraste, sempre questionou a eficácia de sanções como meio de encorajar diálogo e de consenso... Experiências passadas – o exemplo do embargo a Cuba – sugerem que empurrar o Irã contra a parede, nas palavras do [ex] presidente Lula, será contraproducente.

Preguntase ¿la participación de Brasil en este escenario ayuda promover la paz y la prosperidad en el Medio Oriente? Una respuesta posible sería “... como poderia o Brasil justificar sua candidatura ao Conselho de Segurança das Nações Unidas se não se empenhasse pela em região sujeita a potencialmente desastrosa crise política com conseqüências bélicas e imprevisíveis” (Biato, 2010, p.5).

Consideraciones finales

En resumen, la política exterior brasileña en este siglo requiere una interpretación cada vez más pragmático. Pragmatismo / maquiavelismo es una primera opción a la hora de formular la estrategia y el desempeño del país en el Sistema Internacional: lo que parece ser una decisión de jugar según las reglas de la realidad. "De hecho, hay tanta diferencia en la forma en que vivimos y cómo debería vivir, que aquel que abandona lo que se hace por lo que se debe hacer, antes de aprender el camino de su ruina que su preservación, un hombre que quiera en todas sus palabras hacer profesión de bondad se pierde entre tantos que no son buenos" (Maquiavelo, cap. XV). Para terminar, dos cuestiones son relevantes y pueden ser arrojados al debate.

En realidad, lanzo dos pasajes de "El Príncipe". Por un lado, en referencia a la guerra: "el príncipe debe por lo tanto no apartarse un momento su pensamiento de lo ejercicio de la guerra..." (Maquiavelo, cap. XIV). Acá se pregunta: ¿Lo cuanto se preocupa el Brasil con sus armas? Por otro lado, refiriéndose a la paz: "Este príncipe no puede confiar en lo que se observa en tiempos de paz, cuando los ciudadanos necesitan del Estado, porque entonces todos corren, todos prometen y cada uno quiere morir por él, mientras hasta que la muerte esta lejos, pero en la adversidad, cuando el estado tiene necesidad de sus ciudadanos, entonces algunos pocos se encuentran" (Maquiavelo, cap. IX). Plantease: ¿Brasil, en el diseño a nivel internacional, sólo se fija para el momento de la paz?

Referencias

- AMES, José L. Lei e violência ou a legitimação da política em Maquiavel. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 34, n.1, p. 21-42 2011.
- AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003 – 2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n.53 (special edition), 2010.
- ARAÚJO, Cícero. Algumas reflexões sobre Decartes e Maquiavel. **Trans/Form/Ação**, São Paulo, v. 17, p.113-132, 1994.
- AYRES PINTO, D. J. A.; MESQUITA, Lucas R. **Smart Power brasileiro: a cooperação internacional como projeção de poder internacional**. I Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais da ABRI, Brasília, 2012.
- BARACUHY, Braz. A crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico, Multilateralismo e a natureza da PEB. **Contexto Internacional**, vol. 28, n.2, jul/dez, 2006.
- BIATO, Marcel F. Brasil, Irã e Paz no Oriente Médio. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, Ano 1, n. 2, 2010.
- BUENO, Adriana M. Corrêa . **O Fórum IBAS e os regimes internacionais: os regimes da Aids e de propriedade intelectual**. In: V Simpósio dos Pós-Graduandos em Ciência Política da USP, 2008, São Paulo.
- _____. **Política Externa Brasileira e Coalizões do Sul: o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBSA)**. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: PUC – SP, 2010.
- COUTTO, Tatiana. Global Governance: Brazilian Views from Cardoso to Lula. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, Ano 1, n. 2, 2010.
- DOVAL, María G. P. La cooperación Sur-Sur: Argentina y Brasil: dos interpretaciones diferentes. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, Ano 1, n. 1, 2010.
- FERRACIOLLI, Paulo. Brasil e União Européia: desafios em comum e oportunidade de cooperação. **Economia, parlamentos, desenvolvimento e migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012.
- FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. (Tese de Doutorado). São Paulo: USP, 2009.

- JESUS, Diego Santos Vieira de. Esperando Godot? O Brasil e a China além da crise internacional. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, Ano 1, n. 2, 2010.
- LIMA, Maria R. S.. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n.1, 2005.
- _____. Autonomia, Não-Indiferença e Pragmatismo: Vetores Conceituais da Política Exterior. **RBCE – LATN**, n. 21, 2005.
- MARRANGHELLO, Letícia dos Santos. **A Relação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) com os Eixos da Política Externa no Governo Lula**. (Monografia). Rio Grande do Sul: UFRGS, 2009.
- MELLO, Flavia de Campos. O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo. **Texto para Discussão IPEA**, n. 1628, Rio de Janeiro, 2011.
- MENEZES, Henrique Zeferino de. Política Externa e Desenvolvimento Econômico na Gestão Lula. **IV Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE**, 2008.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. As grandes linhas da Política Externa Brasileira. **Textos para Discussão CEPAL/IPEA**, n.45, Brasília, 2011.
- NOGUEIRA, Joana L. Marinho. **A articulação doméstica da burocracia brasileira para a implementação das ações do Fórum IBAS**. (Dissertação de Mestrado). Belo Horizonte: PUC-MG, 2009.
- OLIVEIRA, A. J. S. N. ; ONUKI, J. ; OLIVEIRA, E. . Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 2, p. 465-504, 2006.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Alianças e Coalizões Internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 8, n. 2, 2005.
- PECEQUILO, Cristina. A PEB no século XXI. Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n.2, p. 136-153, 2008.
- PINO, Bruno A.; LEITE, Iara C. La cooperación Sur-Sur de Brasil: instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, Ano 1, n. 1, 2010.
- SARAIVA, Miriam G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, Ano 1, n. 1, 2010.
- SOUTO MAIOR, Luiz A. P. A crise do multilateralismo econômico e o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n.2, 2004, p.163-190.
- SUPPO, Hugo R. A importância do chamado Soft Power no paradigma realista clássico. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, Ano 2, n. 2, 2011.
- VEIGA, Pedro da Motta. As negociações comerciais sob Lula: a estratégia nacional-desenvolvimentista repaginada. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 87, 2006.
- VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. A Política Externa Brasileira sob Lula: o fim do “Consenso de Brasília”? Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil. Brasília: **CEBRI**, 2010.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n.2, 2007.