

**ENTRE CRISIS Y CONTRADICCIONES: LA POLÍTICA EXTERIOR
ECONÓMICA BRASILEÑA EN LA ERA ROUSSEFF**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C
2016
ENTRE CRISIS Y CONTRADICCIONES: LA POLÍTICA EXTERIOR
ECONÓMICA BRASILEÑA EN LA ERA ROUSSEFF
VANESSA COYMAT CURE

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C

2016

**ENTRE CRISIS Y CONTRADICCIONES: LA POLÍTICA EXTERIOR
ECONÓMICA BRASILEÑA EN LA ERA ROUSSEFF**

VANESSA COYMAT CURE

Trabajo de grado para optar al título de internacionalista

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

MIGUEL GOMIS BALESTRERI

Político

Tabla de contenido

1. Introducción	5
2. Marco Teórico	9
3. Marco Conceptual	14
i. Política exterior	15
ii. Potencia emergente	16
iii. Política fiscal	17
iv. Crisis económicas	18
v. Crisis cambiaria	20
4. Enfoque metodológico	21
5. Auge y deterioro de la potencia emergente latinoamericana: un contexto de la era Rousseff	25
i. El rápido y atractivo crecimiento brasileño	25
ii. El contexto de Brasil en el gobierno de Dilma Rousseff	26
6. Entre contradicciones y complementariedades: las políticas económicas internas Vs la política exterior	32
i. Las políticas implementadas en la administración Rousseff	32
ii. Los resultados de la relación entre las decisiones internas y externas	39
7. Análisis a partir del enfoque de Foreign Policy Decision Making: Dilma Rousseff frente al proceso de toma de decisión en política exterior	43
i. Contexto humano	43
ii. Contexto temporal	45
iii. Contexto social y político	47
8. Conclusiones	49
i. Argumentos finales	49
ii. Consideraciones para el futuro	52
9. Bibliografía	54
10. Anexos	61
i. Recuento de algunas decisiones de política exterior entre 2011-2015	61
ii. Gráficas	66

1. Introducción

Desde el inicio del siglo XXI, Brasil consolidó una nueva estrategia de inserción global y empezó a posicionarse como un nuevo jugador importante en el escenario regional. El comienzo de la nueva era fue liderada por el expresidente Enrique Cardozo, cuando el país dio asiento a las nuevas bases macroeconómicas. Es en dicho contexto favorable, que llegó a la presidencia el líder del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio Da Silva. A partir de su llegada en el año 2003, guió el país latinoamericano hacia un “boom” económico y su consolidación como líder regional.

Como parte de su estrategia de inserción y al ver las nuevas tendencias a las creaciones de bloques regionales, Brasil impulsó en América del Sur el uso de los procesos de integración para restablecer redes de cooperación regional (Mercosur y Unasur). De igual manera, se avanzó hacia alianzas con otras regiones con el fin de lograr una proyección de Brasil como país orientado a la globalización, además de cumplir con los objetivos de la reciprocidad multilateral y de la internacionalización efectiva de la economía brasileña (Cervo, 2010).

El nuevo gobierno de Lula, dio a conocer su nueva estrategia de política exterior, con el fin de incorporarse al mundo globalizado del siglo XXI, a través del multilateralismo recíproco y la internacionalización de la economía. El primero consistía, en no solo limitar la reciprocidad al campo del comercio, sino extenderla hacia la seguridad, el medio ambiente, la salud y los derechos humanos; el segundo, se enfocaba en la internacionalización de las empresas nacionales, empezando en América del Sur y siguiendo en mercados desarrollados con el apoyo logístico del Estado y financiero de las instituciones nacionales. Ello formaba parte de la estrategia de política exterior del país, para de esta manera, atraer la inversión extranjera directa y acceder a los mercados mundiales, con la mirada puesta en hacer crecer la economía y el índice de desarrollo nacional (Cervo, 2010).

A partir de estas estrategias, Brasil ya se había posicionado a mediados de la década como un actor importante en el escenario internacional. Había usado sus recursos naturales y capacidades instaladas (industriales e infraestructuras) para generar claros logros económicos, entre ellos: una favorable estabilidad macroeconómica, el control gubernamental de las tasas de interés y la estabilidad de la moneda nacional que se fue apreciando frente al dólar. De igual manera, tenía una deuda externa controlada, amplias reservas de dólares y un clima de estabilidad política nacional (Sweig, 2010).

Sin embargo, el potencial de Brasil quedó internacionalmente ratificado y reconocido después de que Goldman Sachs acuñara el término “BRIC”, para describir a los cuatro mercados emergentes –Brasil, Rusia, India y China-. Con esta nueva clasificación, la aceleración de crecimiento y la apreciación de su moneda, la economía brasileña pronto se convirtió en un atractivo para el mundo, tan solo 7 años después de que el FMI hiciera un préstamo para estabilizar su economía.

Las calificadoras de riesgo mundiales proponían al país latinoamericano como un escenario propicio para invertir debido a las óptimas condiciones del mercado, la fortaleza del real frente a otras monedas, el éxito de sus grandes corporaciones y la fuerte demanda mundial de sus principales productos. Para el año 2010, Brasil estaba más integrado en la economía mundial que en cualquier otro momento de su historia y crecía a una tasa de 7,5% anual según el Banco Mundial (Banco Mundial, s.f.), la más alta de toda la historia del país, en parte, gracias a la intensa participación en el escenario internacional.

En 2011, con un Brasil ya posicionado internacionalmente como potencia emergente y líder sudamericano llegó a la presidencia Dilma Rousseff, también miembro del Partido de los Trabajadores y exministra de minas y energía del gobierno anterior.

Aunque en 2011, primer año de gobierno de Dilma Rousseff, el crecimiento anual de se desaceleró 3,5%, el balance fue positivo, cerrando con un crecimiento anual

de 3,9% (Banco Mundial, s.f.). Pero a partir del segundo año (2012), la economía empezó a mostrar un menor dinamismo, debido a una combinación de factores económicos, tanto nacionales como internacionales.

Al problema de la desaceleración económica en Brasil traducida en altas tasas de inflación, estancamiento y devaluación progresiva del real, se le sumó una grave crisis política en 2014. A portas de la segunda candidatura presidencial de Dilma Rousseff, estalló el escándalo de Petrobras, donde la Policía Federal de Brasil denunció una red de corrupción en la empresa semi-estatal, de la que hacían parte miembros del PT, el PDDB y el Partido Progresista. Entre esos, la actual presidenta, quien decidió afrontar los cargos, a los que se declaró inocente.

El futuro político de Brasil desde inicios de 2015, no se vislumbraba superior al económico. A finales del mismo año, se inició un proceso de *impeachment* contra Rousseff debido a acusaciones de violación a leyes presupuestales y administrativas, dando como resultado en 2016, la admisión de la demanda y la revocación del mandato presidencial, ahondando la desestabilización política en Brasil. Como consecuencia de los problemas internos, tanto económicos, como políticos y los choques internacionales adversos a la economía, Brasil enfrenta una fuerte crisis macroeconómica y su moneda, el real, se encuentra en su registro de devaluación más fuerte desde su creación en 1994, llegando a 3,95 R por USD en octubre 16 de 2015 (Revista del Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo, 2015).

De cara a la difícil situación económica, que afronta la mayor economía latinoamericana y eje fundamental de procesos de integración en la región, es pertinente estudiar, a la luz de las teorías de las relaciones internacionales los fenómenos de toma de decisión y lineamientos de política exterior e interior, que bajo los 4 años de mandato de Dilma Rousseff, tal vez hayan influido en la crisis macroeconómica que se presenta actualmente.

Con el objeto de aportar algunas aclaraciones acerca de dicha situación, la presente

investigación se centra en una pregunta central: ¿en qué medida las decisiones tomadas en términos de política exterior de Brasil bajo el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2015) han determinado el rendimiento económico del país? Yendo inclusive más lejos, una sub-pregunta derivada a partir del tema propuesto sería: ¿por qué las decisiones de la política exterior de Brasil, bajo el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2015), no han mejorado el rendimiento económico del país?

Se tratará de ofrecer algunas pistas de respuesta, partiendo de la hipótesis de que existe una contradicción entre las medidas económicas internas y los lineamientos de inserción internacional, como su plan de gobierno, en términos de política exterior económica. La investigación seguirá el enfoque metodológico del *process tracing* y se estructurará en cuatro fases.

En primer lugar, se buscará describir el contexto en el cual estalla la crisis económica, explorar sus orígenes y consecuencias con el objetivo de mostrar la situación económica de Brasil a finales de 2016. Para la segunda fase de la investigación se tendrá en cuenta una verificación de las políticas económicas tanto internas como externas para comprobar una posible contradicción entre estas. En tercer lugar, se tomará en cuenta la teoría de *Foreign Policy Decision Making* para determinar qué factores influyeron en el marco de toma de decisión referente a la política exterior económica en los años 2011 a 2015, correspondientes al gobierno de Dilma Rousseff. Por último, se discutirá la hipótesis propuesta en la investigación y se buscará llegar a una conclusión que ligue como resultado la relación entre la mala formulación de la política exterior y el no mejoramiento de la situación económica del país.

Con estas fases se pretenderá cumplir con los 3 objetivos específicos propuestos para la presente investigación los cuales son: (1) comprobar la existencia de una situación macroeconómica negativa en el período presidencial de Dilma Rousseff entre los años 2011 y 2015; (2) verificar una posible contradicción entre las políticas económicas internas como la monetaria y la fiscal, y la política exterior económica

de Rousseff y (3) exponer las variables que influyeron en el gobierno en el proceso de toma de decisión de política exterior económica.

2. Marco Teórico

Al partir de la hipótesis, que existe una contradicción en las decisiones del gobierno de Dilma Rousseff entre las medidas macroeconómicas internas (es decir las políticas monetarias y fiscales) y los lineamientos de inserción internacional, como el plan de gobierno, en términos de política exterior económica. Se analizarán los procesos de toma de decisión que llevaron entre los años 2011 y 2015 a una mala formulación de política exterior, la cual era incoherente frente a las políticas económicas internas del país y que finalmente determinaron de cierta manera el rendimiento económico de Brasil.

Para efectos de la presente investigación, se considera necesario reconocer la teoría de *Foreign Policy Decision Making*, la cual, se refiere al estudio de las decisiones tomadas por individuos, grupos o coaliciones, que impactan en las acciones de un país, en el escenario internacional (Mintz & DeRouen, 2010). En esta también se tratan de averiguar las circunstancias (contexto social, ambiental, mundial, entre otros) y elementos, que influyen las tomas de decisiones gubernamentales en materia de política exterior.

Esta teoría es pertinente en el contexto de dicha investigación, debido al interés por conocer y comprender los aspectos/circunstancias, que influenciaron ciertas disposiciones de los *policy makers* en Brasil, al momento de la formulación de la política exterior. Así mismo, torna importante reconocer la forma en la que estos tomadores de decisión identifican los problemas, la manera en que usan la información, cómo eligen entre diversas opciones, cómo perciben la realidad o los inconvenientes y de qué manera influyen sus creencias y valores al momento de afrontarlos (Parsons, 2013).

El proceso de toma de decisión en materia de política exterior, consta de 4 componentes: (1) identificar el problema de decisión, (2) una búsqueda de alternativas, (3) elección de alternativa acertada, para hacer frente al problema, y, por último, (4) la ejecución de ésta (Robinson & Snyder, 1965, pág. 437). Al momento de tomar estas decisiones, se considera, que los líderes mundiales y sus más cercanos consejeros, entienden el sistema internacional en el que operan y las opciones estratégicas, que son benéficas y están disponibles para ellos; sin embargo, esta afirmación no es del todo cierta.

Cuando llega el momento de tomar estas decisiones, en los *policy makers* influyen variables subjetivas que tienden a distorsionar la información y el proceso de toma de decisión: la dimensión psicológica, la personalidad, las motivaciones personales, el comportamiento colectivo, las relaciones interpersonales, sus estrategias de liderazgo y sus más profundas creencias, son elementos añadidos, al ya difícil proceso permeado por una gran incertidumbre y un riesgo sustancial (Renshon & Renshon, 2008).

De igual manera, influyen otros elementos por fuera de la esfera personal del *policy maker*, los cuales pueden afectar el proceso de toma de decisión, tales como, el estrés, la presión del tiempo, los “*trade offs*” y las amenazas, las cuáles serán explicadas a continuación:

1. El estrés explicado en este ámbito como el exceso de demandas las cuales van más allá de las capacidades del tomador de decisión, tiende a influir con efectos nocivos sobre la búsqueda de alternativas en las decisiones de política exterior que se toman en un gobierno. Lo anterior, debido a una disminución de la atención, la sensibilidad a estímulos y la percepción, aumento en la rigidez cognitiva y una perspectiva acortada o estrecha de la situación (Renshon & Renshon, 2008).

Un factor clave al momento de analizar las situaciones de estrés y cómo

afectan la toma de decisión, es la comprensión de que los individuos tienden a tener reacciones diferentes en situaciones de estrés, condicionadas por sus niveles de tolerancia a este estado y por sus estrategias de resistencia a condiciones, como la falta de sueño o la naturaleza impredecible de la política, la ansiedad, entre otros (George, 1980).

2. La presión del tiempo que puede tomar la forma de un corto plazo para una decisión, o más probablemente, un plazo incierto, en donde se cree que es necesaria una reacción un poco más rápida para tomar alguna decisión importante, en términos de política exterior. En cuestiones de esta variable, la capacidad del *policy maker*, de mantener la calma bajo presión y manejar la ansiedad que produce el apremio del tiempo, es una cualidad valiosa para la toma de decisiones (Renshon & Renshon, 2008).
3. Las amenazas también constituyen un elemento importante y directamente influyente en los procesos de toma de decisión.

“Esta hipótesis, establece que las amenazas internas, tienden a conducir a una mayor rigidez en la toma de decisiones, la cual, está marcada por la dependencia excesiva de los procedimientos operativos estándar (o soluciones previamente aprendidas) y el aumento de "centralización" de la toma de decisiones” (Renshon & Renshon, 2008, pág. 15).

4. Las restricciones y ambigüedad de información, van en contrariedad al modelo del actor racional, el cual requiere de información sólida para funcionar. Sin información confiable se hace difícil comparar alternativas, análisis de costos-beneficios o determinar utilidades. Por otro lado, información ambigua puede tener muchos significados, y así, suponer diferentes resultados, lo cual incrementa la complejidad, en las decisiones de

política exterior (Mintz & DeRouen, 2010).

5. El hecho de que exista familiaridad con el problema, también afecta la toma de decisiones y se presenta cuando los tomadores de decisión encuentran “una situación que es similar a alguna experimentada anteriormente. Aunque algunas veces, puede ser útil debido a que facilita un proceso de toma de decisión rápido, este elemento, a menudo conduce a una decisión intuitiva, saltando a conclusiones basados en experiencias pasadas y generalizaciones sin antes evaluar los costos y beneficios de las alternativas” (Mintz & DeRouen, 2010, pág. 27).

6. Por último, los “*trade offs*” forman parte de las diferentes exigencias al momento de tomar decisiones. Los líderes deben buscar una decisión, que sea práctica, y funcione dentro de las limitaciones que enfrentan tanto, a nivel nacional como internacional, a menudo en un entorno de información contradictoria y ambigua. Según George (2006), las opciones que elijan los *policy makers*, deben ser posibles de alcanzar a niveles aceptables de costo y riesgo, lo cual les resulta extremadamente difícil.

Muchas de las decisiones de política exterior son tomadas en un tiempo relativamente corto, bajo situaciones de estrés y ante información ambigua (Mintz & DeRouen, 2010) este camino no es solo recorrido por el líder; grupos de asesores y consejeros tratan de añadir diferentes perspectivas del contexto para aportar soluciones, desde una visión más amplia gestionada por todos y no solo por la persona que está a cargo. Aunque algunos líderes con fuertes puntos de vista estratégicos y una muy alta confianza en sí mismos tienden a convertirse en su propio asesor de mayor confianza, privándose así de una perspectiva adicional. Esto no suele ser recomendable, pues es necesario que se provean diferentes alternativas y visiones, desde asesores cercanos al gobierno, para proporcionar nuevas opciones, en cuanto a la toma de decisión, desde un buen juicio.

Para los investigadores de los procesos de toma de decisión, las respuestas de alta calidad, es decir, políticas efectivas a los problemas, provienen de un buen juicio, compuesto por un conjunto de habilidades, tanto analíticas como reflexivas, y capacidades, desde cognitivas hasta emocionales (Renshon & Renshon, 2008), tales como:

(1) Observar el marco de referencia de la decisión para el punto de elección crucial y lo que ello representa; (2) comprender los elementos esenciales del problema y su significado y colocarlo dentro de una estructura de juicio apropiada; (3) considerar y reflexionar sobre el rango de valores y temas planteados por la situación, con el fin de hacer frente adecuadamente, a los distintos intereses (políticos, sociales y psicológicos) que participan; (4) considerar y reflexionar sobre la información que es con frecuencia limitada y a menudo discordantes, con el fin de alcanzar, al menos, un sentido preliminar de una respuesta adecuada; (5) hacer uso, (pero no estar al servicio) de los sentimientos o impulsos, incluyendo la ansiedad generada por la incertidumbre y alto riesgo; (6) colocar estas consideraciones en un marco de entendimiento, que evalúe adecuadamente, la naturaleza básica del problema y apunten a una serie de respuestas que preservar (Renshon S. A., 1998, págs. 524-525).

Si bien, es tentador pensar que, en el proceso de toma de decisión, la subjetividad tiende a ser minimizada por los cálculos racionales, la evidencia muestra que no es el caso. Aunque como se menciona anteriormente, para los líderes está bien hacer uso en un pequeño porcentaje de los sentimientos e intuiciones, no pueden colocarse al servicio de estos dejándose llevar por rasgos de la personalidad o creencias arraigadas, que pueden ser incompatibles con el modelo del actor racional.

Dentro del enfoque del *Foreign Policy Decision Making*, es necesario resaltar el efecto que tienen el *marketing* y los medios de comunicación sobre una posible toma de decisión. Por un lado,

“así, como los vendedores promueven productos en ventas, es crucial para el líder

de un Estado promover sus políticas frente a los diferentes sectores públicos en temas de guerra, paz, acuerdos internacionales y otras decisiones de política exterior. En esta promoción de políticas, los líderes suelen usar tácticas, para presentar los problemas de diferentes maneras y así afectar la visión del público, frente una situación en particular.” (Mintz & DeRouen, 2010, págs. 149-151).

Por otro lado, según Mintz y DeRouen (2010), los efectos mediáticos también constituyen una gran influencia frente a la toma de decisión. Debido a los avances tecnológicos, la cobertura de noticias en tiempo real permite que la información se transmita, sin obstáculos. El llamado “*CNN effect*” describe el rango de influencia de los medios de comunicación, en cualquier decisión de política exterior, asimismo, sostiene que las élites controlan en ciertas ocasiones los medios de comunicación, para crear apoyo sobre ciertas políticas.

La capacidad de los medios de comunicación, para impactar en la política exterior se basa en sus efectos como aceleradores, en los cuales, se presume que acortan el tiempo de respuesta de la toma de decisiones y hacen que la opinión pública ejerza cierta presión sobre los gobernantes. Sin embargo, es necesario aclarar que a pesar de la influencia de los medios sobre los políticos, estos dan forma a la agenda política pero no dictan las respuestas, es decir, destacan los dilemas de política empero no los resuelven, solo ejercen una presión frente a los *policy makers* (Mintz & DeRouen, 2010).

3. Marco Conceptual

Con el propósito de analizar el contexto económico y financiero del país bajo el primer mandato presidencial de Dilma Rousseff, las políticas económicas tanto internas, como externas implementadas de 2011 a 2015, es necesario realizar una revisión de una serie de conceptos claves al analizar la problemática.

Términos como “potencia emergente” es necesario para comprender el contexto en

que se encuentra Brasil en el escenario internacional después de ser posicionado como la séptima economía del mundo; asimismo, un entendimiento de los conceptos de “política exterior” y “política fiscal” ayudarán a tener una mayor comprensión de las acciones políticas en cuestiones económicas llevadas a cabo por la administración Rousseff y por último, “crisis económicas y cambiarias” las cuales ayudan a la descripción de la situación que se fue desarrollando en Brasil entre 2011 y 2015, y que en la actualidad sigue vigente.

i. Política exterior.

“Entendida como aquella parte de la política general, formada por el conjunto de decisiones y actuaciones, mediante las cuales, se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado, para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch, 1993, pág. 3).

Aunque, enfocada al aspecto internacional cabe aclarar, que la política exterior está completamente ligada al ámbito de política interna de los Estados, siendo esta última, la determinante de la primera.

La política exterior está compuesta por varios elementos claves. En primer lugar, su carácter estatal, si bien algunos autores hablan de la existencia de una política exterior desde otros actores internacionales, lo cierto es que esta es una característica única de los Estados, ya que estos tienen los dos requisitos, para poder desarrollarla plenamente: capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz (Calduch, 1993).

En segundo lugar, su carácter asociado a la política interna del Estado, sin embargo, esto no quiere decir que sean lo mismo; la política exterior está elaborada por órganos distintos y tiene diferentes destinatarios a la interna. Por último,

“la política exterior incluye la determinación de los fines u objetivos que aspira a alcanzar cada Estado, si carece de los medios necesarios o son manifiestamente insuficientes para alcanzar los fines que se ha trazado, el Estado evidenciará una

escasa proyección internacional y una débil credibilidad, debido a la impotencia para dar respuesta a los retos que el contexto internacional o las aspiraciones internas le plantean” (Calduch, 1993, págs. 3 - 4).

La política exterior de los países está compuesta por diversos campos, entre los que se encuentran el de seguridad, económico, político, medioambiental, entre otros. Para efectos de esta investigación, es pertinente definir el concepto de Política Exterior Económica, el cual es considerado exclusivamente, como la manifestación económica de la política exterior, influenciada y orientada principalmente, por el contexto internacional y la propia dinámica económica interna en general (Méndez, 1991).

ii. Potencia emergente

El tradicional orden internacional empezó a modificarse a inicios del siglo XXI. A partir de 2003, un grupo de países fue nombrado como potencias emergentes cuando Goldman Sachs acuñó el término BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Para Goldman Sachs, estos 4 países se convertirían en 2050 en las mayores fuerzas de la economía mundial, debido a que constituyen mercados de clase media, en expansión con altas tasas de crecimiento anual (de casi al 10%), que, sin duda, constituirían una gran oportunidad para los negocios. Muchos hacen énfasis en las características comunes de estos Estados: amplia zona; poblaciones grandes; estatus como pivotes regionales; la aspiración a un papel a nivel mundial; economías en crecimiento; PIB alto, pero PIB per cápita relativamente bajo; grandes desigualdades internas; y los altos niveles de pobreza absoluta (Dauvergne & Farias, 2012)

En el nuevo orden del sistema internacional, estos países emergentes “se encuentran en un proceso de transformación de su posición internacional a otra más elevada: potencia pequeña a mediana, mediana a grande o grande a global” (Gratius, 2008, pág. 4). Son catalogados, como en vías de desarrollo, pues empiezan a crecer a un alto ritmo, con su propio nivel de producción industrial y sus

ventas al exterior, compitiendo con otras economías más desarrolladas, denominadas potencias. Por otro lado, las potencias emergentes, deben poseer cierto tamaño de población, territorio y recursos naturales como capacidad militar y económica, una diplomacia y política exterior eficaces, que sean capaces de proyectar poder, una percepción amplia, junto con el reconocimiento del estatus de poder, por parte de terceros países, además, que, sin duda alguna, deben contribuir de manera significativa al sistema internacional (Dalmagro & López, 2011).

iii. Política fiscal

La política fiscal es una herramienta económica interna que actúa a partir del gasto y se utiliza principalmente para influir en el crecimiento fuerte, estable y sostenible de la economía de una nación (El-Ganainy & Horton , 2009). Esta herramienta comprende,

“un conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento público, a las situaciones financieras de la economía y al manejo por parte de los organismos públicos, tanto centrales, como paraestatales y en todo el ámbito nacional y en lo referente a niveles federal, estatal y municipal” (Facultad de Economía UNAM, s.f.).

Existen dos tipos de política fiscal: la expansiva y la restrictiva. La primera se utiliza en situaciones en las que las reservas fiscales son inferiores al gasto público y se usan mecanismos que estimulen el crecimiento económico y los empleos, para de esta manera, aumentar el consumo tanto del sector público como del privado. La política fiscal restrictiva, se genera cuando hay un superávit en la balanza de pagos del Estado, es decir, las reservas fiscales son superiores al gasto público, por lo cual, se utilizan elementos contrarios a los de la política expansiva: a partir del aumento de impuestos se pretende bajar la demanda, para que haya una reducción en el gasto, tanto público, como privado, para evitar que suban los precios y se genere inflación.

Los objetivos básicos que orientan la política fiscal son:

“1) Crear el ahorro público suficiente, para incentivar el nivel de inversión pública nacional. 2) Absorber de la economía los ingresos suficientes, para hacer frente a sus necesidades de gasto. 3) Estabilización de la economía, a través del control de precios, del control financiero, para crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico. 4) Redistribución del ingreso” (Facultad de Economía UNAM, s.f., pág. 28).

Para poder lograr estos objetivos, el gobierno utiliza diferentes instrumentos, como la política de gasto público, de endeudamiento, tributaria y la financiera, dividida entre finanzas públicas y monetario.

iv. Crisis económicas

Según la RAE (s.f.), la crisis económica supone “la reducción en la tasa de crecimiento de la producción de una economía, o [una] fase más baja de la actividad de un ciclo económico”.

Las economías pasan por diferentes periodos a los cuales se les denomina “ciclos económicos”, la medición de un ciclo económico decreciente surge a partir del declive de ciertas variables claves en una economía por tres periodos consecutivos, tales como el producto interno bruto, la tasa de desempleo y la inflación (Mankiw, 2014).

En primer lugar, el PIB real constituye el mayor indicador del nivel de crecimiento de la producción en un país, mide la capacidad de la nación para satisfacer las necesidades de la población,

“se calcula con el objetivo de resumir todos los datos en una cifra única que represente el valor monetario de la actividad económica en un determinado periodo de tiempo. Las principales fuentes en las que se basa el PIB son datos administrativos, que son subproductos de funciones de los gobiernos, como la recaudación de impuestos, los programas de educación, la defensa y la

regulación, así como datos estadísticos, que proceden de encuestas oficiales, por ejemplo, a establecimientos minoristas, empresas manufactureras y explotaciones agrícolas” (Mankiw, 2014, pág. 66)

Por otro lado, la tasa de desempleo tiende a reflejar la situación del ciclo económico, es decir, cuando la producción está disminuyendo, la demanda de trabajo desciende y el desempleo aumenta; aunque es saludable, que en la economía de un país haya un porcentaje de desempleo, esto no supone que debe ser muy elevado ni mucho menos, mayor a la cantidad de personas empleadas. Por último, mantener una estabilidad en los precios de los productos de la canasta básica de la población, es decir, que no hayan bajas o subidas de grandes porcentajes en estos, debido a que variaciones rápidas de los precios distorsionan las decisiones económicas de las empresas y los individuos y, por lo tanto, generan desequilibrios económicos (Samuelson & Nordhaus, 2001).

Asimismo, las instituciones nacionales desempeñan un papel fundamental frente al crecimiento de la economía de un país. Los gobiernos deben proporcionar asistencia para el sistema de mercados, proteger los derechos de propiedad, velar por el cumplimiento de los contratos, fomentar la competencia, perseguir el fraude, etc. Los responsables de la política económica, deben establecer instituciones jurídicas y financieras que sean adecuadas para una asignación eficiente de recursos, dando incentivos para fomentar las inversiones en desarrollo, especialmente tecnológico (Mankiw, 2014).

Las fallas en estas variables en conjunto con una disminución de la producción de bienes y servicios y el consumo nacional, pueden desembocar en crisis macroeconómicas que afectan a los países, sin embargo, estas no son las únicas que juegan un papel importante en estas situaciones. Las variables exógenas, especialmente los escenarios económicos de los países o regiones que representan los mayores mercados mundiales, constituyen un elemento importante que puede llegar a afectar la economía de un país.

Debido a lo anterior, muchas de las economías emergentes continúan enfrentando difíciles condiciones macroeconómicas al momento de presentarse recesiones o desaceleraciones en las economías desarrolladas, ya que las debilidades internas interactúan con vulnerabilidades financieras externas. Actualmente, el principal riesgo para muchas economías emergentes proviene de los potenciales efectos negativos (como un débil crecimiento) que son retroalimentados por una débil actividad económica, reversiones de flujos de capital y endurecimiento de las condiciones financieras domésticas (Naciones Unidas, 2015).

v. Crisis cambiaria

Conocidas como un movimiento especulativo contra una divisa que da lugar a una devaluación o depreciación de la moneda. Las manifestaciones de las crisis cambiarias son comunes en todas las economías: fuerte depreciación de la moneda, elevación de los tipos de interés internos e importante disminución de las reservas internacionales del Banco Central (Sánchez, 2000).

Frente al fenómeno de las crisis cambiarias se han desarrollado tres modelos teóricos después de momentos de crisis en diferentes regiones del mundo. La primera generación de modelos se construyó después de la crisis en la balanza de pagos en México, Argentina y Chile en los 70's y comienzos de los 80's, a su vez, la crisis del Sistema Monetario Europeo del 92' y la crisis mexicana del 94' forjaron los modelos de segunda generación y por último, a partir de la crisis asiática del 97' se estimó el modelo de tercera generación (Bernardi & Lamothe, 2005).

“Los modelos de primera generación consideraban que las crisis de balanza de pagos surgían de políticas fiscales y monetarias laxas e inconsistentes, creando incentivos para el ataque especulativo ante la perspectiva de un colapso cambiario” (Sotelsek & Pavón, 2008, pág. 68). Para los modelos de segunda generación nuevas teorías se concentraban en el factor de contagio donde una crisis de un país perturbaría los equilibrios macroeconómicos del otro con estructuras financieras

frágiles. Por último, la tercera generación de modelos sugirió una mezcla de variables de los dos modelos pasados, se retomaron teorías de prácticas inconsistentes en las políticas económicas nacionales y también se destacó la importancia de la propagación de estas crisis, añadiendo una debilidad en las regulaciones y supervisiones bancarias (Sotelsek & Pavón, 2008)

4. Enfoque metodológico

A partir de la situación económica en la que se encuentra Brasil desde finales de 2013, surge la pregunta rectora del presente trabajo de investigación. Se considera necesaria la búsqueda de una respuesta a esta pregunta debido a que el país latinoamericano se consolidó como una potencia emergente en la primera década del siglo XXI, gracias a su excelente rendimiento económico y el buen manejo de una política exterior efectiva la cual permitió vigorizar su participación en el escenario internacional.

Sin duda, es evidente que este crecimiento económico y el buen manejo de las relaciones con el sistema internacional gracias a la política exterior promovida en la era Lula, han sido truncados debido a diferentes factores tanto endógenos como exógenos, los cuáles serán revisados y estudiados cuidadosamente a medida que prosiga el documento.

Al revisar las condiciones de cambio a nivel económico y político, y constatar un evidente deterioro de estas, surge una sub-pregunta a responder a medida que avanza la investigación: ¿por qué las decisiones de la política exterior de Brasil, bajo el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2015), no han mejorado el rendimiento económico del país?

Si bien la pregunta principal de este proyecto de investigación trata de establecer si existen aspectos de política exterior que hayan determinado el crecimiento económico de Brasil de 2011 al 2015 en el periodo de Rousseff. Al conocer el

contexto actual en términos económicos, es natural crear suposiciones que den respuesta a la pregunta, razón por la cual es necesario tratar de ir más allá de esta y dar respuesta a la sub-pregunta señalada previamente.

Para sustentar las respuestas de la pregunta y la sub-pregunta, se partirá de la hipótesis de que existe una contradicción entre las medidas macroeconómicas internas (es decir las políticas monetarias y fiscales del gobierno Rousseff) y los lineamientos de inserción internacional, como su plan de gobierno, en términos de política exterior económica. Esta hipótesis pretenderá ser avalada por revisión de literatura de informes del gobierno brasileño, CEPAL, artículos académicos de expertos en temas de gobierno, crisis económicas, política exterior y política económica, así como estudios especializados en el gobierno de Dilma Rousseff.

A partir de estos recursos se pretenderá cumplir con los 3 objetivos específicos de esta investigación los cuales suponen en primer lugar comprobar la existencia de una situación económica negativa; segundo, verificar la existencia de una contradicción de políticas económicas; por último, se tendrá como objetivo exponer las variables que influyeron en la toma de decisión de la política exterior externa en el mandato de Rousseff.

La investigación seguirá el enfoque metodológico del *process tracing*, mediante el cual se establecieron 4 fases para el desarrollo de la investigación a partir de la causa, el mecanismo y el resultado de la cuestión a investigar.

En la primera fase de la investigación se describirá el contexto de la situación macroeconómica y financiera de Brasil en los años 2011 a 2015, correspondientes a la presidencia de Dilma Rousseff. Se puntualizarán específicamente las variables económicas como el PIB, el empleo y la inflación; variables de comercio y finanzas internacionales: balanza comercial e inversión extranjera directa y por último la variable financiera que comprende la deuda y las tasas de cambio. Estas variables son clave para identificar el contexto económico y financiero en el gobierno Rousseff.

Para la segunda fase de la investigación se estudiarán las políticas económicas y financieras tanto internas como externas con el objetivo de comprobar que efectivamente fueron contradictorias y terminaron desembocando en la crisis macroeconómica que enfrenta el país. En esta fase se analizarán 3 variables, en primer lugar, los objetivos de la política (metas y complementariedad), una segunda variable a analizar serán las herramientas con las cuales se implementaron las políticas económicas; por último, se tendrán en cuenta los valores y principios tanto económicos como sociales que influyeron en la implementación de estas políticas.

La tercera fase consistirá en un análisis del proceso de toma de decisión a partir de la teoría de *Foreign Policy Decision Making*, para determinar qué aspectos influyeron frente al gobierno de Dilma Rousseff al momento de tomar decisiones en cuestiones de política exterior económica. Se estudiarán diferentes variables como el contexto humano que comprende la personalidad y creencias que influyeron en proceso de toma de decisión de política exterior (2011-2015); el contexto temporal para determinar que influencia tuvo en la toma de decisión la influencia del tiempo y el estrés; por último, el contexto social y político que contribuyó por medio de “*trade offs*” y amenazas a la toma de decisión.

Para cerrar la investigación, se realizarán en primer lugar las conclusiones con el ánimo de probar la hipótesis sobre la cual se ha trabajado, proveyendo los argumentos finales; y en segundo lugar se proveerán recomendaciones.

Tabla 1. Variables para la investigación.

	VARIABLES	INDICADORES
FASE 1	1. Contexto económico	a. PIB b. Inflación c. Desempleo
	2. Comercio y finanzas internacionales	a. Balanza comercial b. Inversión extranjera directa
	3. Financiero	a. Deuda b. Tasas de cambio
FASE 2	1. Objetivos de la política	a. Metas y complementariedad entre políticas.
	2. Herramientas para la implementación de las políticas	a. Medios
	3. Principios/valores	a. Sociales y políticos
FASE 3	1. Contextos humanos	a. Personalidad y creencias.
	2. Contextos temporales	a. Influencia de tiempo y estrés
	3. Contexto social y político	a. Trade offs b. Amenazas.

Fuente: Elaboración propia.

5. Auge y deterioro de la potencia emergente latinoamericana: un contexto de la era Rousseff

i. El rápido y atractivo crecimiento brasileño

A partir de la presidencia de Luiz Inácio Da Silva en 2003, Brasil empezó a consolidarse como un importante actor en el escenario internacional y como la única potencia emergente latinoamericana lo cual se traduciría en un perfil de líder regional. El objetivo de este nuevo ciclo era aumentar el peso de Brasil en los asuntos internacionales a través del “*soft-balance*” con el fin de afianzar los intereses de una nación que ahora contaba con un liderazgo político que trascendió fronteras y proyectó internacionalmente su imagen y su influencia carismática (Fiori, 2013). Brasil ascendió rápidamente dentro de los rankings de las economías más grandes del mundo superando a la economía del Reino Unido en 2011, cuando llegó al sexto lugar (Dauvergne & Farias, 2012).

El país latinoamericano creció aproximadamente en un promedio de 5% anual en los 8 años de mandato de Lula y se consolidaron diferentes estrategias políticas tanto internas como externas creando nuevas expectativas en el escenario internacional. La economía brasileña respondió rápidamente a la nueva estrategia de política económica: la tasa de cambio disminuyó, la inflación fue controlada recuperando la estabilidad monetaria y fiscal; el país acumuló un volumen considerable de reservas internacionales, aumentó el nivel de empleos consolidando lo que fue llamado “la nueva clase media” (Barbosa N. , 2013) y ganó autonomía en la conducción de su política económica haciendo de Brasil un país estable y menos desigual, foco de inversión extranjera directa.

En medio de este contexto favorable Dilma Rousseff fue elegida presidenta en 2010, iniciando su período presidencial en 2011. Los últimos 10 años habían sido marcados por una estrategia de un modelo desarrollista de la economía brasileña basado en “políticas innovadoras que fueron capaces de articular aspectos económicos y sociales, potencializar el crecimiento, la productividad y la

institucionalidad generando desarrollo” (Mattoso, 2013, pág. 116).

Aún con un clima favorable en el país, el nuevo gobierno federal debía enfrentar diferentes desafíos tanto económicos como sociales y políticos. Temas como el dinamismo, la expansión y la estructura de la industria brasileña especialmente en innovación tecnológica a través de la inversión estatal. Así como la manutención del crecimiento de los salarios y del mercado interno (Barbosa N. , 2013), constituían un reto importante para continuar con el desarrollo de la nación y así como construir una estructura productiva más eficiente y competitiva, la cual no se asentara sobre una base de *commodities*, siendo vulnerable a cuadros internacionales desfavorables.

ii. El contexto de Brasil en el gobierno de Dilma Rousseff

El balance general del primer año se consideró positivo para la economía brasileña, aunque algunos indicadores habían decrecido, los resultados todavía mostraban el buen desempeño de la economía del país. (CEPAL, 2012).

Según la CEPAL (2013), para 2012, los indicadores de crecimiento del país continuaron desmejorando, la economía brasileña solo creció un 0,9%, lo cual fue en parte explicado por un estancamiento de la economía mundial, la devaluación de la tasa de cambio y una tasa de interés real más baja. Muchos de los indicadores que el año anterior inmediato se consideraban con un buen desempeño cayeron tal como fueron los casos de las exportaciones, la inversión, la producción de bienes manufacturados y la IED. El único indicador que mantuvo y mejoró el gobierno Rousseff, fue el de la tasa de desempleo, la cual disminuyó a 5,8% gracias a los diferentes trabajos creados en el sector de construcción de las viviendas de interés social ofrecidas por el Estado.

Entre el periodo 2011-2012, la tasa de inflación en Brasil había crecido debido a choques económicos internacionales adversos en los precios de los combustibles y los alimentos, pero también a la reciente caída del precio del real en el mercado

internacional. El real pasó de su punto más alto en diciembre de 2010, registrando 1.65 reales por dólar a 1.84 en el mismo mes de 2011 y finalmente a 2.05 para finales de 2012, lo que significó una depreciación del 17% de la moneda, y a su vez, generó un aumento de 0,7% en la tasa de inflación (Barbosa N. , 2013). Estos indicadores empezaban a evidenciar los retos económicos importantes tanto en su agenda interior como en su agenda exterior. Brasil necesitaba un claro proyecto nacional que pensara a largo plazo en asegurar la sostenibilidad y la manutención del desarrollo y debía llevarse a cabo mediante diferentes reformas.

Este nuevo gobierno debía estar orientado a la concentración, al desarrollo industrial, al crecimiento, así como a la exportación. Adicionalmente debía ser más pragmático, restableciendo unas relaciones más cercanas con Estados Unidos y con las democracias occidentales en general, “especialmente las de tipo comercial pues estas implicaban transferencia de tecnología y uniones empresariales (*joint ventures*)” (Flôres, 2012, pág. 22)

En cuanto a la política económica en el interior del país, era necesario el aumento de la tasa de inversión, la cual se consideraba baja internacionalmente en cuanto a temas de infraestructura¹, educación, salud, ciencia, tecnología e innovación, y requería de una efectiva priorización en cuanto a los recursos destinados. Era necesario aumentar la tasa de inversión pública y privada sobre el PIB para la búsqueda de una mejoría en la competitividad especialmente con respecto a los otros miembros del grupo de los BRIC (Sennes, 2012).

“En el ámbito exterior, los dos principales desafíos eran: adaptar sus políticas a las presiones de demanda y oferta de China, que se había convertido en su principal importador, pero también en un fuerte competidor que empujaba hacia una reprimarización de la economía brasileña” (Ayuso, 2012, pág. 14).

Era necesario un ajuste al patrón de las relaciones con China, debido a que la

¹Ver gráfica 6

priorización a exportar *commodities* provocó un déficit en manufacturas. Por otro lado, al haberle apostado a los BRICS y a China con un gran empeño, el gobierno había descuidado aspectos regionales, cuando era necesario el mantenimiento del mercado regional, como un eje estratégico de la internacionalización del país, ya que generaba un superávit y constituía un mercado en el cual se pueden exportar bienes manufacturados y un espacio propicio para las empresas brasileñas (Sennes, 2012).

Al llegar los dos últimos años del periodo presidencial, el gobierno de Dilma Rousseff siguió mostrando dificultades, las cuales se fueron manifestando de una manera más marcada. En los años 2013 y 2014, las tasas de crecimiento fueron de 2,5% y 0,1% respectivamente (Banco Mundial, s.f.). Muchos indicadores no mostraron mejoría y la economía brasileña empezó a caer entrando en una grave crisis económica.

Según los informes de la CEPAL (2014) (2015), sobre el comportamiento de la economía brasileña en 2013 y 2014, se muestra que se llegó a tasas de inflación de 5,8% y 6,5% respectivamente aún con la implementación de políticas de reducción de créditos; por otro lado, el gasto público del gobierno subió en estos dos años llegando a sumirse en el primer déficit anual desde 1997. A pesar de estos indicadores, la tasa de desempleo siguió con la tendencia a la baja acumulando 5,4% en 2013 y 4,8 en 2014, la más baja registrada desde 2002. Gran parte de la explicación de estos rendimientos se debe a la oferta de empleos especialmente en el sector de construcción y logística para completar la infraestructura de grandes eventos como la Copa Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016, sin embargo, es importante aclarar que, aunque se amplió la oferta de empleos, un gran porcentaje laboral trabajaba bajo condiciones de mala calidad.

En relación con las exportaciones e importaciones, el primer indicador bajó significativamente en los últimos dos años de gobierno, debido a la caída en precios de los productos básicos como el mineral de hierro (-24%), la soja (-4,4%) y el

petróleo (-7,7%), causando un descenso del 3,0% del valor de las ventas brasileñas. Asimismo, los productos manufacturados se redujeron aún más con una caída del 13,8%, “entre esos se destaca la baja del 10,4% de las ventas de aviones, incluida una disminución del 48% de las compras chinas, y de automóviles” (CEPAL, 2015, pág. 4).

Las importaciones, aunque subieron un 7,4% en 2013, registraron una baja de 4,5% para 2014. Al final, en términos de comercio exterior, la balanza registró un superávit de solo 2.300 millones de dólares en 2013 y un déficit de 4.000 millones de dólares en 2014, el primer déficit desde el año 2000 (CEPAL, 2015).

El panorama para la inversión y el consumo tampoco fue favorecedor, a partir del informe de la CEPAL (2014) (2015), se evidencia una baja de los dos indicadores en lo que respecta a 2013 y 2014. Se incrementó el déficit en la cuenta corriente y aumentó la deuda pública² por un descenso de la inversión y un bajo consumo por la disminución de confianza en el consumidor³. Con una menor expansión de la demanda, la caída de la IED, por bajas expectativas empresariales se debió a la pérdida de confianza inversionista⁴ por el bajo rendimiento de la economía nacional y las continuas protestas y manifestaciones políticas en el país.

Las tasas cambiarias junto con el crecimiento anual del PIB fueron los indicadores más golpeados. El tipo de cambio en Brasil llegó a finales de 2013 a casi 2,40 reales por dólar y finalmente en diciembre de 2014, se ubicó en 2,66 reales por dólar, depreciando el valor de la moneda local en un 80% con respecto a finales de 2010 e inicios de 2011 (Bloomberg, s.f.)

En octubre de 2014, nuevas elecciones presidenciales se llevaron a cabo en Brasil dando como resultado la reelección de Dilma Rousseff. Para el segundo periodo presidencial de la candidata por el Partido de los Trabajadores permanecían los

² Ver gráfica 4

³ Ver gráfica 5

⁴ Ver gráfica 9

retos de lograr un mayor crecimiento, en especial de incrementar la tasa de inversión, conservar el control sobre la tasa de inflación, controlar la depreciación de la tasa de cambio y especialmente contener la crisis económica que empezaba a sufrir en país. “La economía brasileña entraba en una clara estanflación: la compleja combinación de bajo crecimiento y alta inflación” (Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo, 2015, pág. 2).

Al iniciar el nuevo período presidencial el gobierno no solo enfrentaba una crisis económica sino también política, ligada al escándalo de corrupción en la empresa semi-estatal Petrobras, el cual involucraba a la presidenta Dilma Rousseff y a grandes personalidades de altas esferas de la política brasileña. El escándalo de Petrobras y su manejo, sumado al mal momento económico que enfrentaba el país, se tradujo en una caída de la popularidad de la presidenta Rousseff quien recién reelecta gozaba de una muy baja aprobación de la gestión de gobierno⁵.

A causa del grave escándalo de corrupción de Brasil, en 2014, las calificadoras de riesgo empezaron a bajar la calificación AAA de los bonos estatales de manera consistente a un grado medio inferior a partir de las malas perspectivas económicas y políticas que mostraba Brasil. Moody's otorgó una nota Baa2, mientras que Standard & Poor's y Fitch calificaban a Brasil con BBB-, ahondando la situación de bajo nivel de IED (Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo, 2015).

Las políticas anticíclicas implementadas desde 2009, cambiaron en 2015 debido a los pobres resultados macroeconómicos de los últimos años. Sin embargo, no fue suficiente, las dificultades y retrasos en la implementación de programas para aumentar la productividad y la inversión especialmente en infraestructura. La pérdida de dinamismo de las exportaciones por la falta de una política económica clara y la reducción de la expansión del consumo hicieron que el espacio fiscal generado por los incrementos de la recaudación tributaria se contrajera a medida

⁵ Ver gráfica 9

que los gastos continuaban aumentando (CEPAL, 2015).

De acuerdo con el Banco Mundial (s.f.), en 2015, la economía de Brasil registró un crecimiento de -3,8%⁶, los flujos comerciales siguieron en descenso⁷, la inflación subió a un 8%⁸ y la tasa de desempleo llegó a 6,7%⁹ después de registrarse en 4,8 en 2014. En cuanto a la tasa de cambio, la situación turbulenta del país se tradujo en una depreciación del 14% del tipo de cambio en relación con el 2014, lo cual ejerció presión sobre inflación. El real llegó en diciembre de 2015, a una tasa de 3,95BRL¹⁰ por dólar y los estudios indicaban que seguiría esta tendencia despreciativa. Esta aceleración de la depreciación en 2015, se debió a una menor intervención del banco central en el mercado de futuros, además de los nuevos cambios de la calificación del Brasil por las agencias de calificación crediticia: Standard & Poor's cambió de "estable" a "negativa" la calificación y Moody's pasó al país de calificación Baa2 a Baa3 (BBVA Research, 2015).

Para Brasil, el resultado más probable es que la economía siga en recesión al hasta finales de 2016 e inicios de 2017. Sin duda alguna, estas tendencias negativas en cuanto al desempeño de la economía están relacionadas gestiones en temas de política económica interna y externa, y dificultades en cuestiones de gobernabilidad a partir de la inestabilidad política; también es necesario mencionar los factores exógenos, especialmente el impacto negativo de la desaceleración de la economía china y la caída en los precios de los productos básicos en el mercado mundial.

⁶ Ver gráfica 1

⁷ Ver gráfica 8

⁸ Ver gráfica 2

⁹ Ver gráfica 3

¹⁰ Ver gráfica 7

6. Entre contradicciones y complementariedades: las políticas económicas internas Vs la política exterior

i. Las políticas implementadas en la administración Rousseff

El periodo entre 2003 y 2010, marcó una fase de crecimiento en la historia económica de Brasil. Una combinación de la expansión de los mercados financieros, elevación de los precios de los *commodities* y un aprovechamiento estratégico de estas condiciones, hizo de Brasil una potencia emergente. El crecimiento de la economía brasileña fue estimulado por diferentes políticas económicas: (1) un aumento continuo del salario mínimo, (2) la expansión del crédito público y (3) unas políticas económicas, tanto fiscales como monetarias y de inserción internacional eficaces (Gentil & Hermann, s.f.).

“A partir de 2011, en medio de la reversión del entorno externo como consecuencia de la crisis internacional que comenzó en 2008, la economía brasileña entra en una ruta de desaceleración” (Gentil & Hermann, s.f., pág. 1). Este progresivo declive de la economía pudo no solo obedecer a factores exógenos, sino también a diversos aspectos de la política económica de Dilma Rousseff tanto en el ámbito interno, así como en el externo. Por un lado, una política fiscal considerada excesivamente expansiva en cuanto al gasto público; y, por otro lado, una política monetaria basada en altas tasas de interés y por último, una clara falta de inserción en el escenario internacional.

Durante el primer gobierno de Dilma Rousseff se aplicaron un conjunto de medidas fiscales y monetarias con el fin de continuar con el crecimiento económico y contener los niveles de inflación que se empezaban a notar en el país a causa de la crisis económica que vivía el mundo.

De acuerdo con Malamud (2011), en términos de política exterior, aunque las líneas generales de la política externa del gobierno de Luiz Inácio Da Silva parecían que iban a ser continuadas como una prioridad, el gobierno de Dilma Rousseff dejó este

aspecto por debajo de sus temas de interés, pues cuestiones económicas internas ocupaban todo un espacio central en el nuevo gobierno. En el discurso presidencial de toma de posesión, pocas líneas fueron referidas a la política exterior, en las cuales no se hablaba de intereses nacionales de Brasil, sino de metas globales que el gobierno se comprometía a cumplir: la promoción de la paz, la no intervención, la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento del multilateralismo y la lucha contra el hambre, fueron algunas de ellas.

La primera falla frente a estas directrices a seguir y una muy grave en relación con temas de liderazgo regional, fue en lo respectivo con la defensa de los Derechos Humanos. La posición brasileña tuvo divergencias con la Organización de Estados Americanos en 2011 a partir de demandas relacionadas con los DDHH de comunidades indígenas en el país. Las disputas tuvieron tanta relevancia, que el gobierno llamó de vuelta al representante en la organización, amenazó con dejar la Comisión a partir de 2012 y con suspender las contribuciones a la CIDH (International Centre for Trade and Sustainable Development, 2011), reflejando una posición ambigua en este tema.

Además, se evidenció una marcada distancia de las posiciones norteamericanas y europeas en temas de DD.HH (aproximadas en la administración de Lula), convergiendo con posiciones de otros aliados emergentes (Gomes & Bom, 2016).

En relación con políticas internas, según la CEPAL (2011) (2012), al inicio de la era Rousseff, la política fiscal consideró una serie de medidas durante el primer año. Se promovió una fuerte expansión de los impuestos sobre las utilidades de las empresas, operaciones de derivados y la renta; se redujeron o eliminaron impuestos sobre cierta clase de electrodomésticos y alimentos, así como impuestos sobre operaciones de ingreso de capital extranjero para la compra de acciones y *venture capital*, para recuperar el superávit del sector público. A estas tributaciones, le siguieron en 2012 algunas más como a las ventas de carros, camiones y materiales de construcción; además, se redujeron los cobros a las empresas de materia de

seguridad social.

Por otro lado, el objetivo de la política monetaria y crediticia era controlar la inflación que empezaba a desarrollarse en el país. Se subió la tasa de interés de 10,75% a 12,5%, hasta mediados de año cuando el gobierno la redujo un 1,5%, debido al reconocimiento de un clima de declive en el escenario externo; asimismo, se reguló la concesión de préstamos. Sin embargo, las medidas no tuvieron mayor impacto, la inflación continuó subiendo (CEPAL, 2011).

Al no encontrar resultados positivos a finales de 2012 debido al bajo nivel de actividad, nuevas medidas fiscales se tomaron para enfrentar los resultados de un menor superávit primario: se impusieron aumentos en los tributos sobre las empresas y se redujeron los previamente impuestos a automóviles, electrodomésticos y materiales para construcción en 2013 (CEPAL, 2013).

De acuerdo con los informes de la CEPAL (2014), la imposibilidad de alcanzar un superávit primario en 2013 llevó al gobierno a realizar ajustes en las inversiones que se llevaban a cabo en 2014, debido a que el gasto público fue superior a las recaudaciones tributarias, las cuales disminuyeron por un bajo dinamismo de la actividad en el país. Los índices de inflación que se mantenían en alza, razón por la cual la política monetaria mantuvo la intención de aumentar los niveles en las tasas de interés y reducir la expansión de los créditos; estas medidas terminaron impactando en el consumo de los hogares y ahondando el impacto negativo en el crecimiento económico.

Para 2014, nuevos tributos fueron incluidos como parte de la política fiscal, entre esos

“...sobresalen los aumentos de la recaudación de los impuestos sobre las empresas, el impuesto sobre las ganancias creció un 8,5% en términos reales y el impuesto sobre las ventas aumentó un 8,0%, de modo que ambos impuestos representaron más del 40% de la recaudación total. Los menores niveles de actividad interna y de

expansión del empleo y la política de reducir el pago de las empresas para la previsión social limitaron los impuestos sobre los salarios y la recaudación de las contribuciones a la previsión social, cuya expansión anual en términos reales fue del 3,7%. A su vez, la política de apoyo a sectores industriales contribuyó a que la recaudación del impuesto a los productos industrializados” (CEPAL, 2014, pág. 2)

Las estrategias llevadas a cabo por el gobierno en temas de políticas internas no funcionaban como esperaban, los indicadores de crecimiento económico mostraban claras reducciones desde 2011 y así mismo estaba sucediendo con la política exterior, contrario a lo estipulado. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil fue perdiendo terreno, el cuerpo diplomático fue reducido e incluso su participación en el presupuesto anual de la nación fue cortada de un 0,5% en 2003 a un 0,28% en 2013 (Gomes & Bom, 2016).

A causa de estos recortes eran constantes las noticias de falta de pagos al servicio diplomático brasileño en el exterior y la acumulación de deudas en diversas organizaciones internacionales. El atraso en los pagos a las misiones brasileñas en el exterior no solo afectaba a los servidores, sino también a las locaciones en las cuales servicios básicos como luz y agua eran suspendidos por falta de pago. Aunque en el 2014 el Congreso autorizó créditos destinados al Itamaraty, estos fueron retrasados pues necesitaban la autorización de la presidenta (VEJA, 2014).

Finalmente, según Conte (2014), ya para los últimos meses del primer periodo presidencial de Dilma, con tal falta de interés en los temas de diplomacia para la política exterior brasileña, el país corría el riesgo de ser excluido de debates cruciales sobre diversos asuntos importantes y sus demandas por las reformas de instituciones internacionales, -en las cuales tanto esfuerzo se había puesto desde hacía 8 años-, podían no ser tomadas en serio.

A inicios de un nuevo periodo presidencial marcado por unas elecciones turbulentas debido a tensiones políticas, económicas y sociales, el rumbo de las políticas económicas internas (especialmente la fiscal) cambió. En cuanto a la política

externa, las mismas tendencias del primer periodo se mantuvieron e intensificaron; entre esas, la priorización de relaciones con los BRICS, perdiendo su capacidad como líder en dinámicas regionales. En 2014, se fortalecieron las relaciones comerciales con Rusia (DW, 2014) y se firmaron acuerdos de cooperación para la producción de armas con Sudáfrica y Rusia (RT, 2014), mientras que iniciativas de Mercosur como el TLC con la UE quedaban relegadas (DW, 2014).

De cara a su segundo mandato, Dilma Rousseff enfrentaba un deterioro en las cuentas fiscales. Frente a esta situación aumentaron los impuestos sobre productos industrializados y las contribuciones sociales, además se recortaron los gastos públicos como las inversiones; sin embargo, hubo un incremento en los gastos en relación con los subsidios al sector energético y en temas de seguridad social como el salario mínimo y las prestaciones. La tasa básica de interés continuó subiendo hasta 13,75% y la expansión de crédito se redujo para controlar la inflación como parte de la política monetaria (CEPAL, 2015).

En los conjuntos de políticas internas se vislumbraba una clara oposición al objetivo de potencializar los rendimientos económicos de Brasil a partir del desarrollo de una economía diversificada. Si para 2014, ya Brasil se encontraba muy atrasado en términos de comercio internacional con un porcentaje menor al 2% en participación mundial en cuanto a importaciones y exportaciones, en 2015, la situación no mejoraba.

Lo anterior, debido a la falta de tratados de libre comercio y la concentración en intercambios comerciales exclusivamente con China, que, desde hacía 5 años, se había convertido en el principal socio comercial, dejando a un lado otros socios de relevancia mundial como la Unión Europea y Estados Unidos. A partir de 2010, “Brasil volvió a exportar más *commodities* que bienes manufacturados por primera vez desde 1978, lo cual tuvo un costo en términos de estructura productiva y exportadora” (Malamud, 2011, pág. 177). La *recommoditización* o, en otras palabras, desindustrialización relativa, fue un fenómeno que se fue ahondando y

frente al cual no se tomaban las medidas necesarias.

A pesar de que en los últimos años del gobierno Rousseff, se tomaron algunas medidas para relanzar el comercio brasileño, a modo de reuniones con altos jefes de estado europeos como Merkel para avanzar en el establecimiento de acuerdos comerciales (El País, 2015), el comercio brasileño seguía muy reducido y en el mercado interno China era cada vez más relevante gracias a las importaciones las cuales han representado aproximadamente el 18%¹¹ y las exportaciones el 19% del total del comercio, donde el 80% corresponden a productos primarios y semi manufacturados (The Observatory of Economic Complexity, s.f.). Los productos chinos llegan al país en todas las etapas de las cadenas productivas industriales, sobre todo en los sectores de la electrónica y el textil/ropa, creando una dependencia al estilo “Norte-Sur” (Sennes, 2012). Además de ser el socio comercial más importante de Brasil, China se convirtió en el mayor inversionista, destacando proyectos de infraestructura, como la ferrovía bioceánica a través de Brasil y Perú (Lissardy, 2015),

En relación con América Latina, la política comercial en el periodo Rousseff tuvo altos y bajos. Con Argentina se mantuvo el objetivo primordial de una integración comercial entre los dos países, sin embargo, esto enfrentó obstáculos que hicieron que el comercio retrocediera de US\$ 39 billones, en 2011, para US\$ 28,4 billones, en 2014, asimismo, sucedió con Ecuador, Chile, Venezuela y Perú, marcando un declive en las relaciones comerciales. A diferencia de Uruguay, Paraguay, Colombia, Guyana y Bolivia, que presentaron un pequeño aumento en las ganancias a partir de 2011 (Loreto & Ziebell, 2015).

En adición a esto, su posición de líder en la región se fue deteriorando progresivamente a partir de diferentes acciones. Por ejemplo, Brasil no se pronunció y mantuvo una actitud pasiva frente a la crisis que se desató en Venezuela en 2014, la cual violaba las cláusulas democráticas en temas de Derechos Humanos del

¹¹ Ver tabla 3

Mercosur y Unasur; también mostró ausencia de liderazgo frente a Mercosur cuando el Consejo se dejó de reunir por primera vez en 20 años y se mantuvo en silencio respecto a la situación del asilo del senador boliviano, omitiendo enviar salvo conductos a Evo Morales, disposición que estaba establecida en el marco de acuerdos regionales (Barbosa R. , 2014).

Frente a estas situaciones que se venían presentando en lo referente al comportamiento exterior país, se verificó que efectivamente,

“hubo un cambio en el ajuste de la política externa brasileña en relación con América del Sur. Esta puede ser percibida a partir de la disminución en la intensidad de la diplomacia presidencial, lo que altera la centralidad del espacio ocupado por América del Sur en la agenda de la política exterior brasileña” (Loreto & Ziebell, 2015, pág. 152).

Siguiendo la misma línea, en cuanto a temas de posicionamiento en el escenario internacional, la situación económica, social y política interna no contribuía a la proyección del país y la política externa contradecía los lineamientos propuestos, debido a la falta de proactividad para que las acciones fueran coherentes con los discursos. Por ejemplo, en la seguridad internacional: así se evidenció cuando Brasil fue la única representación ausente de las mayores economías del mundo en la Conferencia Anual de Seguridad de 2014. De igual manera sucedió en reuniones de líderes mundiales para cuestiones de la situación en Siria (Gomes & Bom, 2016).

Estas ausencias en diferentes foros e importantes reuniones de mandatarios, son una clara prueba que confirma el hecho que los viajes internacionales, (los cuales son considerados indicadores característicos de la política externa promovida por los gobernantes), tuvieron una reducción significativa en el periodo 2011-2015 en comparación con el gobierno de Lula. Al comparar los viajes internacionales de Rousseff con el primer mandato de su predecesor, se evidenció que se redujeron aproximadamente en un 33% y en relación al segundo mandato un 55%, corroborando la hipótesis que el gobierno de Dilma priorizaba y enfatizaba la política

interior, dándole muy poco espacio a la exterior¹². De igual manera, los datos muestran que tal vez la variación más importante en cuanto a los viajes presidenciales fue que, aunque se priorizaron las visitas a los países de Mercosur en vez de países africanos o árabes, estas solo representaron la mitad de veces que Lula los visitó¹³ (Conte, 2014).

De acuerdo con lo presentado anteriormente, se evidencia que la política exterior del gobierno de Dilma Rousseff, demostró ser una política más reactiva que altiva o activa a diferencia de cómo se promovía en el gobierno de Lula, manifestando una clara discontinuidad y dando señales de retroceso en términos de la diplomacia sobre la cual se había buscado la autonomía como un medio para asegurar el desarrollo nacional y la consolidación del país como polo en un mundo cada vez más multipolar (Conte, 2014)¹⁴.

ii. Los resultados de la relación entre las decisiones internas y externas

En suma, Brasil fue perdiendo protagonismo en la política mundial entre 2011 y 2015. En sus discursos como presidenta en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Rousseff hizo referencia a los lineamientos de política exterior que seguía Brasil en su mandato. Entre esos, la necesidad de una cooperación efectiva entre los países del mundo para poder salir de la crisis económica, el compromiso en temas de seguridad internacional y el medio ambiente, la apuesta brasileña por el multilateralismo y la integración regional; reiterando el interés de Brasil como potencia emergente y representante latinoamericano, en ocupar un puesto prominente en el escenario internacional (Coelho, 2014).

Sin embargo, la realidad fue otra: estas metas proyectadas, fueron perdiendo impulso a medida que la política externa brasileña experimentaba una reducción en

¹² Ver gráfica 10

¹³ Ver gráfica 11

¹⁴ Ver gráfica 1

su proactividad y la situación interna empeoraba.

Por ejemplo, en términos económicos, se anunciaron nuevos acuerdos comerciales, financieros y de inversiones con China por más de 53,000 millones de dólares (Forbes, 2015) reafirmando la priorización económica con el país asiático; en el plano regional, sus actuaciones en Mercosur no reflejaban la cualidad de líder e impulsor de la organización (El Observador , 2015). En el ámbito internacional, al no adoptarse una posición certera frente al Estado Islámico, se produjo una reacción negativa de diferentes Estados (Sputnik, 2015), la ejecución de un brasileño en Indonesia volvió a mostrar la vaga actividad diplomática que se venía desarrollando (Aranda, 2015), la presidenta siguió mostrando una actitud introvertida frente a viajes diplomáticos que se agravó aún más con la crisis política que vivía Brasil, en 2015, canceló diversos viajes entre esos a Japón y Vietnam (El Espectador, 2015), entre otras acciones que reflejaban la poca proactividad en temas de política exterior.

En cuanto a la relación de la política económica interna, se muestra una clara contradicción con la externa. Por un lado, la política fiscal adoptada entre 2011 y 2015, fue ambigua incluyendo tanto las acciones expansionistas (en algunas partidas de gasto e impuestos) y restrictiva (en otros como la inversión), yendo en contra de los argumentos que clamaban el posicionamiento de Brasil. Se observa que,

“hubo un aumento del gasto del gobierno central, pero no lo suficiente para evitar la desaceleración del consumo del sector público consolidado; asimismo, en la inversión pública, que, aunque mejoró en términos de proporción del PIB, creció a tasas mucho más bajas que las registradas en los años 2006-2010. El gobierno decidió apostar por un programa de concesiones de servicios públicos al sector privado; la política fiscal privilegió las exoneraciones tributarias como uno de los ejes de estímulo al crecimiento, aun conociendo las limitaciones de ese instrumento para ese fin, amplió la base tributaria de la recaudación de impuestos y contribuciones en dirección de la renta del trabajo y redujo la carga sobre las transacciones financieras,

profundizando la regresividad de la estructura tributaria financiera” (Gentil & Hermann, s.f., pág. 14).

A partir de estas medidas tomadas, era evidente que ciertos temas importantes para el crecimiento económico frente a tiempos de crisis, como la inversión extranjera directa, la diversificación de socios comerciales y las inversiones por parte del gobierno en temas sociales, de tecnología, infraestructura e innovación, para hacer del país un jugador importante y desarrollado en el escenario internacional, se vieron afectados por estas contradicciones, que dieron como resultado una reducción de oportunidades de inversión en el país y un clima incierto de inestabilidad social, política y económica.

En primer lugar, la IED para 2015, había disminuido en un 22,5%, y aunque cabe aclarar que en parte obedeció a condiciones externas de mercado como la baja en los precios de los *commodities*. Esto afectó a diversos sectores como la minería que habían sido foco de inversión en los últimos años; sin embargo, otros sectores independientes de las materias primas como de telecomunicaciones y el automotriz, fueron una respuesta a la situación caótica en el país, los retrocesos en temas de posicionamiento internacional y las expectativas de bajo crecimiento de la economía brasileña (CEPAL, 2016).

Los resultados económicos del país, a causa de la pobre implementación de políticas internas, dieron como consecuencia una baja diversificación comercial y sumado a esto un detrimento en términos de exportaciones debido a la pérdida de valor del real frente al USD. Frente a la agenda de Brasil en temas de comercio, el hecho que no haya habido una inversión tangible hacia sectores que impulsaran la salida del país del ámbito de los *commodities*, contradijeron la política exterior de Dilma Rousseff, que pretendía hacer del país un jugador importante en el exterior en términos comerciales. Para Brasil, el hecho que se sigan priorizando las relaciones comerciales con China, hace aún más evidente varias dimensiones problemáticas de la economía nacional, en particular respecto a su capacidad de

inversión, innovación e internacionalización (Sennes, 2012).

“La economía brasileña no solo produce escaso valor agregado, sino que crece más lentamente que la de las demás potencias emergentes, principalmente los BRICS. Es esperable que la primarización y el crecimiento lento, reduzcan la visibilidad y el protagonismo internacional de Brasil en los próximos años” (Malamud, 2011, pág. 178)

Por otro lado, el trabajo para contener la expansión del gasto público a partir de la política fiscal, llevó a la desaceleración de la inversión que, con omisión de los complejos deportivos para los eventos de 2014 y 2016, no fue de gran relevancia. La recuperación del crecimiento se vio obstaculizada por la falta de inversión en áreas estratégicas de prestación de servicios públicos y de infraestructura social, espacios que se consideran supremamente relevantes para la consolidación de un país como una potencia desarrollada. Aunque estas inversiones habían sido bandera de sus campañas presidenciales enfocadas al ámbito social, se demostró que una marcada tendencia del gobierno de Dilma, fue la preferencia en delegar importantes divisiones de inversión pública a las empresas privadas a través de la subasta de concesiones (Gentil & Hermann, s.f.).

En conclusión, en términos objetivos, Brasil disminuyó su peso en la política internacional en el paso de los años entre 2011 y 2015, gracias a una falta de interés y una constante contradicción entre políticas internas y externas. Las iniciativas exteriores fueron contrayéndose y el interés fue reduciéndose a medida que pasaba el tiempo. Igualmente, las ganancias importantes en los años de Lula, como las inversiones del Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en infraestructura fueron puestas en peligro, así como la confianza de los socios inversionistas brasileños los cuales aportaban crecimiento económico y desarrollo desde el momento en que Brasil se consagró como potencia emergente.

7. Análisis a partir del enfoque de Foreign Policy Decision Making: Dilma Rousseff frente al proceso de toma de decisión en política exterior

i. Contexto humano

Al momento de tomar las decisiones en temas de política exterior, diferentes factores pudieron influir en el gobierno de Dilma Rousseff. Si bien, conocer en sí el proceso de toma de decisión no es viable debido a que estas son tomadas a puerta cerrada en juntas ministeriales y reuniones exclusivas de miembros del gobierno, es posible deducir que hay ciertos componentes que tuvieron un impacto significativo al momento de formular esta política pública durante el periodo comprendido entre 2011 y 2015.

Sin duda, las características personales incluyendo su pasado social y su formación académica, las experiencias, sus creencias, sus estrategias de liderazgo y manera de ver el mundo, influyen al momento de tomar decisiones. En el caso de Dilma Rousseff, estas variables no fueron la excepción, aunque Brasil se ha caracterizado regionalmente por tener una política estatal en términos de servicio diplomático, Rousseff imprimió sus marcas propias en la política exterior del país.

La presidenta de Brasil se caracterizó siempre por una personalidad equilibrada y pragmática, en algunas ocasiones de carácter fuerte e introvertido, con un punto de vista estricto, manteniendo su “actitud como líder seria y competente, profundamente implicada en los problemas a los que tenía que hacer frente” (Flôres, 2012, pág. 20), este carácter tal vez forjado por sus pasadas experiencias como guerrillera y la reclusión en la cárcel en las épocas de dictadura en Brasil, le dieron cierto reconocimiento en el medio.

Las actitudes fuertes, serias y algunas veces arrogante, se vería reflejada en el descontento y la baja popularidad que suscitó Dilma, especialmente frente a los medios de comunicación donde los títulos atribuidos para expresarse contra la

presidenta brasileña no bajaban de “guerrillera”, “indiferente”, “sin carisma”, “rigorosa”, “sombra de Lula”, entre otros (Coelho, 2014).

Estos rasgos de personalidad pudieron ser decisivos al momento de integrarse al sistema internacional, formar lazos fuertes en el exterior y continuar con la proyección carismática y simpática de su predecesor para ganar alianzas importantes que aportaran al crecimiento y posicionamiento del país como potencia emergente y líder latinoamericano.

Una serie de decisiones como la de no enviar representante a la reunión sobre Siria en Ginebra, la omisión del gobierno de enviar un salvoconducto a Evo Morales en el caso del asilo del gobernador boliviano, el silencio del gobierno sobre la crisis política en Venezuela, la ausencia en relación con los acontecimientos en Crimea, en negociaciones de la OMC y en procesos de rehabilitación de Mercosur, entre otros (Barbosa R. , 2014), muestran evidentes patrones relacionados con un perfil bajo e introvertido en términos de política exterior y sobre los cuales hubo una influencia de las características de personalidad previamente mencionadas.

Además, cabe resaltar que la trayectoria de Dilma fue muy diferente a la de su predecesor, mientras que Lula se consolidó en la política brasileña gracias a su carisma y a su recorrido como líder sindicalista, ella se destacó por ocupar cargos de carácter técnico y administrativo después de su militancia en grupos revolucionarios contra la dictadura en el país, solo optando por un cargo de elección popular en las elecciones presidenciales celebradas en 2010. Estas diferencias entre los dos mandatarios parecen haber influido en la no continuidad de los lineamientos de política exterior seguidos de 2003 a 2010 en Brasil (Conte, 2014).

Ese perfil técnico y pragmático junto a falta de experiencia internacional, dan pistas para lograr una comprensión de la postura de la mandataria con respecto a los asuntos internacionales. En 2011, por ejemplo, durante la cúpula de IBAS, un foro de diálogo entre India, Brasil y Sudáfrica, según Gomes y Bom (2016, pág. 84) “Rousseff preguntó a sus asesores cual era el sentido de estar ahí presente

ejerciendo como presidenta” y desde el 2013, la cúpula entre los tres aliados no ha sido realizada.

Las características de Dilma tuvieron un peso determinante en el proceso de decisión de la política exterior de la nación. Su estilo de liderazgo (arraigado a una experiencia laboral mucho más técnica) llevó a un enfoque dirigido hacia asuntos internos dejando el ámbito exterior en manos de un automatismo burocrático con aversión al riesgo y poco atrevido sin innovación diplomática. Según Visentini (2013), a la presidenta de Brasil, no le gustaba realizar viajes internacionales,

“así no sorprende que la diplomacia presidencial y el papel de la presidencia como elemento incentivador y equilibrador de diferentes visiones de política externa, que se habían llevado a cabo en el gobierno de Lula, hayan sido abandonadas. La voluntad del anterior mandatario de articular visiones favorables a la proyección global del país y a la construcción de un liderazgo regional no tuvo continuidad ” (Gomes & Bom, 2016, pág. 84).

ii. Contexto temporal

Asimismo, la exposición a situaciones de estrés y la presión del tiempo, pudieron haber jugado un papel determinante en el proceso de toma de decisión con respecto a la política exterior de Dilma Rousseff. Diferentes coyunturas tanto internas como externas influyeron en procesos de tomas de decisión entre 2011 y 2015.

Por un lado, la coyuntura interna ejerció presión a partir de 2013 en la política gubernamental. Las gigantescas manifestaciones que tuvieron lugar en Brasil en junio de 2013, a causa de la organización y las grandes cantidades de dinero invertidas en la infraestructura de eventos deportivos como la Copa Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016 (Conte, 2014), mientras que la economía se desaceleraba y la calidad de vida de las personas en Brasil decaía. Este fue uno de los factores que pudo contribuir a una toma a la ligera de decisiones de política exterior y una desatención de esta por haber retenido –aún más- la

atención especial del gobierno en asuntos de política interna.

De igual manera, la revelación del escándalo de corrupción de la empresa semi-estatal Petrobras, a finales del primer periodo presidencial de Dilma Rousseff, expuso diversas amenazas internas que podrían acarrear nuevas protestas e incluso procesos de *impeachment*. Estos factores condujeron a una mayor rigidez en términos de decisiones de política exterior y posteriormente llevó a una mayor atención de la presidencia a asuntos domésticos, fortaleciendo su tendencia a la introspección (Gomes & Bom, 2016).

Por otro lado, el clima internacional que enfrentaba el periodo presidencial de Dilma Rousseff, mostraba un escenario menos favorable y más difícil que el de su antecesor. Es importante resaltar que a partir de 2011, cuando ya Brasil estaba consolidado como jugador global, pasó de ser novedad a enfrentar una mayor resistencia en el escenario internacional, lo cual requería esfuerzos aún mayores del gobierno federal (Loreto & Ziebell, 2015). Es posible que situaciones como la caída en los precios de los *commodities*, la recuperación de la economía estadounidense, la primavera árabe y las revelaciones de espionaje de la Agencia de Seguridad Nacional norteamericana sobre conversaciones de Rousseff y altos mandos de la política brasileña, fueron choques importantes para la formulación de la política externa que impusieron presiones de tiempo y estrés para llegar a tomar una rápida decisión frente a estas coyunturas.

El estallido de la primavera árabe en 2011, coincidió con el inicio del periodo presidencial de Rousseff. Esta situación complicó la continuidad de la política externa brasileña en relación con África y Medio Oriente, la alta volatilidad en la región y el desinterés por temas de seguridad internacional, se tradujo en una incertidumbre sobre los pasos a seguir de Brasil en estos países (Conte, 2014). Entre 2011 y 2015 se promovieron diferentes acciones hacia África, como tratados de cooperación técnica con Mauritania (Ministério das Relações Exteriores, 2012), asociaciones estratégicas con Angola en temas de agricultura (Globo, 2011), apoyo

militar y la condonación de la deuda externa de algunos países africanos (BBC, 2013), sin embargo estas acciones no fueron suficientes para mantener el peso diplomático adquirido durante la administración Lula en la región.

De igual manera, el escándalo de espionaje de la Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos al gobierno brasileño, puso a prueba la capacidad de reacción en temas de política exterior del gobierno de Dilma. De frente a esta situación, diferentes acciones fueron tomadas, entre esas en la apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde la presidenta recalcó el espionaje como un tema de carácter multilateral y declaró que “Brasil presentará propuestas para la gobernanza y uso del internet y de medidas que garanticen una protección efectiva de todos los datos circulan por este medio” (Ministério das Relações Exteriores, 2013). Además de estas iniciativas, en poco tiempo, Rousseff canceló reuniones previstas con el presidente Obama, al no quedar satisfecha con las explicaciones expuestas por el gobierno norteamericano, dejando a un lado temas importantes a tratar en relaciones comerciales bilaterales.

iii. Contexto social y político

Como ultima variable es importante reconocer los *“trade-offs”*: en Brasil la burocracia representa una variable importante al momento de encaminar acciones hacia la política, especialmente la exterior. El ascenso de la burguesía consolidada en el gobierno de Lula, se mantuvo en el de Dilma Rousseff debido a que era importante mantener el apoyo de partidos aliados al Partido de los Trabajadores (PT) y esto implicaba algunas concesiones.

Como primera medida burocrática, en 2011, se ascendió a Antonio Patriota como Ministro de Relaciones Exteriores, quien había formado parte importante de este ministerio en el gobierno anterior; Samuel Pinheiro Guimarães, Secretario General de las Relaciones Exteriores en el periodo Lula, también se mantuvo en el nuevo gobierno ocupando un nuevo cargo creado en 2011, como Alto Representante General de Mercosur; por otro lado, Marco Aurélio García se mantuvo como Asesor

Especial de la Presidencia de la República para Asuntos Internacionales en las dos administraciones y por último, Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores de Da Silva, fue designado como Ministro de Defensa en 2011 (Conte, 2014).

De acuerdo con estos procesos burocráticos referentes a designaciones relacionadas con temas de política exterior, se hace indiscutible el hecho que tuvieron una influencia en procesos de toma de decisión en el periodo comprendido entre 2011 y 2015. Al hacer referencia a este factor clave para la toma de decisión en política externa, es necesario comprender la definición de “*Two Level Games*” de Putnam (1988), en la que expone que la toma de decisión no sólo depende de un actor, sino que está compuesta por distintos intereses a desde un nivel privado como público y tanto a nivel nacional como internacional.

8. Conclusiones

i. Argumentos finales

El patrón de inserción internacional de Brasil a principios del siglo XXI, fue alterado de forma significativa debido a la implantación de una nueva estrategia de política exterior, que junto con políticas internas llevaron al país a considerarlo una potencia emergente. Esta nueva etapa de la política exterior llevó a la ampliación del número de actores sociales y la profundización de actores políticos que participaron e influenciaron la formulación de la agenda exterior; el Ministerio de Relaciones Exteriores, empresas semi estatales, bancos de fomento, entre otras hicieron parte de este nuevo escenario brasileño haciendo del proceso de toma de decisión mucho más complejo y sofisticado de lo que había sido los últimos años. Asimismo, se produjo un incremento de la asistencia y participación en foros y organismos internacionales, lo cual lo condujo a una muy buena posición en el escenario internacional, llamando la atención como potencia latinoamericana y una de las diez primeras economías del mundo, gracias a su creciente desempeño financiero (Sennes, Camargo, & Kohlmann, s.f.).

Desde la toma de posesión de Dilma Rousseff en 2011, se evidenció un cambio en la situación tanto interna como externa del país. Como se muestra en la primera fase de la investigación, por un lado, los indicadores económicos fueron disminuyendo hasta considerarse que el país estaba envuelto en una crisis económica para mediados de 2015, posiblemente a causa de la implementación de ciertas políticas económicas internas y del deterioro de los precios de los productos básicos,

“desde el inicio del nuevo gobierno presidido por Rousseff, nuevas políticas macro prudenciales fueron adoptadas, algunas dirigidas a la regulación del crédito y otras a la estabilidad cambiaria, como el cobro del Impuesto sobre Operaciones Financieras y a determinar el registro de operaciones con derivados, dirigida a una menor entrada de recursos extranjeros al país. De esta forma se trató de impedir

que la lucha contra la inflación y/o la búsqueda de un crecimiento menos intenso recayera exclusivamente sobre las tasas de interés, causando impactos en términos fiscales y cambiarios graves para el país” (Mattoso, 2013, pág. 113).

Por otro lado, cada vez se le fue dando menos importancia a la política exterior, el Itamaraty dejó de cobrar tanta relevancia y se mostraba una clara discontinuidad con la política estatal que había implementado el país en el siglo XXI y con la misma política promovida por Dilma: tan sólo en su primer mandato, tres personas ocuparon el puesto de canciller (Mocelin, 2015).

A pesar de lo promulgado por el gobierno, la política exterior de Dilma Rousseff no se esmeró por seguir posicionando a Brasil en el ámbito mundial -como su predecesor- incluyendo al país en el grupo de los BRICS, participando activamente en foros multilaterales e incluso promoviendo a Brasil como sede de eventos internacionales, como el Mundial de Fútbol de 2014 y las Olimpiadas de 2016. Por el contrario, ha mantenido un bajo perfil en materia de inserción global, especialmente en relaciones comerciales en las que Brasil tiene un alto potencial para impulsar el mercado interno, sin embargo estas representan menos del 30% del PIB (Revista del Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo, 2015).

La diferencia en ciertas políticas y algunos posicionamientos nacionales e internacionales del país se mostraban incompatibles y contradictorias reduciendo aún más los resultados de los esfuerzos que se llevaban a cabo para mejorar los rendimientos de Brasil.

La política monetaria era encaminada a usar el tipo de cambio y las altas tasas de interés como una herramienta para frenar la inflación en vez de estimular el consumo (Mocelin, 2015); la política fiscal estaba enfocada al cobro de tributaciones para cubrir los déficits públicos y la reducción de gastos, coartando el desarrollo en infraestructura y tecnología.

Por su parte, la política exterior era relegada a un plano olvidado después de haber prometido seguir los lineamientos llevados a cabo por Lula para posicionar a Brasil como un país desarrollado. Según Hermann (1990), los cambios principales en las políticas externas de los países ocurren cuando nuevos gobiernos, con lineamientos y percepciones del escenario y agendas internacionales distintas del anterior asumen el poder; sin embargo, “Dilma recibió fuerte apoyo de Lula en su candidatura a la presidencia en 2010, con una idea clara de que representaba la continuidad de un proyecto en curso” (Loreto & Ziebell, 2015, pág. 136), siendo los dos de la misma línea ideológica y del mismo partido político. Algunos años después está claro que no hubo continuidad, diversas variables humanas, temporales, sociales y políticas enfocaron una tendencia hacia las políticas internas, dándole una menor relevancia a la externa “más vinculada a los debates internos y menos emprendedora a nivel global” (Gratius & Segre, 2014, pág. 3).

La falta de reformas estructurales las políticas descritas anteriormente, los escándalos de corrupción y la crisis económica que vivían los brasileños, llevaron a la presidenta Rousseff a gobernar con un apoyo significativamente bajo en las encuestas poniendo en riesgo su mandato frente a la figura del *impeachment*; estos factores afectaron la credibilidad del país y repercutieron claramente sobre la percepción externa.

Al finalizar el 2015 Brasil se encontraba en recesión económica con indicadores de crecimiento negativos, altas tasas de inflación, déficits en la balanza comercial y deuda pública, y una devaluación progresiva del real¹⁵. Su posicionamiento y actividad diplomática dentro y fuera de la región había mermado, así como su comportamiento activo en organizaciones internacionales. Las calificadoras de riesgo le redujeron el grado de inversión a causa de la turbulenta situación económica, política y social, que después terminaría en la destitución de la presidenta en 2016.

¹⁵ Ver tabla 2

Sin embargo, es importante resaltar en este contexto de desaceleración que indilgar toda la culpa de la situación a condiciones endógenas no es ecuánime. El gobierno de Dilma Rousseff lidió con un ambiente internacional difícil, que pudo limitar ciertas acciones de política externa e interna, resaltando especialmente la desaceleración de China, el nuevo impulso estadounidense, las bajas en los precios de los *commodities* y la primavera árabe.

ii. Consideraciones para el futuro

Brasil se encuentra frente a un claro problema estructural de políticas económicas internas, especialmente fiscales que pueden limitar la productividad. Un enfoque destinado a una abertura mucho más ambiciosa en términos de inversiones en infraestructura y tecnología, menos carga tributaria y la simplificación de reglas para la operación de empresas, llevarían a impulsar el problema de productividad, el cual restringe significativamente el crecimiento (Newman, 2016).

De igual manera, lucha de cara a los problemas sociales (educación y salud) y políticos (corrupción) de Brasil es un aspecto frente al cual deberán trabajar los próximos administradores del país, no solo para proveer bienestar y satisfacción a los habitantes, sino también para proyectar una imagen que promueva la confianza inversionista, haga que las calificadoras de riesgo mejoren las calificaciones dirigidas a la nación y la inversión extranjera directa recupere un espacio significativo en la economía, simultáneamente revalorando la moneda.

En cuanto a la política exterior, diferentes iniciativas deben tenerse en cuenta para mejorar la situación del gigante latinoamericano. En primer lugar, sería conveniente que Brasil se integrara aún más al comercio internacional para darle una contribución al crecimiento de la economía del país a partir de la diversificación de sus socios comerciales y equipando a sus empresas para que tengan rendimientos productivos deseables y puedan competir internacionalmente. En segundo lugar, el redefinir la integración regional (Spektor, 2016) y el consolidarse como un líder en

Latinoamérica, a través de la revitalización de proyectos de integración como Mercosur y Unasur.

La cooperación intrarregional es un punto clave para lograr este objetivo, además, es una buena opción para emprender acciones contra “la corrupción, el contrabando y la trata; asegurar la integración energética; fomentar la libre circulación de personas y afinar el compromiso regional de promover la democracia y los derechos humanos” (Spektor, 2016).

Por último, seguir con el posicionamiento internacional mediante un impulso diplomático desde el Itamaraty, también constituye un factor clave para el resurgimiento de Brasil. El establecimiento de un orden con mayor multipolaridad debe seguir siendo una bandera de la política exterior brasileña, donde los poderes tradicionales se abran más a escuchar las voces de las naciones emergentes. Un posicionamiento abierto para cooperación de Brasil en temas de “finanzas mundiales y las cadenas de valor, la piratería en alta mar, el cambio climático, las pandemias, el contrabando, la trata y la ciberdelincuencia” (Spektor, 2016), constituirá un gran impulso a partir del cual el mundo volverá a mirar al país otra vez como la potencia emergente en constante crecimiento.

9. Bibliografía

- Aranda, G. (17 de enero de 2015). Dilma Rousseff, 'indignada' tras el fusilamiento de un brasileño en Indonesia. El País.
- Ayuso, A. (2012). El Brasil de Dilma Rousseff. Balance del primer año de Gobierno. Revista CIDOB d'afers internacionals, 7-18.
- BBC. (28 de mayo de 2013). Ofensiva económica y de cooperación militar de Brasil hacia África. Obtenido de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130527_brasil_africa_economia_militar_yv
- BBVA Research. (2015). Brazil Economic Outlook. Madrid: BBVA.
- Barbosa, N. (2013). Dez anos de política econômica. En E. Sader, 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma (págs. 69-102). São Paulo: Boitempo; FLACSO.
- Barbosa, N. (2013). Dez anos de política econômica. En E. Sader, Lula e Dilma (págs. 69-101). Sao Paulo: BOITEMPO.
- Barbosa, R. (25 de marzo de 2014). Sumiço do Brasil e Itamaraty marginalizado. O ESTADO DO SÃO PAULO.
- Bernardi, B., & Lamothe, P. (2005). ESTIMACIÓN DE MODELOS DE EXPLICACIÓN Y PREDICCIÓN DE CRISIS CAMBIARIAS EN PAÍSES EMERGENTES. Madrid: Universidad Complutense.
- Bloomberg. (s.f.). USDBRL Spot Exchange Rate . Obtenido de Bloomberg Markets: <https://www.bloomberg.com/quote/USDBRL:CUR>
- CEPAL. (2011). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- CEPAL. (2012). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2013). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2013). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2014). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2015). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2016). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Calduch, R. (1993). Dinámica de la Sociedad Internacional. Madrid: CEURA.
- Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo. (2015). Brasil: Crisis Política y Económica Afecta al Gobierno de Dilma Rousseff. Revista del Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo., 1-18.
- Cervo, A. L. (2010). Brazil's rise on the international Scene: Brazil and the World. Revista Brasileña de Política Internacional, 7-32.
- Coelho, A. L. (2014). A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU. Mural Internacional, 128-138.
- Conte, J. (2014). A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF: CONTENÇÃO NA CONTINUIDADE. Revista Conjuntura Austral, 111-150.
- DW. (2014 de Julio de 2014). Brasil e Rússia fecham acordos bilaterais antes de cúpula do Brics. Obtenido de <http://www.dw.com/pt-br/brasil-e-r%C3%BAssia-fecham-acordos-bilaterais-antes-de-c%C3%BApula-do-brics/a-17785808>

DW. (25 de febrero de 2014). UE: ¿libre comercio con Mercosur o solo con Brasil? Obtenido de <http://www.dw.com/es/ue-libre-comercio-con-mercosur-o-solo-con-brasil/a-17455336>

Dalmagro, A., & López, G. (2011). Las Potencias Emergentes y su impacto en la integración latinoamericana. I Congreso Internacional de la Red de Integración Latinoamericana 2011. Santa Fé: Universidad Nacional del Litoral.

Dauvergne, P., & Farias, D. (2012). The Rise of Brazil as a Global Development Power. *Third World Quarterly*, 33(5), 903–917.

El Espectador. (27 de noviembre de 2015). Rousseff cancela viaje a Japón y Vietnam por ahorro de gastos. *El Espectador*.

El Observador. (16 de agosto de 2015). Frustrado planteo brasileño pone en debate el rumbo del Mercosur. *El Observador*.

El País. (19 de agosto de 2015). Ángela Merkel chega ao Brasil para fechar acordos com Governo Dilma. Obtenido de http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/19/politica/1439937593_269717.html

El-Ganainy, A., & Horton, M. (2009). ¿Qué es la política fiscal? *Finanzas & Desarrollo*, 53.

Facultad de Economía UNAM. (s.f.). *Elementos del Sistema Tributario Mexicano*. México D.F.: Universidad Autónoma de México.

Fiori, J. I. (2013). O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. En E. Sader, *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma* (págs. 31-52). São Paulo: Boitempo; FLACSO.

Flôres, R. (2012). Perspectivas para el primer mandato de Dilma Rousseff: un argumento básicamente económico. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 19-31.

Forbes. (19 de mayo de 2015). Brasil y China firman acuerdo de inversiones por 53,000 mdd. Obtenido de <http://www.forbes.com.mx/brasil-y-china-firman-acuerdo-de-inversiones-por-53000-mdd/#gs.ppjJQ=g>

Gentil, D. L., & Hermann, J. (s.f.). A Política Fiscal do Primeiro Governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. Rio de Janeiro: Instituto de Economía. Universidad Federal de Rio de Janeiro.

George, A. (1980). Presidential decision making in foreign policy: The effective use of information and advice. Boulder: Westview Press.

George, A. L. (2006). On foreign policy: Unfinished business. Boulder: Paradigm.

Globo. (19 de mayo de 2015). Brasil assina 35 acordos com a China em visita do premiê Li Keqiang. Obtenido de <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/brasil-assina-35-acordos-com-china-em-visita-do-premie-li-keqiang.html>

Globo. (5 de diciembre de 2011). Brasil ratifica parcerias com Angola em áreas como a de agricultura. Obtenido de <http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI283007-18077,00-BRASIL+RATIFICA+PARCERIAS+COM+ANGOLA+EM+AREAS+COMO+A+DE+AGRICULTURA.html>

Gomes, M., & Bom, Z. (2016). Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones Internacionales*, 81-97.

Gratius, S. (2008). Las Potencias Emergentes ¿Estabilizadoras O Desestabilizadoras?,. Programa de Paz y Seguridad, FRIDE, 1-16.

Gratius, S., & Segre, M. (febrero de 2014). ¿Está en crisis la marca Brasil? FRIDE, 1-5.

Harvey, D. (2007). Breve historia del Neoliberalismo. Madrid: Akal.

Hermann, C. (1990). Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 3-21.

International Centre for Trade and Sustainable Development. (11 de Mayo de 2011). Obtenido de Belo Monte é objeto de tensão entre Brasil e OEA: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/belo-monte-%C3%A9-objeto-de-tens%C3%A3o-entre-brasil-e-oea>

Lissardy, G. (18 de mayo de 2015). El polémico tren Atlántico-Pacífico que China quiere construir en Sudamérica. Obtenido de BBC Mundo: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150518_brasil_peru_china_tren_bioc_eanico_gl

Loreto, I., & Ziebell, G. (2015). DE LULA A DILMA: MUDANÇA OU CONTINUIDADE NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL? . Revista de Estudos Internacionais, 134-159.

Malamud, A. (2011). La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo? Revista Iberoamericana, 173-179.

Mankiw, N. G. (2014). Macroeconomía 8va ed. Barcelona: Antoni Bosch.

Mattoso, J. (2013). Dez anos depois... En E. Sader, 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma (págs. 111-122). São Paulo: BOITEMPO EDITORIAL/ FLACSO BRASIL.

Méndez, S. (1991). La política económica exterior de México. Academia Mexicana de la Economía Política, 51-86.

Ministério das Relações Exteriores. (2013). Discurso da Presidenta da República, Discurso da presidenta Dilma Rousseff na abertura do Debate Geral da 68a Assembleia-Geral das Nações Unidas. Obtenido de <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-dobrasil/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua-24-09-2013>

Ministério das Relações Exteriores. (14 de diciembre de 2012). Visita ao Brasil do Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação da Mauritânia, Hamadi Ould Hamadi – Brasília e São Paulo, 17 a 19 de dezembro de 2012. Obtenido de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3265-visita-ao-brasil-do-ministro-dos-negocios-estrangeiros-e-da-cooperacao-da-mauritania-hamadi-ould-hamadi-brasilia-e-sao-paulo-17-a-19-de-dezembro-de-2012>

Mintz, A., & DeRouen, K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Nueva York: Cambridge University Press.

Mocelin, L. F. (35 de marzo de 2015). Política Externa e Desenvolvimento no governo Dilma Rousseff. NORTÃO JORNAL.

Naciones Unidas. (2015). *Situación y perspectivas de la economía mundial 2015*. Nueva York: Naciones Unidas.

Newman, G. (2016). Foi tudo culpa dela? *Americas Quarterly*.

Parsons, W. (2013). *Políticas Públicas*. México D.F: Flacso.

Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 427-460.

RT. (27 de octubre de 2014). Rusia, Brasil y Sudáfrica cooperarían en producción de armas. Obtenido de <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/145021-rusia-brasil-sudafrica-cooperacion-armas>

Renshon, J., & Renshon, S. (2008). The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making. *Political Psychology*, 509-536.

Renshon, S. A. (1998). *The psychological assessment of presidential candidates*. New York: Routledge.

Revista del Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo. (2015). Brasil: Crisis Política y Económica Afecta al Gobierno de Dilma Rousseff. *Revista del Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo*, 1-18.

Robinson, J., & Snyder, R. (1965). Decision-Making in International Politics. En H. C. Kelman, *International Behavior: A Social-Psychological Analysis*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.

Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2001). *MACROECONOMÍA*. Madrid: McGraw-Hill.

Sennes, R. (2012). La inserción económica internacional de Brasil: desafíos del Gobierno de Dilma Rousseff. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 151-173.

Sennes, R., Camargo, R., & Kohlmann, G. (s.f.). Argumentos para um salto qualitativo da estratégia de inserção internacional do Brasil. Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

Sotelsek, D., & Pavón, L. (2008). La relación entre crisis cambiarias y bancarias en países emergentes: los problemas de información y expectativas. *REVISTA DE LA CEPAL*, 67-81.

Spektor, M. (2016). Five Goals for Brazil's New Foreign Policy. *Americas Quarterly*.

Sputnik. (12 de febrero de 2015). Brasil recibe críticas por no posicionarse en contra del Estado Islámico. Obtenido de <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201502151034379728/>

Sweig, J. E. (2010). La extensa agenda global de Brasil. *Política Exterior*, 132-148.

The Observatory of Economic Complexity. (s.f.). The Observatory of Economic Complexity: Brasil. Obtenido de <http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/bra/>

VEJA. (31 de octubre de 2014). Itamaraty atrasa pagamentos a funcionários no exterior. Obtenido de <http://veja.abril.com.br/politica/itamaraty-atrasa-pagamentos-a-funcionarios-no-exterior/>

Visentini, P. (noviembre de 2013). Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna? *Jornal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, pág. 10.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis del Sistema-Mundo*. Madrid: Siglo XXI editores.

10. Anexos

i. Recuento de algunas decisiones de política exterior entre 2011-2015

	Económicas	Posicionamiento internacional/regional	Cooperación	Seguridad
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil ratifica parecerías con Angola en áreas como la agricultura¹⁶ • Polonia y Brasil firman acuerdo económico y cultural.¹⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil reafirma la importancia del Mercosur dentro de su política¹⁸ • Brasil hace esfuerzos para integrar refugiados y reafirma apoyo UNHCR¹⁹ • Brasil busca relación igualitaria con EEUU, dice Ministro Patriota²⁰ • Ecuador y Brasil recobran impulso en relación diplomática tras desacuerdos²¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Venezuela y Brasil firman 11 acuerdos de cooperación²³ • China y Brasil refuerzan su relación con acuerdos²⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil militarizó la triple frontera para frenar el tráfico de droga y armas²⁵ • Brasil gasta seis veces más en armas que México²⁶

¹⁶ <http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI283007-18077,00-BRASIL+RATIFICA+PARCERIAS+COM+ANGOLA+EM+AREAS+COMO+A+DE+AGRICULTURA.html>

¹⁷ <http://www.thenews.pl/1/10/Artykul/119693,Poland-and-Brazil-sign-economic-and-cultural-agreements>

¹⁸ <http://www.abc.com.py/internacionales/brasil-reafirma-la-importancia-del-mercosur-dentro-de-su-politica-235136.html>

¹⁹ <http://www.unhcr.org/news/latest/2011/8/4e3ff6676/brazil-step-efforts-integrate-refugees-reaffirms-support-unhcr.html>

²⁰ <http://en.mercopress.com/2011/03/19/brazil-wants-an-equals-relation-with-the-us-says-foreign-minister-patriota>

²¹ <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/ecuador-y-brasil-recobran-impulso.html>

²³ <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/111202/venezuela-y-brasil-firman-11-acuerdos-de-cooperacion>

²⁴ <http://lat.wsj.com/articles/SB130264528049704395?tesla=y>

²⁵ <http://misionesonline.net/2011/09/18/brasil-militarizo-la-triple-frontera-para-frenar-el-trafico-de-droga-y-armas/>

²⁶ http://internacional.elpais.com/internacional/2011/01/09/actualidad/1294527609_850215.html

		<ul style="list-style-type: none"> • Belo Monte es objeto de tensión entre Brasil y OEA²² 		
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil y México sellan acuerdo de automóviles²⁷ • US/Brasil discuten cooperación energética y lazos económicos aún más fuertes²⁸ • Brasil cierra el 'grifo' comercial a Argentina²⁹ • Brasil y Argentina prometen resolver conflictos comerciales³⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil/Uruguay desacreditan a Argentina: en cuanto a sanciones de Mercosur a Paraguay³¹ • Brasil remueve a su embajador en Siria³² • Francia confirma apoyo a Brasil para el Consejo de Seguridad³³ 	<ul style="list-style-type: none"> • Visita al Brasil del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de Mauritania, Hamadi Ould Hamadi³⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> • La nueva alianza industrial militar de India y Brasil³⁵

²² <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/belo-monte-%C3%A9-objeto-de-tens%C3%A3o-entre-brasil-e-oea>

²⁷ <http://revistaautoesporte.globo.com/Revista/Autoesporte/0,,EMI299107-10142,00.html>

²⁸ <http://en.mercopress.com/2012/04/17/us-brazil-discuss-energy-cooperation-and-closer-economic-ties-even-free-trade-agreement>

²⁹ <http://www.elmundo.es/america/2012/05/22/argentina/1337697505.html>

³⁰ <http://veja.abril.com.br/economia/brasil-e-argentina-prometem-resolver-conflitos-comerciais/>

³¹ <http://en.mercopress.com/2012/06/29/brazil-uruguay-overrule-argentina-no-mercosur-economic-sanctions-on-paraguay>

³² <http://riotimesonline.com/brazil-news/rio-politics/brazil-removes-diplomats-from-syria/>

³³ <http://www.ebc.com.br/2012/08/franca-confirma-apoio-a-candidatura-do-brasil-a-vaga-no-conselho-de-seguranca-da-onu>

³⁴ <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/9409-visita-al-brasil-del-ministro-de-asuntos-exteriores-y-de-cooperacion-de-mauritania-hamadi-ould-hamadi-brasilia-y-sao-paulo-17-a-19-de-diciembre-de-2012>

³⁵ <http://www.jornada.unam.mx/2012/04/06/opinion/016a2pol>

2013	<ul style="list-style-type: none"> • Ofensiva económica y de cooperación militar de Brasil hacia África³⁶ • Más inversión brasileña en Cuba³⁷ • Croacia y Brasil hablan de potencializar relaciones económicas³⁸ • Brasil estudia represalias comerciales contra EE.UU. por conflicto algodón³⁹ • Brasil dice que firmar más acuerdos no 	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil convoca al embajador de EE UU tras nuevas acusaciones de espionaje⁴¹ • Gobierno avala posible salida de diplomáticos brasileños de Corea del Norte⁴² • Diplomático brasileño será el director de la Organización Mundial de Comercio⁴³ • Fuga de senador boliviano a Brasil sacude las relaciones bilaterales⁴⁴ • Patriota: manutención y practica de espionaje afecta relaciones EEUU-Brasil 	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil y Guatemala negocian acuerdo para combate de drogas⁴⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil ante la ONU: Es necesario avanzar en desarme nuclear⁴⁷ • Si hubo espionaje en Brasil sería 'violación a la soberanía': Rousseff⁴⁸ • Brasil y Cuba potencian su cooperación en salud y turismo⁴⁹
------	---	--	---	---

³⁶ http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130527_brasil_africa_economia_militar_yv

³⁷ <http://www.havanatimes.org/sp/?p=83779>

³⁸ <http://exame.abril.com.br/economia/croacia-e-brasil-falam-em-potencializar-relacoes-economicas/>

³⁹ <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/internacionales/37701-brasil-estudia-represalias-comerciales-contra-eeuu-por>

⁴¹ http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/02/actualidad/1378133902_556483.html

⁴² <http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2013/04/governo-avalia-saida-de-embaxador-da-coreia-do-norte>

⁴³ <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/internacional/diplomatico-brasileno-sera-el-director-de-la-organizacion-mundial-de-comerci>

⁴⁴ <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/fuga-de-senador-boliviano-brasil-sacude-las-relaciones-bilaterales>

⁴⁶ <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-04-15/brasil-e-guatemala-negociam-acordo-de-cooperacao-para-combate-drogas>

⁴⁷ http://www.el-nacional.com/mundo/Brasil-ONU-necesario-desarme-nuclear_0_135588279.html

⁴⁸ <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12918871>

⁴⁹ http://www.la-razon.com/mundo/Brasil-Cuba-potencian-cooperacion-turismo_0_1829217061.html

	<p>garantiza elevar el comercio⁴⁰</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tensión entre Bolivia y Brasil. Dilma cambia al canciller por operativo Pinto⁴⁵ 		
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil y Rusia firman acuerdos bilaterales antes de cúpula de BRICS⁵⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> • Itamaraty atrasa pagos a funcionarios en el exterior⁵¹ • Dilma regala camiseta de futbol al Papa autografiada por Pelé y lo invita al Mundial⁵² <p>UE: ¿libre comercio con Mercosur o solo con Brasil?⁵³</p> <ul style="list-style-type: none"> • BRICS inician cumbre en Brasil con meta de 	<ul style="list-style-type: none"> • Rusia, Brasil y Sudáfrica cooperarían en producción de armas⁵⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> • La no aparición de Brasil en la Conferencia Anual de Seguridad en Múnich⁵⁷

⁴⁰ <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/brasil-dice-que-firmar-mas-acuerdos-no-garantiza-elevar-el-comercio>

⁴⁵ <http://eju.tv/2013/08/tensin-entre-bolivia-y-brasil-dilma-cambia-al-canciller-por-operativo-pinto/>

⁵⁰ <http://www.dw.com/pt-br/brasil-e-r%C3%BAAssia-fecham-acordos-bilaterais-antes-de-c%C3%BApula-do-brics/a-17785808>

⁵¹ <http://veja.abril.com.br/politica/itamaraty-atrasa-pagamentos-a-funcionarios-no-exterior/>

⁵² <http://www.diez.hn/internacionales/477264-99/presidenta-de-brasil-regala-camiseta-autografiada-por-pele-al-papa>

⁵³ <http://www.dw.com/es/ue-libre-comercio-con-mercosur-o-solo-con-brasil/a-17453336>

⁵⁶ <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/145021-rusia-brasil-sudafrica-cooperacion-armas>

⁵⁷ <http://www.postwesternworld.com/2014/02/02/international-security-conference/>

		<p>crear nueva arquitectura financiera⁵⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brasil intenta encontrar su papel frente a la crisis en Venezuela⁵⁵ 		
2015	<ul style="list-style-type: none"> • México y Brasil firmarán un nuevo acuerdo bilateral⁵⁸ • Brasil avanza en su acuerdo con la Unión Europea⁵⁹ • Brasil y China firman acuerdo de inversiones por 53,000 mdd⁶⁰ • Merkel llega a Brasil para acuerdos de medio ambiente y seguridad cibernética⁶¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Frustrado planteo brasileño pone en debate el rumbo del Mercosur⁶² • Rousseff cancela viaje a Japón y Vietnam por ahorro de gastos⁶³ <p>Dilma Rousseff, 'indignada' tras el fusilamiento de un brasileño en Indonesia⁶⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • El discurso caduco de Dilma en la ONU. Para Brasil y para el mundo⁶⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil y EEUU relanzan relación y superan incidente por espionaje⁶⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil recibe críticas por no posicionarse en contra del Estado Islámico⁶⁷

⁵⁴ <http://www.elespectador.com/noticias/economia/brics-inician-cumbre-brasil-meta-de-crear-nueva-arquite-articulo-504508>

⁵⁵ http://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/08/internacional/1394316297_954255.html

⁵⁸ <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/05/07/mexico-brasil-firmaran-nuevo-acuerdo-bilateral>

⁵⁹ <http://www.lanacion.com.ar/1800660-brasil-avanza-en-su-acuerdo-con-la-union-europea>

⁶⁰ <http://www.forbes.com.mx/brasil-y-china-firman-acuerdo-de-inversiones-por-53000-mdd/#gs.ZQ9kWXM>

⁶¹ http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/19/politica/1439937593_269717.html

⁶² <http://www.elobservador.com.uy/frustrado-planteo-brasileno-pone-debate-el-rumbo-del-mercosur-n669154>

⁶³ <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/rousseff-cancela-viaje-japon-y-vietnam-ahorro-de-gastos-articulo-602018>

⁶⁴ <http://www.elmundo.es/internacional/2015/01/17/54bad7f3ca4741c3618b4577.html>

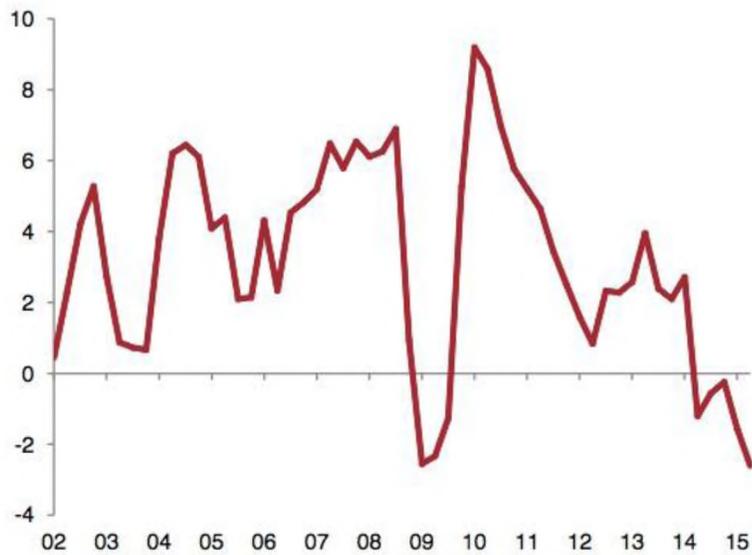
⁶⁵ <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/o-discurso-caduco-de-dilma-na-onu-para-o-brasil-e-para-o-mundo/>

⁶⁶ <http://www.elobservador.com.uy/brasil-y-eeuu-relanzan-relacion-y-superan-incidente-espionaje-n656806>

⁶⁷ <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201502151034379728/>

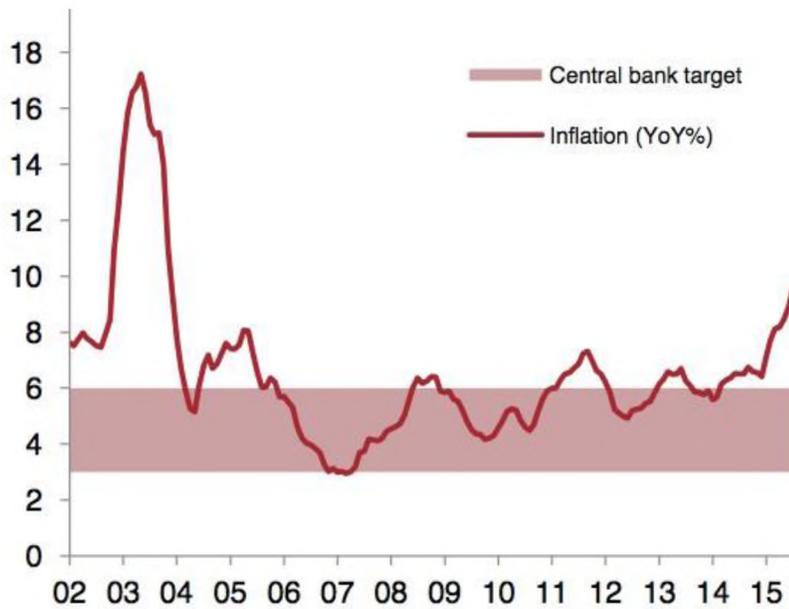
ii. Gráficas

I. Gráfica 1 PIB% 2002-2015



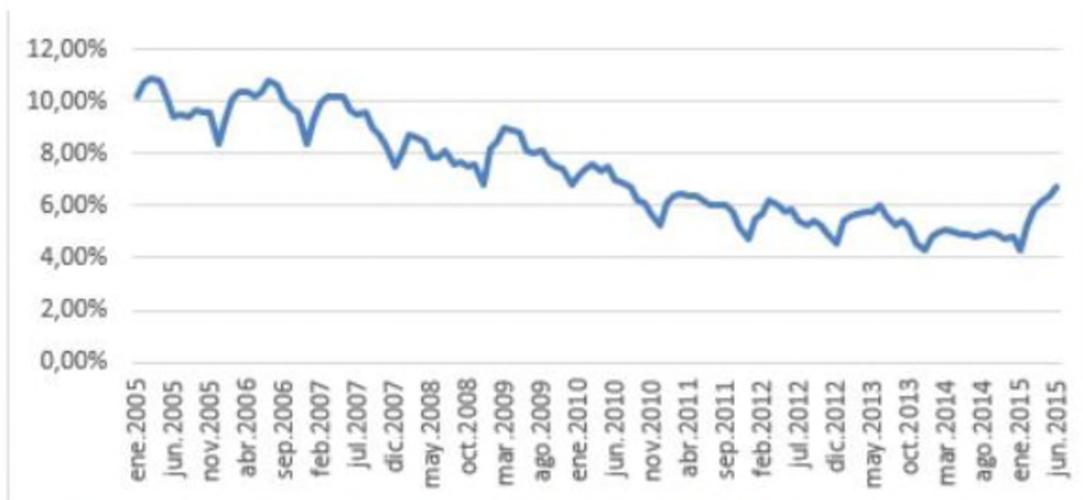
Source: Bloomberg, Natixis.

II. Gráfica 2 Inflación 2002-2015



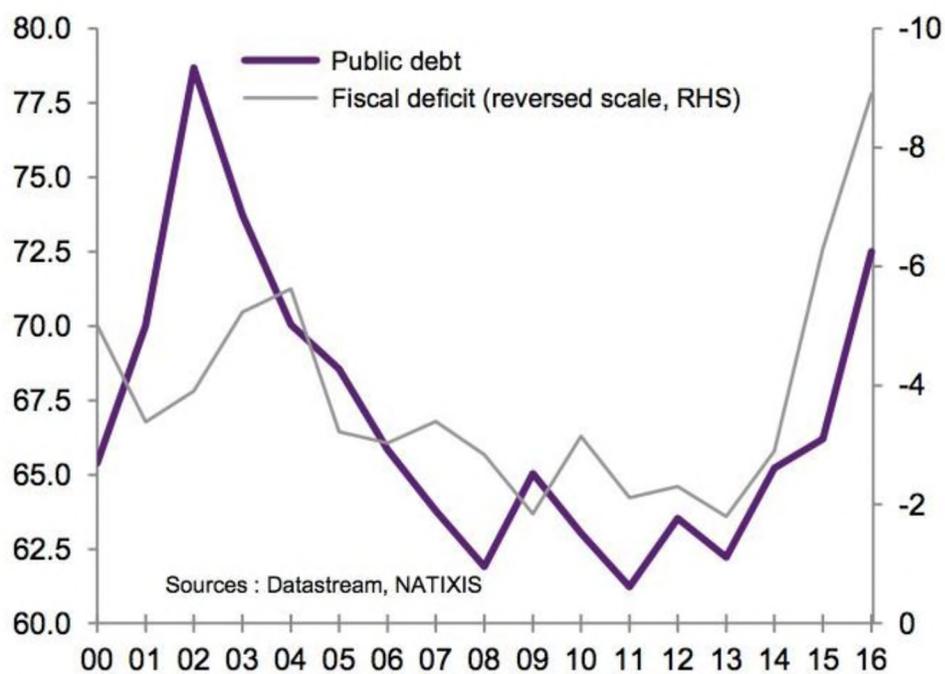
Source: Bloomberg, Natixis

III. Gráfica 3 Tasa de empleo 2005-2015



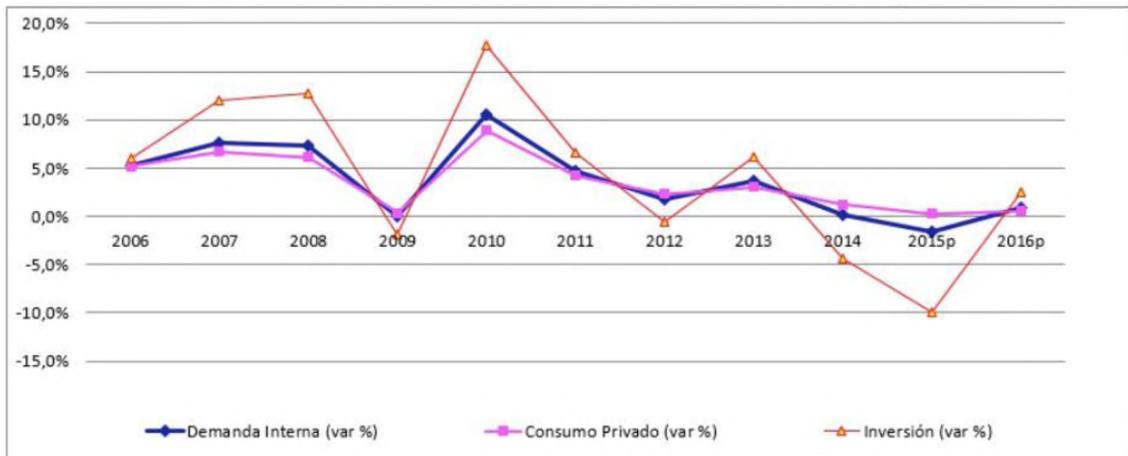
Fuente: Instituto brasileo de geografía y estadística

IV. Gráfica 4 Deuda pública y déficit fiscal 2000-2016



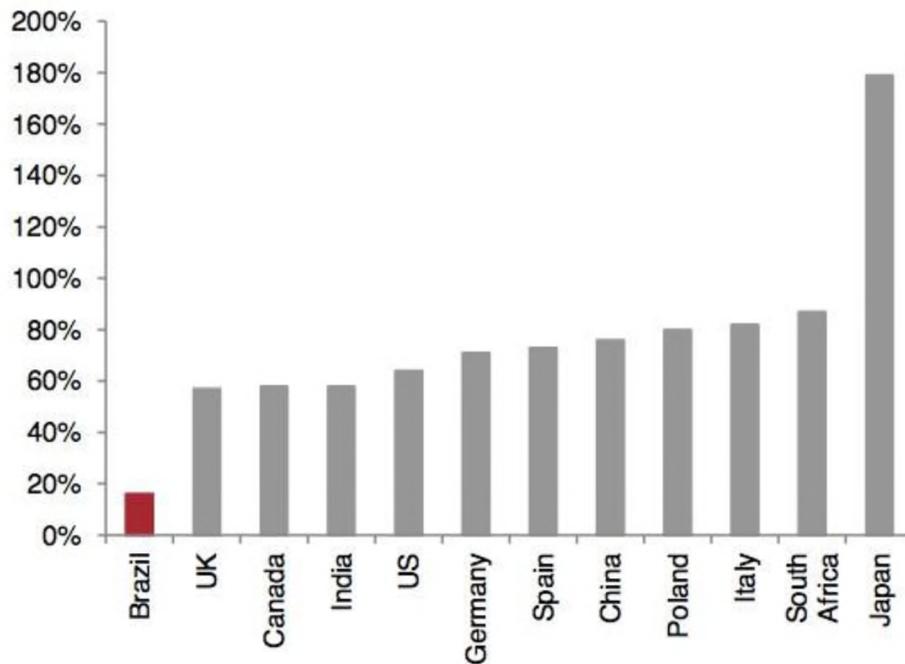
Sources : Datastream, NATIXIS

V. Gráfica 5 Demanda interna, consumo privado e inversión 2006-2016p



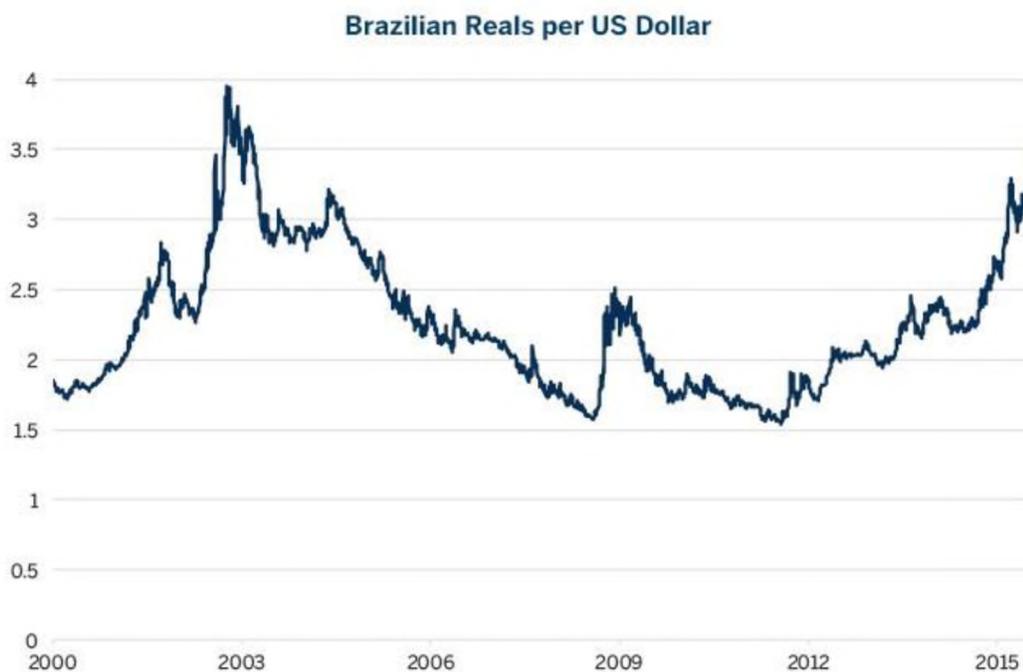
Fuente: FMI; IIF

VI. Gráfica 6 Inversión en infraestructura comparada



Source: McKinsey, Natixis

VII. Gráfica 7 BRL-USD



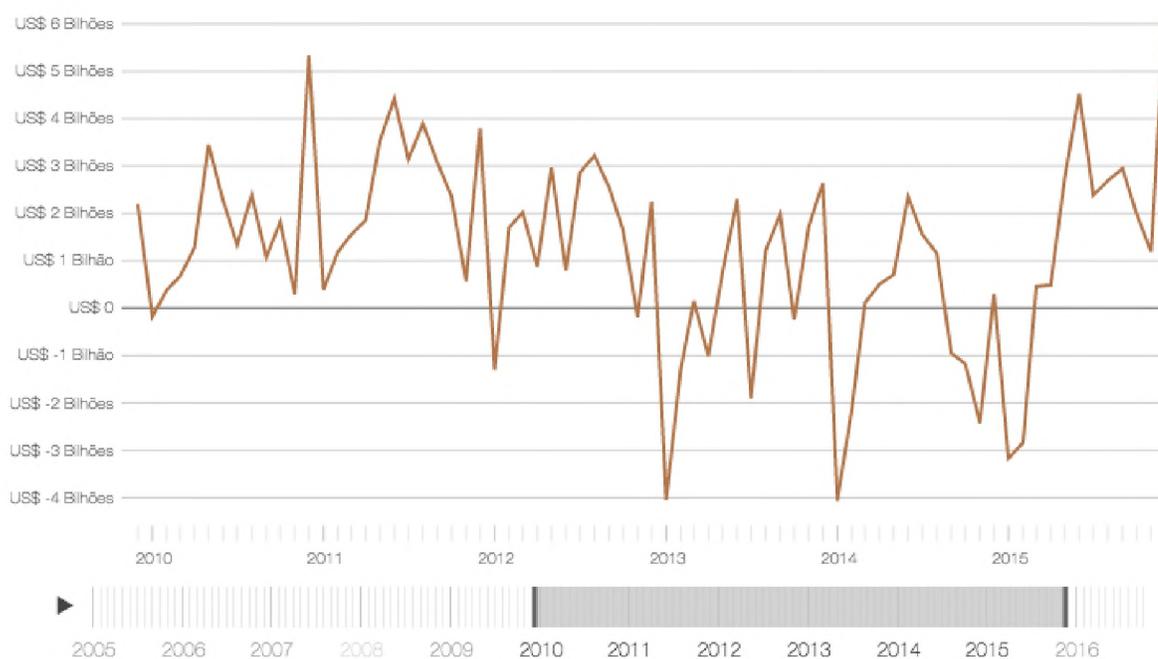
Source: Bloomberg Professional (BRL)

VIII. Tabla 2 Macroeconomic Forecast Brasil 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crecimiento PIB %	7.5	3.9	1.9	3.0	0.1	-3.8
Inflación %	5	6.5	5.8	5.9	6.4	10.7
Tasa de cambio BRL/USD	1.75	1.87	2.04	2.34	2.66	3.96
Tasa de interés %	10.0	11.0	7.25	10.0	11.75	14.25
Gasto público % (a/a)	3.3	1.9	3.2	2.20	1.30	-1.2
Inversión % (a/a)	22.0	4.8	-4.0	6.1	-4.4	-14.1
Balance fiscal %	-2.5	-2.6	-2.5	-3.1	-6.2	-10.2
Cuenta corriente %	-2.3	2.1	-2.4	-3.2	-4.5	-3.4

Fuente: Elaboración propia, datos de Banco Mundial, BBVA Research.

IX. Gráfica 8 Balanza comercial 2010-2015



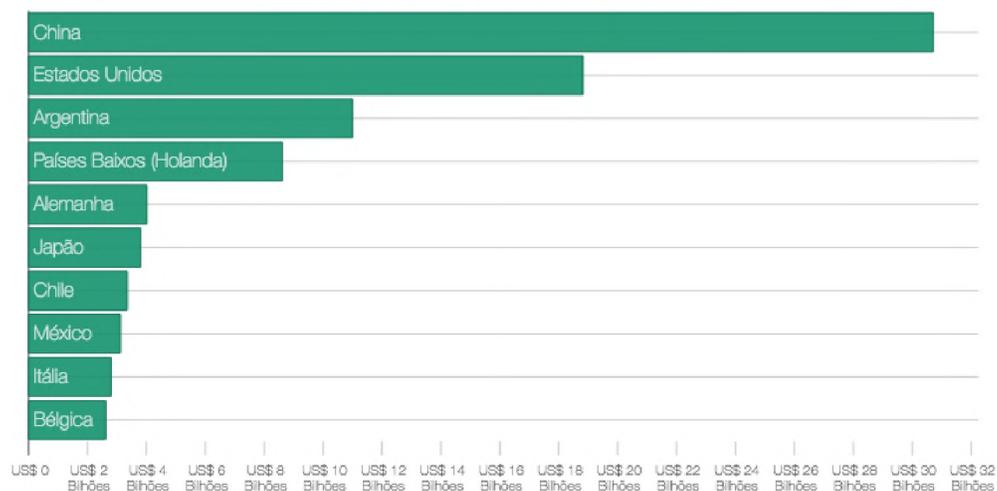
*Variações em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Fuente: Ministério Indústria Comércio Exterior e Serviços

X. Tabla 3 Top 10 destinos de exportaciones 2015

Fuente: Ministério Indústria Comércio Exterior e Serviços

Top 10 Destinos das Exportações



*Variações em relação ao mesmo período do ano anterior.

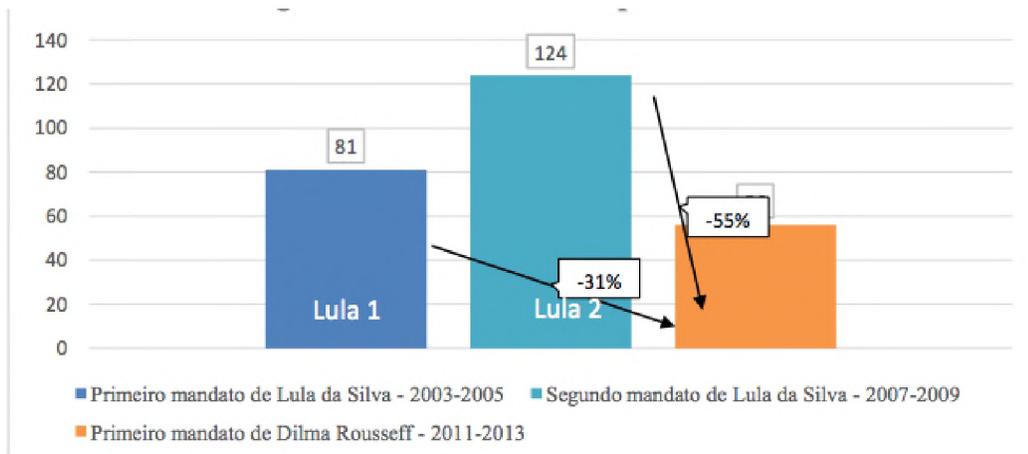
XI. Gráfica 9 Índices de aprobación del gobierno, índices de confianza en negocios y consumo 1999-2015



Source: CNI, IPEADATA and BBVA Research

XII. Gráfica 10 Viajes internacionales Dilma y Lula, 3 primeros años de gobierno

Fuente: Conte, J. (2014). A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF: CONTENÇÃO NA CONTINUIDADE.



XIII. Gráfica 11 Destinos de viajes internacionales Dilma y Lula, 3 primeros años de gobierno.

Fuente: Conte, J. (2014). A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF: CONTENÇÃO NA CONTINUIDADE.

