

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN EN LA
POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL DESDE LA TEORÍA DEL ROL**

APLICACIÓN AL CASO DE LA INTEGRACIÓN FÍSICA DE AMÉRICA DEL SUR
BAJO EL GOBIERNO DE LULA DA SILVA (2003 – 2010)

CORNELIA ELISABETH TOBLER

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ, COLOMBIA

2013

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN EN LA
POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL DESDE LA TEORÍA DEL ROL**

APLICACIÓN AL CASO DE LA INTEGRACIÓN FÍSICA DE AMÉRICA DEL SUR
BAJO EL GOBIERNO DE LULA DA SILVA (2003 – 2010)

CORNELIA ELISABETH TOBLER

TRABAJO FINAL PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR: PROFESOR EDUARDO VELOSA PORRAS

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ, COLOMBIA

2013

CONTENIDO

1. Introducción.....	- 1 -
1.1 Planteamiento del problema y objetivos	- 1 -
1.2 Justificación.....	- 4 -
1.3 Metodología.....	- 7 -
2. Marco teórico.....	- 9 -
2.1 Análisis de política exterior.....	- 9 -
2.1.1 Definición y objetivos del análisis de política exterior	- 9 -
2.1.2 Agencia – estructura.....	- 12 -
2.1.3 Racionalidad e ideas en política exterior	- 13 -
2.2 Teoría del rol nacional.....	- 16 -
2.2.1 Estado de literatura.....	- 18 -
2.2.2 Las variables de la teoría del rol	- 19 -
2.2.3 El proceso de <i>role location</i> y conflictos de rol	- 26 -
2.3 Políticas domésticas y el rol nacional disputado	- 27 -
3. Itamaraty: la concepción del rol nacional de <i>líder regional</i>.....	- 30 -
3.1 Itamaraty: el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.....	- 30 -
3.1.1 La reputación de Itamaraty y su importancia en la política exterior ..	- 30 -
3.1.2 Profesionalización y aislamiento burocrático: orígenes y consecuencias .	- 31 -
3.1.3 El Ministro como portavoz de la visión de Itamaraty	- 35 -
3.2 Itamaraty frente a América del Sur: visiones y prioridades.....	- 36 -
3.3 La concepción del rol nacional de <i>líder regional</i>	- 41 -
3.3.1 Conceptualización: concepción del rol nacional de <i>líder regional</i>	- 41 -
3.3.2 Análisis empírico: Itamaraty y su concepción del rol nacional	- 46 -

4. El sector privado: la concepción del rol nacional de <i>active independent</i>..	- 51 -
4.1 Pluralización de actores en la toma de decisión de política exterior.....	51 -
4.1.1 Los actores del sector privado con influencia en la política exterior .-	54 -
4.2 El sector privado: visiones y prioridades frente a América del Sur	60 -
4.3 La concepción del rol nacional de <i>active independent</i>	63 -
4.3.1 Conceptualización: concepción del rol nacional de <i>active independent</i> ...	- 63 -
4.3.2 Análisis empírico: las élites del sector privado y su concepción del rol nacional	- 66 -
4.3 Concepción del rol nacional disputada	- 71 -
5. IIRSA: el desempeño del rol bajo el juego político doméstico.....	- 75 -
5.1 Proceso de <i>role location</i>	- 75 -
5.1.1 Presidencialización de la política exterior	- 75 -
5.1.2 Lula da Silva y la necesidad del consenso doméstico	- 77 -
5.1.3 La presidencialización y el conflicto de rol entre las élites	- 81 -
5.2 Desempeño del rol de compromiso: promoción de la integración física en el marco de IIRSA	- 82 -
5.2.1 IIRSA y la concepción del rol nacional de <i>líder regional</i>	- 82 -
5.2.2. IIRSA y la concepción del rol nacional de <i>active independent</i>	- 87 -
6. Conclusiones.....	- 94 -
7. Referencias.....	- 101 -
Anexos	- 118 -

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Relaciones causales del problema de investigación con base en la teoría del rol	- 23 -
Ilustración 2 Representación gráfica del problema de investigación con base en el marco teórico	- 29 -

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Marco de análisis para la concepción del rol nacional <i>líder regional</i> aplicado a Brasil.....	- 45 -
Tabla 2 Marco de análisis para la concepción del rol nacional <i>active independent</i> aplicado a Brasil.....	- 65 -

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 Mapa continental con los 10 Ejes de Integración y Desarrollo (EID) de IIRSA	- 118 -
Anexo 2 Mapas individuales de los 10 Ejes de Integración y Desarrollo (EID) de IIRSA	- 119 -
Anexo 3 Distribución sectorial de los proyectos de infraestructura de IIRSA..	- 120 -
Anexo 4 Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil	- 121 -
Anexo 5 Fenómeno de la presidencialización en la política exterior: actuación presidencial en la política exterior en los últimos cuatro periodos presidenciales.	- 122 -
Anexo 6 Fenómeno de la presidencialización en la política exterior: visitas realizadas al exterior en los últimos cuatro periodos presidenciales.....	- 122 -
Anexo 7 Fenómeno de la presidencialización en la política exterior: visitas oficiales recibidas en los últimos cuatro periodos presidenciales	- 123 -
Anexo 8 Fenómeno de la presidencialización en la política exterior: participación presidencial en reuniones multilaterales en los últimos cuatro periodos presidenciales.....	- 123 -

LISTA DE ABREVIATURAS

AEB	<i>Associação de Comércio Exterior do Brasil</i>
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEB	Coalición Empresarial Brasileña
CNA	<i>Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil</i>
CNI	<i>Confederação Nacional da Indústria</i>
CONTAG	<i>Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura</i>
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
DASP	<i>Departamento Administrativo do Serviço Público</i>
EID	Ejes de Integración y Desarrollo (en IIRSA)
EEUU	Estados Unidos
FIESP	<i>Federação das Indústrias do Estado de São Paulo</i>
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural (de Mercosur)
Fonplata	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
FUNAG	Fundación de Gusmão (vinculada a Itamaraty)
IBD	<i>Investimentos Brasileiros Diretos</i>
IBSA	Foro de India, Brasil y Sudáfrica
ICONE	Instituto de Estudios de Comercio y Negociaciones Internacionales
IED	Inversión Extranjera Directa
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MST	<i>Movimento dos Trabalhadores Sem Terra</i>
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PT	<i>Partido dos Trabalhadores</i>
SGSAS	Subsecretaria General de América del Sur (en Itamaraty)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

Resumen

En esta investigación se estudió, desde la perspectiva constructivista, la toma de decisión en la política exterior de Brasil. Con base en la teoría del rol se analizaron la construcción del rol de Brasil frente a América del Sur y el proceso de *role location* que llevó a la prioridad por parte del gobierno de Lula da Silva de promover la integración física en el marco de IIRSA. Como resultado, se encontró que debido a la pluralización de actores en la política exterior, las élites de Itamaraty vieron su monopolio decisorio disminuir relativamente, a favor de las élites del sector privado. Con base en el análisis empírico de sus concepciones del rol, se evidenció que estas estaban disputadas entre las élites. Por otro lado, se mostró que con el fenómeno de la presidencialización, que aumentó de manera significativa bajo Lula da Silva, el proceso de *role location* se canalizó alrededor del presidente. De esta manera, el juego político doméstico, dentro del cual se encontraba el presidente, se convirtió en elemento decisivo para la toma de decisión. Por consiguiente, debido a la necesidad política de ampliar las bases de sustentación de sus decisiones, Lula da Silva optó por IIRSA, dado que corresponde a una política que permite unificar las dos concepciones del rol de las élites analizadas.

PALABRAS CLAVES: análisis de política exterior, teoría del rol, concepción del rol nacional, Brasil, Lula da Silva, IIRSA

Abstract

This research analyses the decision-making process in the Brazilian foreign policy from a constructivist perspective. Based on the premises of role theory, we examined the construction of the Brazilian role towards South America, and the role location process that led to the priority, during the government of Lula da Silva, to promote the physical infrastructure within IIRSA. As a result, we found that, due to pluralization of the actors involved in foreign policy, the decision-making monopoly of the elites from Itamaraty diminished relatively, in favour of the private sector elites. According to our empirical analysis, their role conceptions were contested. Furthermore, the study showed that with the phenomena of presidentialization of foreign policy, which increased significantly under Lula da Silva, the role location process was canalized around the figure of the president. That way, the domestic political game turned into a decisive element in the decision-making process. Consequently, due to the political necessity to broaden his support, Lula da Silva aimed for adopting IIRSA, since it is a policy that allows unifying the two different role conceptions of the elites that were analysed.

KEY WORDS: foreign policy analysis, role theory, national role conception, Brazil, Lula da Silva, IIRSA

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del problema y objetivos

El nuevo orden mundial posterior al fin de la Guerra Fría se caracteriza por una creciente multipolaridad debido al surgimiento de una serie de nuevas potencias, como por ejemplo los países de los BRIC, dentro de los cuales se encuentra Brasil, el “gigante sudamericano”. En el ámbito internacional, Brasil ha adquirido una gran visibilidad, destacándose por su rol protagonista en diversos escenarios multilaterales, como por ejemplo en el G-20, en el foro IBSA o en la ONU. El país también se ha mostrado muy activo en sus relaciones bilaterales, principalmente en el marco de la cooperación Sur-Sur.

De la misma manera, se puede observar un nuevo papel de Brasil en el ámbito regional. Mientras que anteriormente la política exterior brasileña estaba enfocada hacia otras regiones, particularmente hacia Europa y EEUU, a partir de la redemocratización a mitad de la década del 80, su orientación geográfica cambió gradualmente hacia la región de América del Sur, a la cual históricamente poca importancia le había sido dada. Con esto, se ha podido constatar una “sudamericanización” de la política exterior de Brasil y un refuerzo de su presencia en la región.

Esta nueva prioridad en la política exterior se ha evidenciado en la promoción por parte de Brasil de una serie de iniciativas dirigidas hacia la integración regional. Una de estas iniciativas brasileñas fue IIRSA, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana¹, conformada en el año 2000, en la primera cumbre de los presidentes sudamericanos², que tuvo lugar en Brasilia.

¹ Definida hoy como “Foro Técnico de Infraestructura”, IIRSA es considerada como un pilar fundamental de la integración regional. Inicialmente, un periodo de diez años fue acordado para implementar los proyectos del Plan de Acción 2000 – 2010. Pero debido al sólido consenso regional alrededor de esta iniciativa, esta ha perdurado por más de una década, a pesar de las diferencias políticas que se han podido observar en el continente durante esta época. Sin embargo, fue sobre todo a partir de 2005, con la Agenda para la Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC) de proyectos prioritarios, cuando IIRSA realmente ganó importancia para América del Sur.

Brasil ha mostrado un gran interés en el tema de la integración física, sobre todo bajo el gobierno de Lula da Silva. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, la integración física de América del Sur constituye “una de las prioridades de la política exterior” y es percibida como “uno de los asuntos más importantes de la agenda multilateral de los países de América del Sur” (Itamaraty sala de prensa, 2011a). Aparte de su interés, Brasil también juega un papel protagonista dentro de IIRSA (Garzón y Schilling-Vacaflor, 2012). Por una parte, el país está incluido en siete de los diez Ejes de Integración y Desarrollo³ (IIRSA, 2004, p.9; ver Anexo 2). Por otra parte, mediante su Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Brasil se convirtió “en el país que mayores recursos destina al financiamiento de proyectos de infraestructura” en la región (Arriola, 2009, p.61). Y finalmente, fue Brasil quien impulsó que IIRSA se incorporara a UNASUR⁴, con el objetivo de “asignar mayor apoyo político a las actividades realizadas en el sector de la infraestructura” (Itamaraty sala de prensa, 2011a)⁵.

Por consiguiente, dentro del contexto de esta nueva orientación hacia América del Sur, el rol de Brasil en la región ha cambiado, así como los objetivos de su política exterior. Específicamente, se consolidó, bajo el gobierno de Lula da Silva, la visión de que es prioritario promover el desarrollo de la infraestructura regional. Esta nueva prioridad junta con el cambio en la percepción de su rol en América del Sur

Así mismo, con su incorporación dentro de la estructura institucional de UNASUR en 2008, un mayor nivel de importancia política fue conferido a la iniciativa, consolidándose también en lo institucional como pilar de la integración regional. Hoy en día, IIRSA tiene una cartera de proyectos ambiciosa que abarca 583 proyectos con una inversión total estimada de US\$ 160 mil millones. Estos proyectos se dividen en tres sectores: transporte, energía y comunicaciones. Para mayor información ver IIRSA (2004; 2006; 2008; 2009; 2012) o BID-INTAL (2011).

² En esta cumbre los 12 mandatarios de la región “acordaron realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica suramericana, incluyendo la modernización de la infraestructura regional” (IIRSA, 2004).

³ Los ejes de integración y desarrollo (EID) son diez franjas multinacionales que articulan el territorio del continente sudamericano, cada una concentra flujos de comercio actuales y potenciales y abarca una serie de proyectos (BID-INTAL, 2011, p.66; IIRSA, 2004, p.4;7). Ver Anexo 1 y Anexo 2.

⁴ Específicamente IIRSA fue incorporada a UNASUR con la fundación del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).

⁵ Todas las citas que fueron extraídas de textos en alemán, inglés y portugués, fueron traducidas al español por la autora.

son dos tendencias sumamente interesantes desde la perspectiva de análisis de política exterior. Por lo tanto, a la luz de estas últimas se plantea lo siguiente: ¿cómo se construyó el rol de Brasil frente a América del Sur y cuál fue el proceso que llevó a la prioridad por parte del gobierno de Lula da Silva de promover la integración física de la región?

El marco temporal establecido para abordar esta problemática es de 2003 a 2010, y por lo tanto, coincide con los ocho años de gobierno bajo el presidente Lula da Silva, durante los cuales se manifestó esta prioridad de promover la integración física.

La hipótesis de esta investigación es que el rol de Brasil frente a América del Sur se construyó a partir de las visiones que tenían las élites; no sólo la élite diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores, sino también la élite del sector privado, debido a su creciente influencia en el proceso de toma de decisión de política exterior. Se plantea que estas élites no tenían la misma concepción del rol de Brasil, por lo que había un conflicto de rol. En consecuencia, elementos del juego político doméstico entraron a jugar un papel decisivo en el proceso que tradujo las visiones de las élites en la prioridad de promover la integración física.

El objetivo principal de esta investigación es comprender las dinámicas del proceso de toma de decisión en Brasil y las visiones de los actores involucrados. Con el fin de comprobar la hipótesis de la investigación, se busca en una primera instancia identificar y verificar empíricamente la concepción que tenía la élite diplomática del rol de Brasil en América del Sur. En una segunda instancia, se pretende conocer la influencia de la élite del sector privado en el proceso de toma de decisión de la política exterior, y estudiar su concepción del rol. Ello con el fin de comprobar si estas dos élites tuvieron divergentes concepciones del rol de Brasil durante el periodo de análisis. Por último, se busca conocer las dinámicas del juego político doméstico bajo el presidente Lula da Silva, para poder establecer una relación entre este último, las concepciones del rol de las dos élites y la

promoción de la integración física de América del Sur durante el gobierno de Lula da Silva.

Ante estos objetivos especificados, es necesario aclarar que este trabajo no pretende juzgar la política exterior de Brasil, ni tiene como objetivo evaluar si esta era exitosa o no. A diferencia, se busca analizar, de manera objetiva, las dinámicas detrás de la posición de Brasil frente a la integración física. Por otro lado, tampoco se entra a estudiar a IIRSA o al progreso de las obras de infraestructura, dado que el objeto de este estudio no es la integración física misma, sino el proceso de toma de decisión, cuyas evidencias se aplican al caso de la integración física.

1.2 Justificación

Por consiguiente, la presente investigación se enmarca dentro del campo de análisis de política exterior, el cual busca explicar el comportamiento estatal a partir de las dinámicas domésticas. Se podría argumentar que los procesos de la globalización e interdependencia llevaron a la pérdida de importancia de los Estados como actores en el sistema internacional y, por lo tanto, ya no tendría sentido analizar el comportamiento de estos. Sin embargo, la presente investigación se basa en el argumento de que el Estado no se volvió obsoleto con la globalización, sino que su papel y sus funciones en el sistema internacional han cambiado. Por lo tanto, persiste un gran interés desde la disciplina de las Relaciones Internacionales en estudiar lo que hay detrás de ciertas acciones o decisiones que toma un Estado.

En este sentido, se habla en la literatura académica de un interés reavivado por el estudio de la política exterior a partir de la década del 90. Particularmente en la literatura brasileña, la cual había sido muy escasa en esta área, se constata el reciente surgimiento de investigaciones que tienen como objetivo analizar el proceso de toma de decisión en materia de política exterior, debido a la nueva complejidad que este ha adquirido en Brasil (Figueira, 2009).

Esta investigación se insiere dentro de este contexto y, con las evidencias encontradas, se pretende contribuir al estudio de la política exterior de Brasil. En específico se busca aportar conocimientos acerca de los actores involucrados en el proceso de toma de decisión y sus respectivas visiones acerca del rol de su país en la región, así como de las dinámicas domésticas bajo el gobierno de Lula da Silva.

En vista de analizar las ideas y visiones vinculadas a la prioridad por la integración física, se estudia la política exterior de Brasil desde la perspectiva constructivista, en específico desde la teoría del rol. Esta teoría establece una relación entre la percepción de las élites acerca del rol que debe jugar su Estado y el comportamiento que finalmente adopta el Estado. La teoría del rol, proveniente de la sociología, fue extendida al análisis de la política exterior en la segunda mitad del siglo XX, y ha conocido su desarrollo más importante en las últimas dos décadas. Sin embargo, estudios de caso desde la teoría del rol sobre la política exterior de Brasil son prácticamente inexistentes. En este sentido, en la presente investigación se aplica la teoría del rol a un caso muy poco explorado. Y por consiguiente, como posible aporte al desarrollo de la teoría, se espera evaluar su poder explicativo en el caso de la política exterior de Brasil bajo el gobierno de Lula da Silva. Así mismo, lo anterior significa que se estudia la política exterior brasileña desde una nueva perspectiva, lo cual puede dar a luz elementos que no han sido considerados por otros autores.

Por otra parte, la importancia de investigar el proceso de toma de decisión en la política exterior de Brasil se justifica al considerar la presencia cada vez más visible del país en el ámbito regional e internacional. Lo anterior hace necesario la comprensión de las dinámicas asociadas a las decisiones y prioridades que define este nuevo país protagonista.

Evidentemente, debido a la reciente visibilidad internacional de Brasil existe un gran número de trabajos que han abordado su política exterior. La mayoría de estos últimos se han enfocado en el nuevo papel de Brasil en el ámbito

internacional (Almeida, 2004; 2010; Biato, 2009; Cervo, 2010; Pastrana y Vera, 2012; Vaz, 2003) y en la discusión sobre si se puede considerar a Brasil un líder regional o actor global (Flemes, 2007; Grabendorff, 2010; Lechini y Giaccaglia, 2010; Lima y Hirst, 2006; Malamud, 2011). Otros temas a los cuales se han dedicado muchos trabajos son el papel de Brasil en la cooperación Sur-Sur (Oliveira, 2006; Sevares, 2007), y sus relaciones con China (Oliveira, 2006; LeFort, 2006; Sennes y Tepassê, 2011; Vadell, 2013). En cuanto a la integración regional existen igualmente diversas investigaciones. No obstante, estas se centran principalmente en la integración política en el marco de UNAUSR o en la integración económica dentro de Mercosur (Arriola, 2009, Caetano, 2009, Mariano y Ramanzini Jr, 2012; Saraiva, 2010; Vigevani y Ramanzini Jr, 2009; 2011).

Llama la atención que de un gran número de investigaciones realizadas sobre la política exterior de Brasil, muy pocas tratan realmente el proceso de toma de decisión subyacente a las prioridades brasileñas. Adicionalmente, a pesar de la prioridad asignada por parte de Brasil, prácticamente no se han realizado investigaciones sobre la integración física de América del Sur desde la perspectiva de la política exterior. Si bien existen algunos trabajos sobre IIRSA y la integración física, estos fueron elaborados principalmente desde una perspectiva técnica o por la misma IIRSA (BID-INTAL, 2009; Carciofi, 2008; IIRSA, 2004; 2009; 2012). Esto muestra que la integración física constituye un tema relevante para la región, pero del cual los autores aún no se han enfocado mucho en la prioridad brasileña de promoverla, ni en las dinámicas que están al origen de esta prioridad. Y es justamente en este aspecto que el presente estudio hace énfasis en vista de ampliar el conocimiento.

En conclusión, se propone que el tema de este trabajo es original por su enfoque en el aspecto de *policy-making*, a diferencia de la perspectiva mayormente geopolítica de las investigaciones anteriores acerca de la política exterior brasileña. Así mismo, es un estudio relevante por su enfoque teórico, aplicado a un caso poco explorado, que es Brasil bajo el gobierno de Lula da Silva.

Finalmente, esta investigación se fundamenta en un gran interés personal por los procesos de integración sudamericanos y el papel que juega Brasil en estos y, de igual modo, en la percibida necesidad de comprender las crecientes interrelaciones entre los ámbitos internacional y doméstico. El enfoque teórico se basa en la convicción de que el papel de las ideas que tienen los individuos y grupos involucrados en la toma de decisiones es primordial para la comprensión integral de estas.

1.3 Metodología

Esta investigación es un estudio de caso de la política exterior de Brasil bajo el gobierno de Lula, por lo que se hace un examen detallado y comprensivo del proceso de toma de decisión, y un análisis sistemático de las visiones de los actores involucrados en este proceso. Para tal efecto se combinan diferentes fuentes de información, de diferentes países y en distintos idiomas⁶.

En una primera instancia, se hace una revisión de la literatura secundaria, que abarca capítulos y libros académicos, artículos de revistas científicas e investigaciones anteriores. Se estudia bibliografía sobre la teoría del rol con el fin de explorar las diferentes concepciones del rol, que han sido utilizadas por los autores. Con base en la literatura sobre la política exterior de Brasil, se determinan cuáles fueron las dos principales élites involucradas en la política exterior bajo el gobierno de Lula da Silva, y las concepciones del rol nacional que estas parecían tener frente a América del Sur. Con el fin de comprobar lo anterior, se operacionalizan los conceptos de acuerdo con la bibliografía de la teoría del rol.

En una segunda instancia, se realiza para cada una de las dos élites un análisis empírico de fuentes primarias cualitativas (discursos oficiales y posiciones oficiales de artículos de prensa). Usando el método de análisis de contenido se buscan comprobar empíricamente las dos concepciones del rol identificadas a partir de la

⁶ Se analiza bibliografía en inglés, español, portugués, francés y alemán.

literatura secundaria. Con esto, se establece en qué medida las concepciones del rol divergieron. Finalmente, se analizan artículos académicos acerca de las dinámicas domésticas bajo el presidente Lula da Silva, las cuales sirven como base para comprender el proceso en el cual las concepciones del rol se tradujeron en la prioridad de promover la integración física de América del Sur.

De acuerdo con el objetivo de comprender las dinámicas del proceso de toma de decisión y las visiones de los actores involucrados, el trabajo está estructurado de la siguiente manera: después de este primer capítulo introductorio, en el segundo capítulo se presentan las bases conceptuales de este estudio de caso, que son el campo de análisis de política exterior desde una perspectiva constructivista y la teoría del rol complementada con elementos de la política doméstica. En el tercer capítulo, se analizan las prioridades y visiones de las élites del Ministerio de Relaciones Exteriores y su concepción del rol de Brasil. El capítulo cuatro se enfoca en la pluralización de actores involucrados en la política exterior y las visiones de las élites del sector privado. Además se evalúa en este capítulo en qué medida las visiones de las dos élites eran divergentes. Finalmente, en el quinto capítulo se unen todos los elementos de los capítulos anteriores para poder analizar, a la luz de las evidencias encontradas, el proceso que llevó a la decisión de promover la integración física regional. Y en última instancia, se presentan las conclusiones y algunas consideraciones finales sobre el trabajo.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Análisis de política exterior

2.1.1 Definición y objetivos del análisis de política exterior

Como se mencionó anteriormente, esta investigación se sitúa en el campo de análisis de política exterior, que se ha desarrollado desde finales de la década del 50 dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales (Hudson, 2008, p.12). No se interesa por la interacción entre dos o más Estados u otro tipo de actores, sino por la explicación de “los objetivos y acciones (decisiones y políticas) de un Estado” en cuestión (Holsti, 1995, p.18).

En este sentido, Holsti (1995) define la política exterior como “las acciones de un Estado frente al ambiente externo y las condiciones – generalmente domésticas – bajo las cuales estas acciones son formuladas” (p.18). Una definición clásica es la de Carlsnaes (2002) quien afirma que la política exterior se constituye por

[...] esas acciones que, expresadas en forma de objetivos, compromisos y/o directrices explícitamente planteadas, y perseguidas por representantes gubernamentales actuando en nombre de sus comunidades, son dirigidas hacia objetivos, condiciones y actores – tanto gubernamentales como no-gubernamentales – los cuales se busca afectar y que se encuentran más allá de la legitimidad territorial (p.335).

Estas dos definiciones coinciden con el objeto de estudio de esta investigación que es una acción expresada en forma de prioridad por la promoción de la integración física de la región. Las decisiones alrededor de esta prioridad son dirigidas hacia el ambiente externo, particularmente hacia la región sudamericana y buscan afectar las condiciones y actores que se encuentren más allá de las fronteras de Brasil. Así mismo, son adoptadas bajo condiciones domésticas particulares que pueden influir en la decisión.

Un aspecto importante de la definición anterior es que las acciones son “perseguidas por representantes gubernamentales (Carlsnaes, 2002, p.335). Se hace referencia al hecho de que el análisis de política exterior se enfoca en gran

medida en el estudio de las personas o instituciones que puedan actuar en nombre del Estado, es decir el gobierno u otros actores estatales que tengan ciertas facultades en el área de política exterior definidas por su Constitución u ordenamiento legal vigente.

En el caso de Brasil, los agentes con las mayores facultades en política exterior han sido el presidente de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) al cual históricamente han sido atribuidas las funciones de formulación y ejecución de la política exterior. Adicionalmente, hay otros actores como el Congreso, con la principal facultad de aprobación de tratados internacionales, y los otros Ministerios, dependiendo de los temas de la agenda (Pinheiro, 2009). No obstante, esto no significa que otros actores políticos carezcan de influencia en las decisiones de política exterior, sino únicamente que les hace falta “la capacidad de comprometer los recursos del gobierno en los asuntos internacionales” (Hermann, 2001, p.56). Por lo tanto, es necesario tomar en consideración estos otros actores o dinámicas alrededor de la política exterior, dado que “la identificación de la autoría de una decisión no siempre es suficiente para explicar su contenido” (Pinheiro, 2009, p.15).

De acuerdo con lo anterior, el análisis de política exterior está enfocado en analizar los actores que participan de manera oficial o inciden de manera indirecta en el proceso de toma de decisión de política exterior de un Estado, y el impacto que este proceso tiene sobre el resultado, es decir su política exterior⁷. Por lo tanto, las preguntas que se abordan desde los trabajos teóricos y empíricos del campo de análisis de política exterior son entre otras: ¿por qué un Estado adopta una política y no otra?, ¿cuál es el proceso de toma de decisión de política exterior?, ¿cómo se llega a una decisión o prioridad específica? Estas preguntas corresponden al objetivo principal de este campo, que es la explicación de los

⁷ Considerando el gran debate y los desacuerdos frente a las fronteras conceptuales de política exterior (ver, por ejemplo, Carlsnaes, 2002), estos elementos definitorios no pretenden ser exhaustivos. Sin embargo, ofrecen una visión pertinente de lo que generalmente se concibe como la política exterior en la disciplina de las Relaciones Internacionales y, así mismo, describen la concepción en la cual se basa la presente investigación.

comportamientos estatales en el sistema internacional. Lo anterior significa que la variable dependiente en el análisis de política exterior consiste en una decisión de política exterior, como lo es en este caso la promoción de la integración física de América del Sur.

Generalmente, los Estados responden con sus acciones o decisiones a algún evento o estímulo del sistema internacional (Holsti, 1995, p.254). Esta respuesta puede variar en gran medida entre los diferentes Estados, dado que los estímulos de afuera se canalizan de manera distinta según el contexto interno de cada Estado. Para ilustrar mejor este punto, es probable que Brasil reaccione diferente a un cambio en el sistema internacional que otro país de América del Sur debido a que las dinámicas domésticas que influyen en la toma de decisión de política exterior son distintas.

Dentro de este contexto, Stein (2006) plantea que los factores sistémicos son constreñimientos más que determinantes para la política exterior de un Estado, debido a que no constituyen una causa suficiente para poder explicar una decisión de política exterior específica. Esto quiere decir que para poder explicar por qué un Estado reacciona de una manera a un estímulo o *input* y no de otra, es necesario analizar los factores domésticos o individuales que intervienen en el proceso de toma de decisión y determinan el resultado de política exterior o el *output*. El estudio de política exterior es, por lo tanto, el análisis de la canalización de estos *inputs* o en otras palabras, de la relación entre los *inputs* y *outputs*.

Con estas diferencias en la canalización de los inputs entre los diferentes Estados, es importante ir más allá del análisis puramente estatal, y tomar en consideración el papel de individuos o grupos al interior del Estado. Así, Harold y Margaret Sprout (citado en Hudson, 2008) sostienen que “la política exterior solo puede ser explicada con referencia al *psycho-milieu* (contextos psicológicos, situacionales, políticos y sociales) de los individuos y grupos que toman las decisiones de política exterior” (p.14-15). De acuerdo con lo anterior, en este estudio se hace

énfasis en estos factores domésticos e individuales que definen la política exterior de Brasil.

En el mismo sentido, los autores Snyder et al. (citado en Hudson y Vore, 1995) enfatizan la necesidad de analizar los procesos al interior de los Estados y sostienen que “adherimos al Estado-nación como nivel de análisis fundamental, pero hemos descartado el Estado como abstracción metafísica” (p.213). Y al respecto, Hudson y Vore (1995, p.210) señalan que el análisis de política exterior rompe con la visión de los Estados como actores unitarios. Al examinar la toma de decisión de política, el análisis de política exterior representa una alternativa a la visión de los Estados como cajas negras que se comportan de igual manera en una determinada situación. Estas dos visiones muestran que el análisis de política exterior es un campo de las Relaciones Internacionales que se concentra en la acción política humana, de individuos o grupos.

2.1.2 Agencia – estructura

Por consiguiente, es pertinente plantear en este contexto el debate entre agencia y estructura, el cual es uno de los más importantes debates en la disciplina de las Relaciones Internacionales, y también dentro de las ciencias sociales en general. ¿Son los agentes quienes influyen en las estructuras o son las estructuras que condicionan a los agentes?

Mientras que estas preguntas son muy debatidas, hay una serie de autores de análisis de política exterior⁸ que concuerdan en que los agentes y estructuras están en un proceso de interacción y de construcción mutua. Por ejemplo, Carlsnaes (2002) afirma que hay una interrelación dinámica entre los agentes y las estructuras, por lo que no es posible explicar uno sin tener en cuenta el otro. Según él, “las características tanto de agente como de estructuras sociales son relevantes para una comprensión real del comportamiento social” (Carlsnaes,

⁸ Ver, por ejemplo, Hill (2003, p.26); Carlsnaes (2002, p.264); Snyder et al. (citado en Hudson y Vore, 1995, p.213); Velosa (2012, p.42).

2002, p.344). Para Hill (2003), “la toma de decisión de política exterior es un proceso de interacción complejo entre varios actores, que son insertados de manera diferente en una gran variedad de diferentes estructuras. Su interacción es un proceso dinámico que lleva a la evolución constante tanto de actores como estructuras” (p.28). Del mismo modo, Snyder et al. (citado en Hudson y Vore, 1995) sostienen que los tomadores de decisión operan “en un *dual-aspect setting*, de manera que factores internos y externos, aparentemente no relacionados, se relacionan en las acciones de los tomadores de decisión” (p.213).

Lo anterior muestra que ni la agencia, ni la estructura por sí solas son suficientes para la explicación del comportamiento estatal. Los agentes están inmersos en la estructura, tanto doméstica e internacional, de manera que toman decisiones (agencia) pero siempre dentro de un conjunto de constreñimientos (estructura), los cuales limitan la libertad de acción de los tomadores de decisión. Para el caso de Brasil, esto significa que la política exterior entre 2003 y 2010 depende en gran medida de los tomadores de decisión, pero estos se encuentran bajo la influencia de dinámicas domésticas y dentro de un contexto internacional específico del siglo XXI. Es por lo tanto necesario analizar tanto el contexto de las decisiones como las acciones de los diferentes actores involucrados en la toma de decisión.

Esta visión concuerda con el enfoque de análisis integrado, que se adopta en esta investigación, el cual declara la necesidad de integrar diferentes niveles de análisis para lograr explicar los comportamientos de los Estados de manera pertinente. Por ejemplo, no se podrá explicar la política exterior brasileña de manera integral si se centra únicamente en explicaciones provenientes del sistema internacional o se limita a la personalidad del presidente Lula da Silva para inferir sobre el comportamiento estatal.

2.1.3 Racionalidad e ideas en política exterior

En vista del papel central del comportamiento humano en el análisis de política exterior comparado con otros campos de las Relaciones Internacionales, se ha

dado un gran debate en la literatura sobre la racionalidad de las decisiones que toman los actores. ¿Qué tan racionales son los tomadores de decisión cuando toman decisiones de política exterior?

Stuart (2008, p.580) señala que fue sobre todo después de la década del 70 cuando empezaron a surgir estudios críticos de la suposición de que los tomadores de política exterior son actores racionales. De hecho, es lo que en la literatura se conoce como la segunda generación o segunda ola de las teorías de política exterior que se dio entre 1974 y 1993 (Hudson, 2008, p.16). En esta época los investigadores empezaron hacer de manera creciente énfasis en la toma de decisión subóptima (Stuart, 2008, p.580).

Un ejemplo clave de esta tendencia es el autor Graham Allison, quien muestra en su famoso libro *Essence of Decision* en 1971 que la explicación basada en los supuestos de la racionalidad deja mucha información por fuera, por lo que introdujo otros modelos con el fin de poder explicar mejor la realidad. Aparte de los procesos organizacionales o burocráticos, la creciente importancia también fue acordada a las influencias psicológicas y al entorno nacional en la toma de decisión (Hudson, 2008, p.16).

Hoy existe un gran consenso en la literatura de análisis de política exterior sobre la racionalidad humana limitada (Hudson y Vore, 1995, p.211). Según Keohane (citado en Goldstein y Keohane, 1993, p.5), no es pertinente asumir que las decisiones de política exterior se tomen de manera racional, dado que la suposición de la racionalidad es más una “simplificación de la realidad teóricamente útil en vez del reflejo verdadero de esta” (Keohane, citado en Goldstein y Keohane, 1993, p.5). Así mismo, Stein (2008) asegura que “existe abundante evidencia que los tomadores de decisión de política exterior y las personas en general raramente alcanzan estos estándares” de la racionalidad que se ha asumido muchas veces (p.103).

Los investigadores de política exterior han señalado una serie de factores que afectan la racionalidad en la toma de decisión de política exterior. Hill (2003,

p.102) por ejemplo, reconoce que para un tomador de decisión es casi imposible actuar racionalmente, debido a los grandes problemas de incertidumbre, de información y de complejidad a los cuales está confrontado en la toma de decisión de política exterior. Análogamente, los autores Hudson y Vore (1995) señalan que existe una “fuerte limitación a la racionalidad debido a que una situación puede ser percibida e interpretada de muchas formas diferentes” (p.211), dependiendo de factores individuales de los tomadores de decisión, y también de factores contextuales o situacionales de la toma de decisión. Al respecto, Velosa (2012, p.41) recuerda que la política exterior, siendo una política pública, es fuertemente afectada por el contexto político.

Estas consideraciones con base en la literatura muestran que para poder analizar la política exterior de Brasil frente a la integración física de América del Sur es necesario complementar los factores sistémicos con variables de la toma de decisión, como los procesos y dinámicas al interior de Brasil o las variables individuales de los tomadores de decisión.

Dentro de este contexto de la racionalidad limitada de los que toman las decisiones, se propone analizar el papel que juegan las ideas en la política exterior. El paradigma de las Relaciones Internacionales que da más importancia al papel de las ideas es el constructivismo, el cual tiene como premisa principal que la realidad no es dada, sino construida a partir de las ideas e identidades, como refleja el artículo de referencia de Wendt (1995) titulado “Anarchy is what states make of it”. Existen una serie de autores de política exterior que se sitúan en la perspectiva del constructivismo, y se interesan principalmente en los tomadores de decisión y las ideas que tienen.

Por ejemplo, Snyder et al. (citado en Hudson, 2008, p.14) sostienen que el *psycho-milieu*, es decir el contexto internacional u operacional percibido e interpretado por los tomadores de decisión, es crucial para la explicación de la política exterior. Y para Hill (2003), “los tomadores de decisión no pueden evitar tener imágenes del mundo” (p.111). El autor señala que, dependiendo de cómo los

tomadores de decisión perciben el mundo, tienen diferentes prioridades y toman diferentes decisiones (Hill, 2003). De acuerdo con lo anterior, en el caso de Brasil, las prioridades de política exterior, como por ejemplo la de promover la integración física, dependen de la percepción o interpretación que hacen los tomadores de decisión de la realidad brasileña o del sistema internacional. Adicionalmente, debido a que “las preferencias de los tomadores de decisión por un resultado particular de política exterior no son dadas, sino adquiridas” (Goldstein y Keohane, 1993, p.13), es esencial determinar la manera de pensar y razonar de los tomadores de decisión, que es subyacente a sus decisiones.

En este sentido, Goldstein y Keohane (1993, p.3) muestran en su marco de análisis sobre el papel de las ideas en política exterior, que las ideas influyen en las decisiones de política exterior cuando sirven como hojas de ruta, ayudando a los individuos a concebir y ordenar el mundo. Esto define las agendas políticas y por consiguiente también la política exterior que finalmente adopta un Estado (Goldstein y Keohane, 1993, p.12). Por lo tanto, surgen las siguientes preguntas: ¿cómo los tomadores de decisión brasileños percibieron su *psycho-milieu* en el cual operaron? ¿Qué imágenes tenían del mundo y del lugar de Brasil en este último? ¿Cuáles ideas eran determinantes para la prioridad de promover la integración física de América del Sur?

2.2 Teoría del rol nacional

La teoría del rol nacional es muy pertinente para abordar estas preguntas. Al usar un enfoque basado en la percepción, esta teoría se interesa en la manera como los tomadores de decisión ven el rol que deben jugar sus Estados en el sistema internacional para poder explicar el comportamiento estatal. Así, la teoría del rol establece un puente entre la identidad y la política exterior, ya que asigna un papel central a las ideas de los tomadores de decisión como elemento explicativo del comportamiento estatal.

Adicionalmente, el concepto de rol tiene la capacidad de tender un puente entre agencia y estructura, como declara Thies (2009, p.13) y, como lo explican Hollis y Smith (1986) con la afirmación de que “un rol involucra juicio y habilidades pero al mismo tiempo conlleva una noción de estructura dentro de la cual un rol opera” (p.285). Esto muestra que la teoría del rol resalta la importancia de los individuos al analizar sus percepciones e interpretaciones, pero no se reduce a ellos, porque también tiene en cuenta la estructura, es decir el contexto social, doméstico e internacional, dentro del cual se encuentran los individuos y frente al cual se define el rol que debería desempeñar el Estado. Así, la teoría del rol abarca tanto el contexto psicológico o individual de los tomadores de decisión como su contexto doméstico e internacional. Por consiguiente, su gran ventaja es que permite integrar varios niveles de análisis.

Para poder explicar la política exterior de Brasil de manera pertinente, se estima necesario analizar los diferentes niveles de análisis y considerar el papel de las ideas. Por lo tanto, basado en las ventajas señaladas, la teoría del rol aplicada al análisis de política exterior constituye un modelo muy adecuado para abordar el objeto de estudio de la presente investigación.

Sumando a lo anterior, es importante destacar que la percepción del rol que debe jugar el Estado en el sistema internacional se refiere a orientaciones y preferencias continuas y constantes a través del tiempo, que van más allá de una decisión individual, y que pretenden tener un cierto nivel de generalidad y estabilidad (Holsti, 1970, p.306). En el mismo sentido, Wish (1980, p.533) señala que estas percepciones son patrones de comportamiento exterior de largo plazo. La decisión de promover la integración de la infraestructura se ha caracterizado por una gran continuidad desde su impulso en el año 2000, de manera que no se trata de una decisión individual, sino de un conjunto de decisiones, o un patrón de decisiones. Por consiguiente, esta premisa de la teoría del rol es aplicable al presente caso de análisis.

2.2.1 Estado de literatura

El origen de la teoría del rol en el campo de la política exterior se remite al estudio de K.J. Holsti (1970) sobre las concepciones del rol nacional. Anteriormente, la teoría de rol había sido aplicada sobre todo en otras ciencias sociales, como la sociología y la psicología social, en donde se había estudiado el rol de los individuos en la sociedad. Esto quiere decir que Holsti extendió un concepto de otra disciplina al estudio de la política exterior y explicó cómo puede ser utilizado en este campo. Con su análisis, Holsti buscó dirigir la atención hacia fuentes domésticas del comportamiento estatal (Thies, 2009), considerando que escribió su análisis en una época en la cual la literatura de política exterior fue dominada por análisis estructurales. Así mismo, fue uno de los estudios iniciales de la segunda ola en el campo de análisis de política exterior, en la cual, como se mencionó anteriormente, los autores empezaron a desafiar de manera creciente la suposición de la racionalidad en la política exterior y mostrar la importancia de las ideas y creencias.

El artículo de Holsti estimuló una serie de otras investigaciones sobre la teoría del rol aplicadas al campo de análisis de política exterior, dentro de las cuales se pueden diferenciar tres tipos. Primero, algunos estudios identificaron una tipología de concepciones del rol y la analizaron desde el enfoque comparativo, con el objetivo de comprobar empíricamente la correlación entre las concepciones del rol y el comportamiento estatal. Un ejemplo es el trabajo de Wish (1980), en el cual examinó la relación entre diez variables de concepción del rol y cuatro variables de comportamiento. Segundo, una serie de trabajos exploraron, mediante un estudio de caso, el papel de los roles en el proceso de toma de decisión de política exterior, enfocándose en uno o pocos roles, como lo hicieron por ejemplo Chafetz (1996/1997), Chafetz et al. (1996), Krotz (2002) o Aggestam (1999). Y por último, se realizaron varios estudios con enfoque en las fuentes de las concepciones del rol, percibiendo estas últimas como variable dependiente. Ejemplos de este tipo de estudio son el segundo artículo de Wish de 1987 acerca de los atributos

nacionales como fuentes, o el estudio de Hermann (1987b) aplicado a una serie de países de África Sub-Sahariana analizando diferentes características personales como fuentes de las orientaciones de rol.

La presente investigación se clasifica dentro del segundo tipo de estudios: a partir de los conceptos de la teoría del rol se hace un estudio de caso del proceso de toma de decisión en Brasil, con el fin de explicar la decisión de promover la integración física en América del Sur. Se pretende identificar cómo las élites involucradas en la política exterior percibieron el rol que debe jugar Brasil en América del Sur y de qué manera esta concepción del rol determinó la posición de Brasil frente a la integración física.

2.2.2 Las variables de la teoría del rol

La variable dependiente más usada en la teoría del rol aplicada al análisis de política exterior es el desempeño del rol, también llamado *role performance* por Holsti (1970) o *role enactment* por otros autores como Thies (2009). Este último autor lo describe como la manera en la cual “un individuo desempeña el rol una vez seleccionado” (Thies, 2009, p.4). Beneš (2001) ve el desempeño del rol como “las decisiones y acciones concretas de política exterior” (p.6). Y Holsti (1970), por su parte, lo define como “las actitudes, decisiones y acciones que los gobiernos toman frente a otros actores con el fin de implementar su rol” (p.240). Por consiguiente, se hace referencia aquí a la fase de la *implementación* o *ejecución* de la política exterior. Aplicando estas definiciones al caso de Brasil, el desempeño del rol se refiere a la decisión de promover la integración física de América del Sur en el marco de IIRSA, implementando así el rol que se cree que debe jugar Brasil en la región.

Una dimensión importante del concepto de desempeño del rol es el número de roles que puede tener un Estado, dependiendo de la situación o del tema. Según Holsti (1970), no existe únicamente un rol, que es igual de relevante para todas las áreas, por lo cual afirma que cada Estado tiene varios roles. De hecho, en su

estudio el número promedio de diferentes roles por país es 4.6 (Holsti, 1970, p.277).

No obstante, sin contradecir a lo anterior, también hay otros autores que sólo se enfocan de manera más profunda en uno o pocos roles, como se señaló anteriormente. Así, Thies (2009) explica que “el enfoque en uno o solamente pocos roles es generalmente dirigido a proveer una explicación para una elección específica de política exterior” (p.6). De acuerdo con lo anterior, esta investigación se enfoca específicamente en el rol o los roles de Brasil frente a América del Sur, y no se analiza el rango completo de roles expresados por Brasil. No se niega que muy probablemente Brasil tenga otros roles en el sistema internacional, como por ejemplo en el contexto de las instituciones multilaterales o dentro del esquema de cooperación Sur-Sur. Pero como el objetivo de la presente investigación es explicar el proceso de toma de decisión que llevó a la posición brasileña frente a la integración física de América del Sur nos concentramos únicamente en el rol o los roles que tienen relevancia para este contexto regional.

La variable independiente más utilizada, y al mismo tiempo el concepto central de la teoría de rol, es la concepción del rol nacional, la cual se refiere a la fase de la *formulación* de la política exterior, a diferencia del desempeño de rol (que concierne a la *implementación*). En esta también nos basamos principalmente para explicar el proceso de toma de decisión en la política exterior de Brasil, como se señaló anteriormente. Una definición de este concepto que es ampliamente aceptada en la literatura es la de Holsti. El autor la describe como

la definición propia por los tomadores de decisión de los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones apropiadas para su Estado, y de las funciones, si existen, que su Estado debe cumplir en una base continua, en el sistema internacional o en un sistema regional subordinado. Es su “imagen” de las orientaciones o funciones apropiadas de su Estado hacia, o dentro, del ambiente externo (Holsti, 1970, p.245-246).

Esto quiere decir que el concepto de la concepción del rol nacional hace énfasis en la percepción de los tomadores de decisión a partir de sus propias ideas. La definición de Beneš (2011) refleja este elemento: la concepción del rol nacional, según este autor, es “el razonamiento de las élites políticas nacionales, su

comprensión del sistema internacional y del rol percibido de su propio Estado dentro de este sistema más amplio” (p.1).

Por otro lado, la teoría del rol parte del supuesto de que existe una congruencia entre la concepción y el desempeño del rol nacional. Así, Chafetz et al. (1996) afirman que la teoría del rol asume que los Estados son actores que “se comportan de manera consistente con roles específicos con los cuales se identifican” (p.732) En el mismo sentido, Krotz (2002, p.1) señala que, como las concepciones del rol funcionan como sistemas de referencia, influyen en los intereses nacionales y de esta manera en la política exterior. Lo anterior significa que la política exterior de un Estado se explica por la concepción del rol nacional que tienen los que toman las decisiones en materia de política exterior.

En la literatura existen diferentes maneras como la concepción del rol nacional ha sido identificada o estudiada. Por ejemplo, Wish (1980; 1987), quien estudió la correlación entre la concepción del rol nacional y los tipos de comportamiento, hizo una amplia categorización de diferentes concepciones del rol a partir de 10 variables para poder compararlas con cuatro tipos de comportamiento de política exterior. Sin embargo, la autora se limita a categorizar las concepciones del rol según las variables, sin nombrar los diferentes roles que se desprenden de esta categorización para construir una tipología. Otros autores, como Hermann (1987a; 1987b) o Thies (2012), se basaron en gran medida en la tipología propuesta por Holsti, escogiendo algunos de estos roles para su análisis. En esta tipología, Holsti identificó 17 diferentes roles y les dio nombres que son recurrentes en diferentes estudios posteriores.

Ahora bien, es necesario recordar que su análisis fue escrito durante la Guerra Fría, por lo que algunos de los roles propuestos, como por ejemplo el rol de no-alineado, ya no son muy pertinentes. En el caso de Brasil, Holsti (1970, p.274) identificó tres roles para el periodo de 1967 a 1968, de los cuales el rol de *internal development* era dominante, seguido por *independent*. Sin embargo, desde esta época, las relaciones de Brasil con el mundo y con la región han cambiado en

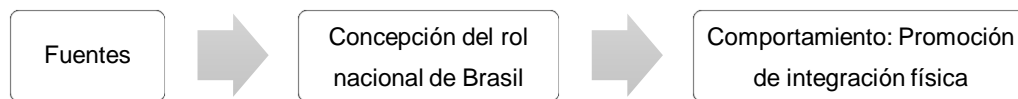
gran medida, así como el contexto político de América del Sur, por lo que también la visión del papel que debería jugar Brasil en el siglo XXI debe haberse transformado. Por lo tanto, en los capítulos tres y cuatro de esta investigación se estudian las concepciones del rol de Brasil en el periodo de 2003 a 2010.

Debido a la desactualización de la tipología de Holsti, también existen autores que utilizaron propias denominaciones para un cierto tipo de rol, como por ejemplo Krotz (2002) quien muestra que la concepción del rol nacional de Alemania ha sido la de *civilian power* y la de Francia la de *residual world power*. Así mismo, Brummer y Thies (2012) se basaron en parte en algunos roles específicos de Holsti, y los complementaron con unos propios y adecuados al contexto de su análisis.

Con el fin de lograr una comprensión más integral de la concepción del rol en cuestión, es necesario responder la siguiente pregunta: ¿cómo se construyen las concepciones del rol?, la cual remite a las fuentes de esta. Holsti (1987, p.36) indica que el análisis de las fuentes se utiliza si se busca conocer el proceso de toma de una decisión, dado que la identificación de las diferentes variables de fuentes de las concepciones del rol, permite comprender mejor la manera como se construyó la concepción del rol. En este sentido, conocer las fuentes de la concepción del rol que tenían las diferentes élites de Brasil, brinda conocimiento valioso sobre la construcción de la concepción del rol de Brasil frente a América del Sur, y por consiguiente sobre la toma de la decisión de promover la integración regional de la infraestructura.

De acuerdo con lo anterior, en esta investigación se estudia la concepción del rol no sólo como variable independiente para explicar el comportamiento estatal, sino también como variable dependiente. Lo anterior refleja lo que Wish (1987, p.95) caracteriza como *two-stage explanation of foreign policy behaviour* (explicación del comportamiento de política exterior en dos etapas). La ilustración 1 muestra de manera gráfica estas relaciones causales.

Ilustración 1 Relaciones causales del problema de investigación con base en la teoría del rol



Fuente: Elaboración propia con base en la teoría del rol.

Varios autores han realizado estudios sobre las fuentes de las concepciones del rol e hicieron diferentes categorizaciones de estas. Un ejemplo es el análisis de Wish sobre los atributos nacionales como fuentes de las concepciones del rol nacional. La autora afirma que las variaciones en atributos nacionales son relacionadas con las variaciones en las concepciones del rol (Wish, 1987, p.103). Las tres principales fuentes que fueron identificadas en su estudio son 1) el tamaño o las capacidades del Estado, 2) su desarrollo económico, y 3) la orientación política y *accountability* de los tomadores de decisión frente a la sociedad (Wish, 1987)⁹.

Otra forma de categorizar las fuentes de las concepciones del rol es según las características personales de los jefes de gobierno, como lo hizo Hermann (1987a; 1987b), quien argumenta que las variaciones en estas características son las que originan diferentes concepciones del rol (u orientaciones de rol, que es el concepto utilizado por esta autora)¹⁰.

⁹ Entre otros, Wish (1987) concluye, que las élites de un Estado grande son más propensas a concebir un rol nacional de influencia o liderazgo, y que las concepciones del rol de tomadores de decisión con responsabilidades frente a la sociedad, son más cooperativos que las de personas que no están obligados de rendir cuentas o considerar grupos de oposición para formular políticas exteriores.

¹⁰ En su estudio teórico Hermann (1987a) identificó seis características personales: *nationalism*, *belief in one's own ability to control events*, *need for power*, *need for affiliation*, *conceptual complexity* y *distrust of others*. En su estudio aplicado a una serie de líderes de África Sub-Sahariana, la autora añadió otras dos características personales a su lista, que son *self-confidence* y *task orientation* (Hermann, 1987b). Hermann reconoce que esta categorización de las fuentes de las orientaciones de roles es idealizada y debe ser adoptada a los casos específicos. Así mismo, señala al inicio de su estudio, que su marco de análisis basado en las características personales de los líderes es principalmente adecuado para países en los cuales se puede igualar el líder con el país, como lo es el caso en la mayoría de los Estados de África Sub-Sahariana (Hermann, 1987b).

Holsti (1970, p.240), por su parte, presenta primero las fuentes de la concepción del rol *individual*, que son los intereses y objetivos de una persona, sus actitudes y valores, y las necesidades personales. Posteriormente, dentro de la aplicación y adaptación de la teoría del rol al análisis de política exterior, Holsti identifica de manera análoga las fuentes de la concepción del rol *nacional*. El autor afirma que las principales categorías de fuentes son necesidades y demandas domésticas y, tendencias en el ámbito externo (Holsti, 1970, p.243). Como posibles fuentes señala las siguientes:

[..] ubicación y principales características topográficas del Estado, recursos naturales, económicos y tecnológicos, capacidades disponibles, políticas tradicionales, demandas y necesidades socio-económicas expresadas a través de partidos políticos, movimientos de masa o grupos de interés, valores, doctrinas o ideologías nacionales, ambiente de opinión pública y la personalidad o las necesidades políticas de tomadores de decisión claves (Holsti, 1970, p.246).

El autor reconoce que no siempre todas estas fuentes son de la misma manera relevantes para la construcción de una concepción del rol, sino que su peso depende de cada Estado y del rol en cuestión. Por lo tanto, no se pueden generalizar las relaciones entre las concepciones del rol nacional y sus fuentes. Según Holsti (1970, p.246), encontrar cuáles fuentes son determinantes y de qué manera están vinculadas con las concepciones del rol es una cuestión a investigar en cada caso basado en el conocimiento específico de un Estado. Por lo tanto, en esta investigación se estudian las fuentes de las concepciones del rol que tenían las élites de política exterior, con base en las particularidades de Brasil (o atributos nacionales, según Wish) y el contexto social de las élites.

Finalmente, los autores Chafetz et al. (1996, p.735), también categorizan las fuentes de las concepciones del rol nacional, dividiéndolas en tres categorías: elementos no-sociales (o inmutables), sociales y contextuales. Mientras que las primeras dos categorías se refieren a factores domésticos, la última hace referencia al contexto social más allá del Estado, y específico del área o tema. Según los autores, son los elementos sociales, como por ejemplo las experiencias pasadas o actuales de la nación, o presiones socio-económicas de sus

ciudadanos y de otros países, las que definen en mayor medida la concepción del rol nacional (Chafetz et al., 1996, p.735).

Es importante señalar que aparte de la variable principal que es la concepción del rol, existe otra variable independiente en la teoría del rol, que se refiere a las presiones provenientes de la sociedad y de otros países. En la literatura teórica se consideran principalmente a las presiones externas, bajo el concepto de *role prescription* o *role expectation*. Estas expectativas sobre un cierto tipo de rol vienen de *afuera*, por lo que se consideran como la parte *alter* del rol, contrariamente a la parte *ego* que es la propia concepción del rol.

Holsti (1970, p.245) indica cuáles posibles tipos de expectativas o *role prescription* forman la estructura del sistema, los valores del sistema, los principios legales generales (como por ejemplo la soberanía), los compromisos de tratados bi- o multilaterales, los compromisos implícitos, reglas o tradiciones informales y la opinión mundial. Sin embargo, en su estudio, el autor relativiza en gran medida esta variable independiente de la teoría de rol. A pesar de reconocer la relevancia de expectativas de rol para el comportamiento de política exterior, Holsti (1970, p.244) sostiene que esta se puede considerar como una constante, por lo que el énfasis de su estudio es fundamentalmente en la concepción del rol nacional.

Sin embargo, otros autores no interpretan la variable de *role prescription* como condiciones constantes de la estructura internacional, sino como expectativas por parte de otros Estados en el sistema internacional, que pueden variar según el país en cuestión. Aggestam (1999), por ejemplo, muestra que Alemania ha sido afectada por presiones de otros países europeos para jugar un rol más activo en el ámbito de seguridad, lo que en consecuencia ha influido en su rol desempeñado. Y así mismo, Thies (2012) resalta en su estudio sobre Israel la importancia de las expectativas de rol por parte de actores externos que buscaron socializar a Israel para que desempeñe un cierto rol. Lo anterior refleja que el rol que finalmente juega un Estado en el sistema internacional puede ser influenciado tanto por la concepción propia como las expectativas de los otros actores.

2.2.3 El proceso de *role location* y conflictos de rol

Y a partir de estas dos variables se da “un proceso de inferencia respecto a cuál rol es apropiado en una situación particular”, lo cual se conoce en la literatura como proceso de *role location* (Walker, citado en Wish, 1980, p.534). Thies (2009) lo define como el proceso de interacción con la estructura social durante el cual los tomadores de decisión seleccionan el rol apropiado de su Estado frente a una región o una temática, lo que en consecuencia, define el comportamiento que se considera adecuado. En este sentido, Walker (citado en Thies, 2009, p.12) sostiene que el comportamiento en materia de política exterior es un resultado directo de este proceso de *role location*. Aplicado al caso de Brasil, esto significa que la prioridad de promover la integración física en América del Sur se explica con base en este proceso, en el cual las visiones de las élites se tradujeron en la definición de una política apropiada para Brasil frente a la región sudamericana. De acuerdo con lo anterior, Walker y Simon (1987, p.141) destacan que el concepto de *role location* es clave para comprender por qué un Estado adopta ciertas políticas.

Varios autores señalan que en este proceso los tomadores de decisión pueden estar confrontados a visiones que son contradictorias, lo cual se denomina “conflicto de rol” (ver, por ejemplo, Rosenau, 1987, p.46; Simon y Walker, 1987, p.142). De acuerdo con la literatura, existen diferentes tipos de conflictos de rol, como por ejemplo, entre la percepción del rol de las élites nacionales y las expectativas de otros Estados, que prescriben o esperan que se represente un determinado rol. En estos casos hay una disparidad entre la parte *ego* y la parte *alter* del rol, lo cual finalmente afecta o altera el desempeño del rol de un Estado. En el mismo sentido, también se puede hablar de conflicto de rol cuando hay un choque entre dos o más divergentes expectativas de rol de actores externos. Es el énfasis del estudio de Barnett (1993), quien examina la incompatibilidad entre las expectativas de rol de *Estado soberano* y de *Pan-Arabismo* en el Medio Oriente.

Dentro de este contexto, cabe destacar que, el conflicto de rol no es necesariamente de origen externo; también puede surgir en lo doméstico. Así, es posible que haya incompatibilidades entre las diferentes concepciones del rol de actores al interior de un mismo Estado. Sin embargo, en la literatura prácticamente no se ha analizado este tipo de conflicto de rol, lo que se puede explicar por la suposición de la mayoría de autores, que hay un consenso interno alrededor del rol que debe jugar un país en cuestión. La definición de Beneš (2011) de las concepciones del rol nacional refleja este hecho, considerando que para él son un producto de procesos de socialización doméstica. De la misma manera, en su estudio comparativo entre Alemania y Francia, Krotz (2002, p.5) hace énfasis en que las concepciones del rol son visiones y comprensiones *compartidas* al interior de un Estado.

2.3 Políticas domésticas y el rol nacional disputado

Ahora bien, esta suposición del consenso nacional alrededor de los roles provocó la crítica por parte de los autores Cantir y Kaarbo (2012) quienes desafían en su artículo *Contested Roles and Domestic Politics* de que exista una concepción del rol que es *nacional*. Su análisis es reciente, y aún no existe mucha literatura sobre este aspecto crítico frente a la teoría de rol. Sin embargo, es una crítica muy pertinente con un gran potencial explicativo para la toma de decisión en diversos países, incluso en el caso de Brasil, como se evidencia en este estudio.

Otro artículo importante, en respuesta al llamamiento de Cantir y Kaarbo (2012) de explorar más la influencia de las dinámicas políticas domésticas en el proceso de selección de una concepción del rol, lo realizaron los autores Brummer y Thies (2012), quienes declaran en el mismo sentido que no es muy pertinente simplemente asumir que los roles son compartidos por una comunidad, dado que en muchas ocasiones las concepciones del rol pueden ser disputadas, como lo muestran en su estudio aplicado a Alemania posterior a la Segunda Guerra

Mundial, en donde la concepción del rol nacional estaba fuertemente disputada entre las élites (Brummer y Thies, 2012).

Dentro de este contexto, Cantir y Kaarbo (2012, p.17) señalan que la concepción del rol puede ser disputada de dos formas: verticalmente, es decir entre las élites y las masas, u horizontalmente, entre diferentes élites, como en el caso de Alemania. Esto significa que las élites no necesariamente son un grupo unido o “cajas negras”, sino que es posible que haya conflicto entre las élites, lo que implica desacuerdos sobre el rol que debe jugar el país. Cantir y Kaarbo (2012) identifican cuatro diferentes maneras como los roles pueden ser disputados horizontalmente dentro de un Estado. Aparte de las divergencias entre élites gubernamentales y élites de oposición, como lo fue el caso en Alemania, también es posible que haya conflicto sobre la concepción del rol dentro de coaliciones de varios partidos, en grupos pequeños y entre agencias burocráticas.

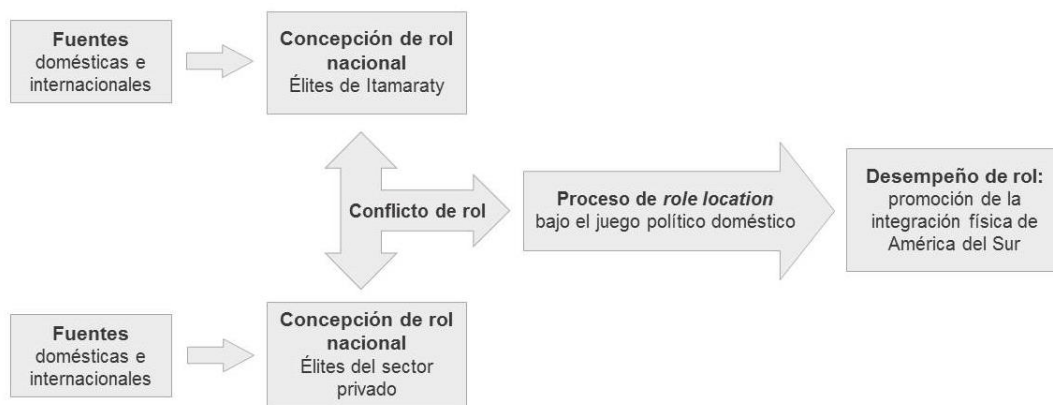
Cualquiera que sea el tipo de conflicto, el argumento central de Cantir y Kaarbo (2012) y Brummer y Thies (2012) es que para poder explicar mejor este complejo proceso de *role location*, en el cual el rol apropiado para un Estado es seleccionado, es necesario incorporar conocimientos de procesos políticos del ámbito doméstico al modelo de construcción del rol. Porque cuando hay un conflicto de rol, son elementos domésticos que determinan cómo los inputs del proceso de *role location* se canalizan en una política que finalmente adopta un Estado. Sin embargo, como se señaló anteriormente, en la literatura de la teoría del rol se ha prestado muy poca atención al conflicto de rol entre élites y a elementos políticos del ámbito doméstico, debido a que usualmente se ha partido del postulado de unidad o acuerdo entre las élites frente al rol que debería jugar su país. Esto puede, por consecuencia, limitar el poder explicativo de la teoría de rol para una serie de contextos domésticos en los cuales no haya homogeneidad de las visiones entre las élites, como lo es el caso en Brasil (ver capítulo cuatro).

Los conceptos y las relaciones entre estos, que fueron presentados en este marco teórico, sirven como base para el estudio del problema de esta investigación.

Situándose en una perspectiva constructivista dentro del análisis de política exterior, se analiza el proceso de toma de decisión en Brasil que llevó a la prioridad de promover la integración física en Brasil a partir de la teoría del rol complementándola con factores de la política doméstica.

Aplicando las bases conceptuales presentadas al caso de Brasil, se analiza primero la concepción del rol de la élite “tradicional” de política exterior que es la élite de Itamaraty, examinando las fuentes domésticas e internacionales de su visión. A continuación, se estudia la concepción del rol de otra élite, la del sector privado, que ha ganado influencia en el proceso de toma de decisión. A partir de estas dos visiones de las élites se analiza el fenómeno de las concepciones del rol disputadas, lo cual corresponde a un tipo de conflicto de rol. Finalmente, de acuerdo con lo establecido por los autores Cantir y Kaarbo (2012) y Brummer y Thies (2012), se examinan las dinámicas políticas en el ámbito doméstico, que se dieron bajo el gobierno de Lula da Silva, con el fin de dar cuenta de manera más integral del proceso de *role location* que se dio en Brasil y comprender cómo este llevó a la prioridad de promover la integración física en América del Sur. A continuación se puede ver la representación gráfica del problema de investigación con base en el presente marco teórico.

Ilustración 2 Representación gráfica del problema de investigación con base en el marco teórico



Fuente: Elaboración propia a partir de la literatura de la teoría del rol.

3. ITAMARATY: LA CONCEPCIÓN DEL ROL NACIONAL DE *LÍDER REGIONAL*

3.1 Itamaraty: el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil

3.1.1 La reputación de Itamaraty y su importancia en la política exterior

La reputación internacional del Ministerio de Relaciones Internacionales de Brasil es ampliamente conocida. Según Grabendorff (2010), “pocos ponen en duda que Itamaraty es uno de los Ministerios de Relaciones Exteriores más profesionales y exitosos de la diplomacia internacional desde hace ya más de un siglo” (p.160).

Particularmente en América Latina, Itamaraty constituye una referencia indiscutible en materia de la formulación y ejecución de la política exterior. Diferente a la mayoría de los otros Estados de la región, históricamente la política exterior de Brasil se ha mantenido en gran medida independiente frente a los gobiernos de turno. Y es por esto que se la considera como una política de Estado, en contraste con las políticas de gobierno, que prevalecen en América Latina. Dentro de este contexto, Brasil ha sido percibido como un ejemplo o un ideal a atender en materia de diplomacia. La constancia a través del tiempo y la independencia frente a los jefes de gobierno han dado a la diplomacia brasileña la “fama de ser particularmente competente e influyente en la formulación de una política exterior pragmática” (Grabendorff, 2010, p.162). Este pragmatismo le ha generado a Brasil durante mucho tiempo credibilidad en la diplomacia internacional y ha contribuido al creciente prestigio de Brasil en el mundo.

Considerando esta importancia de Itamaraty para la política exterior del país, es indispensable abordar sus visiones y prioridades en el análisis de la toma de decisiones en materia de política exterior. Antes de entrar a estudiar las visiones, se examinan los orígenes y consecuencias de los dos principales rasgos del Ministerio, que son la profesionalización y el aislamiento burocrático. Dado que

estos factores están vinculados con la construcción de la visión de Itamaraty, permiten comprender mejor su concepción del rol de Brasil.

3.1.2 Profesionalización y aislamiento burocrático: orígenes y consecuencias

El pragmatismo, que se mencionó anteriormente, tiene una larga tradición que se remonta hasta los inicios de la República de Brasil. Así, el proceso de consolidación de las fronteras brasileñas, mediante negociaciones pacíficas por parte del Barón de Río Branco antes y durante su mandato como Ministro de Relaciones Exteriores (1902-1912), es muy significativo tanto para la independencia del Estado de Brasil, como para la historia del Ministerio, dado que le dio a la política exterior una identidad particular (Lafer, 2000).

Es notable el valor simbólico en Brasil del Barón de Río Branco y sus actos. De hecho, es considerado un héroe de la patria¹¹ y también como el fundador de la diplomacia brasileña (Itamaraty sala de imprenta, 2011b). En este sentido, Lafer (2000) afirma que el estilo de la diplomacia brasileña, es decir el comportamiento moderado y constructivo que se concentra en el respeto de la ley con el fin de minimizar los conflictos o tensiones internacionales y promover la cooperación, es inspirado por el personaje del Barón.

Así mismo, Barros hace énfasis en su legado, y señala que el Barón “permite a los diplomáticos brasileños ver la historia del Ministerio y la del país y tener un sentido de continuidad histórica que les ayuda a proyectar un futuro para ellos y para el país” (1983, p.2). Se puede observar que hoy en día el Barón de Río Branco es percibido como el ejemplo que guía a los diplomáticos. La importancia de este personaje se refleja además en el hecho de que los diplomáticos son formados en el *Instituto Rio Branco* y que la distinción más prestigiosa para un diplomático de Brasil es la Orden de Rio Branco (Barros, 1983, p.2).

¹¹ Itamaraty formalizó la visión del Barón de Río Branco como héroe de la patria con su inclusión en el libro de los Héroes de la Patria en octubre 2011 (Itamaraty sala de imprenta, 2011b).

Ahora bien, durante la primera República (1889-1930) los diplomáticos no eran profesionales, sino jóvenes de la élite, seleccionados por el Ministro de Relaciones Exteriores por su cercanía personal y, así, la carrera diplomática estaba restringida a muy pocas personas (Figueira, 2009, p.131). Aún, en el periodo del presidente Getúlio Vargas (1930-1945), cuando se introdujo un nuevo modelo de administración pública en Brasil¹², esta situación de elitismo cambió poco (Barros, 1983, p.2)

Con el objetivo de eludir el sistema centralizado de admisión que se introdujo con las reformas, el Ministerio fundó en 1945 el *Instituto Ríó Branco*¹³, responsable de la selección y el entrenamiento de los diplomáticos brasileños. De esta manera, fue el mismo Ministerio que determinó el proceso de admisión a este Instituto¹⁴, y se aseguró que los propios principios de la institución fueran la base del entrenamiento y la socialización de los nuevos diplomáticos. Así, a pesar de la reforma del Estado, el Ministerio siguió estando compuesto por una élite social, que se consideraba diferente o superior a los otros funcionarios de la administración pública de Brasil (Barros, 1983, p.3). Cabe señalar que el *Instituto Ríó Branco*, actuando como “centro de socialización de valores, principios y conocimiento” (Figueira, 2009, p.134), ha construido un sentido de pertenencia o como lo llama Barros (1983, p.3-4) un *esprit de corps* fuerte, a diferencia de las otras burocracias brasileñas, que han sido mucho menos homogéneas.

Desde esta perspectiva se puede afirmar que las reformas de esta época marcaron una ruptura: sin embargo, no tanto dentro de Itamaraty, sino más en su

¹² Estas reformas, a partir de la década del 30, estuvieron basadas en los ideales de la centralización, profesionalización y neutralidad política, y tuvieron como resultado una intensa burocratización del Estado brasileño, ilustrada por la creación del *Departamento Administrativo do Serviço Público* (DASP), con el cual se buscó centralizar el control de las burocracias públicas y los procesos de admisión, haciéndolos más igualitarios y basados en méritos. Lo anterior causó fuerte resistencia por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, que estaba compuesto por una élite cerrada (Figueira, 2009, p.133; Pimenta de Faria et al., 2013, p.2-3).

¹³ De hecho, la fundación del *Instituto Ríó Branco* se hizo en el año 1945 como parte de la conmemoración del centenario del nacimiento del Barón.

¹⁴ El proceso de admisión al *Instituto Ríó Branco* siguió siendo sesgado a favor de las élites, dado que demandaba conocimientos que sólo se podían adquirir fuera de Brasil (Barros, 1983, p.3).

relación con los otros Ministerios, porque fue a partir de este momento que Itamaraty siguió un camino diferente al de las otras burocracias. La creación del *Instituto Río Branco*, como la base para la unificación del Ministerio y la carrera diplomática, reforzaron la autonomía y el aislamiento de Itamaraty, de manera que se dio un distanciamiento frente al resto de la administración y frente a la sociedad civil (Barnabé, 2010, p.39; Figueira, 2009, p.133).

Por otra parte, debido al Instituto y a su proceso de admisión muy selectivo, los funcionarios diplomáticos se han caracterizado por un alto grado de profesionalismo y competencia en temas internacionales (Barnabé, 2010, p.39; Figueira, 2009, p.134). Con esto, el profesionalismo se convirtió, a lo largo del tiempo, en el rasgo fundamental de Itamaraty, tanto en su relación con las otras burocracias federales, como en el ámbito internacional, en donde este aspecto confirió gran credibilidad a las acciones a la diplomacia brasileña (Barros, 1983, p.4; Pinheiro, 2009, p.23). Adicionalmente, Pinheiro (2009, p.17) señala que es debido al profesionalismo que Itamaraty logró dar continuidad a su política exterior. Por otro lado, también es considerable la continuidad del mismo Itamaraty, es decir la capacidad de perdurar como institución cohesionada a través del tiempo, conservando una identidad propia a lo largo de los diferentes régimenes que se han establecido durante el siglo XX y XXI¹⁵.

El aislamiento del resto de la administración pública brasileña no solo le confirió una identidad propia a Itamaraty, sino que también definió en cierta medida su estructura. En este sentido, Figueira (2009, p.134) señala que Itamaraty tiene una jerarquía bastante rígida y una considerable solidez institucional, lo cual se refleja

¹⁵ De hecho, esta eficiencia e identidad propia resultó ser crucial “especialmente después de 1964, cuando Itamaraty permaneció en gran parte inmune a la intervención militar externa, una excepción en la burocracia civil” (Barros, 1983, p.4). Según Barros (1983, p.5), también los militares reconocieron el profesionalismo de los diplomáticos, de manera que el Ministerio de Relaciones Exteriores no fue ocupado por ellos, en cambio a lo ocurrido en otros ministerios de Brasil y también en otros países de la región durante el periodo de las dictaduras. Esto muestra que debido al alto grado de profesionalización y a la formación cohesionada, Itamaraty ha sido una institución mucho menos permeable que los demás ministerios. Adicionalmente, otro factor que contribuyó al respeto de la diplomacia por parte de los militares fue la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual es muy parecida a la del ejército. (Barros, 1983, p.6).

en el organigrama del Ministerio (ver Anexo 4)¹⁶. Ahora bien, más importante para este análisis es el hecho que la estructura de una organización también indica cuáles son las prioridades geográficas y temáticas de la agenda institucional. En el caso de Itamaraty, su estructura indica claramente un creciente enfoque institucional hacia los asuntos sudamericanos.

Por ejemplo, en el estudio de Rivarola (2008, p.43-44) sobre los cambios institucionales dentro de Itamaraty como respuesta a los procesos de la globalización, el autor señala que en enero 2003 hubo un cambio fundamental en la estructura del Ministerio, dado que se creó la Subsecretaria General de América del Sur (SGAS). Anteriormente, la unidad que trataba los asuntos sudamericanos era, al igual que para las otras regiones, un departamento, lo cual significa que con este cambio al inicio del gobierno de Lula da Silva, este departamento fue subido de categoría a Subsecretaría General¹⁷. Adicionalmente, se creó un nuevo departamento, dentro de esta Subsecretaria General de América del Sur, que se ocupa exclusivamente de los procesos de integración regional. Así, los asuntos bilaterales ahora son abordados bajo un enfoque regional dentro de esta Subsecretaría (Rivarola, 2008, p.45; 50)¹⁸.

¹⁶ En la cima de la estructura institucional se encuentra el Ministro de Estado de Relaciones Exteriores. Su órgano de asistencia directa está compuesto por el gabinete del ministro. En segundo nivel se encuentra la Secretaría General de las Relaciones Exteriores, con el Secretario General de Relaciones Exteriores como jefe. Los órganos de asesoría al Secretario General son, por un lado, el gabinete del Secretario General y, por otro, las nueve Subsecretarías Generales. Estas últimas están divididas en los grandes ejes de actuación tanto geográficos como temáticos, y constituyen el eje estructural de Itamaraty, debajo del Secretario General y del Ministro de Relaciones Exteriores. Cada Subsecretaría General está compuesta por diversos departamentos, que a su vez tienen diferentes divisiones, y las cuales incluyen otros órganos de coordinación, asesoría y apoyo (Itamaraty o ministério, 2013).

¹⁷ Por otro lado, Rivarola (2008, p.44) señala que el carácter de esta nueva Subsecretaría fue innovadora, considerando que por primera vez se unió los asuntos políticos y económicos, bilaterales y multilaterales, tradicionalmente separados, con el fin de tener una visión más amplia de los asuntos de América del Sur.

¹⁸ En cuanto a la denominación de las unidades, llama la atención que la designación “Américas” desapareció en el organigrama de Itamaraty (Rivarola, 2008, p.45). En cambio, actualmente se utiliza los términos “América del Sur”, “América Central y Caribe” y “EEUU, Canadá y Asuntos Interamericanos”, lo cual indica que hubo un cambio de visión que priorizó la separación de los asuntos dependiendo de cada subregión.

Hoy en día, la Subsecretaría General de América del Sur es de lejos la unidad geográfica con más empleados (Rivarola, 2008, p.47). De la misma manera, Lima y Hirst (2006, p.30) afirman que en la primera década del siglo XXI hubo un aumento considerable de diplomáticos brasileños en los países América del Sur, y una reducción de los de otras regiones.

Estos cambios recientes en la estructura institucional indican visiblemente la importancia que Itamaraty atribuye a la región de América del Sur. Con ello, se puede concebir la relación que existe entre la estructura de Itamaraty y sus ideas sobre la política exterior que debería seguir Brasil.

3.1.3 El Ministro como portavoz de la visión de Itamaraty

Respecto a la cuestión de cómo se expresan las ideas y visiones de Itamaraty, se estudia el papel del Ministro de Relaciones Exteriores, debido a su posición central y representativa dentro de la jerarquía de la institución.

El Ministro se encuentra a la cabeza de Itamaraty y según el artículo 5 del régimen interno de la institución, el “principal auxiliar del presidente de la República en la dirección de la política exterior de Brasil y ejerce la orientación, coordinación y supervisión superiores del Ministerio de Relaciones Exteriores” (Itamaraty regimiento interno, 2013). Esta función de apoyo principal al presidente en materia de política exterior significa que el Ministro ocupa un cargo que genera un estrecho vínculo entre Itamaraty y el presidente de la República.

Con respecto a lo anterior, cabe señalar que es el presidente quien nombra al Ministro de Relaciones Exteriores y, por lo tanto, es este un cargo en Itamaraty que es de carácter político. Ahora bien, a pesar de ser un cargo político, el presidente elige generalmente un diplomático con experiencia y experticia en materia de política exterior. Este fue el caso con la designación de Celso Amorim por el presidente Lula da Silva en 2003. Celso Amorim, quien fue el Ministro de Relaciones Exteriores durante casi la totalidad de los dos mandatos de Lula da Silva, hizo la carrera diplomática en el *Instituto Rio Branco* y ocupó, antes de

haber sido elegido como Ministro, una serie de cargos importantes en el Ministerio, tanto en Brasil como en el exterior. De hecho, ya había sido elegido como Ministro antes, durante el gobierno de Itamar Franco en la década del 90 (Planalto Presidência, 2011)¹⁹.

Esta estrecha relación que tiene Celso Amorim con Itamaraty refleja que no es una persona ajena a la institución, sino que puede ser considerada como parte integral de la estructura del Ministerio. Adicionalmente, siendo el individuo con mayor importancia según el régimen interno, el Ministro tiene una alta capacidad representativa y puede, por lo tanto hablar en nombre de Itamaraty. De esta manera, más que sus opiniones personales, transmite las ideas y visiones de la institución hacia afuera. Por estas razones, se pretende encontrar a través de discursos oficiales de Celso Amorim, cuál fue la concepción del rol de Itamaraty acerca del rol de Brasil en la región.

3.2 Itamaraty frente a América del Sur: visiones y prioridades

Para ello, se estudian primero las visiones y prioridades de Itamaraty frente a América del Sur. En una segunda instancia, se relacionan estas visiones con la teoría de rol, con el fin de determinar la concepción del rol nacional que tenía Itamaraty entre 2003 y 2010. Y por último, se confrontan estas conclusiones con fragmentos de discursos dados por Celso Amorim sobre temas regionales, buscando de esta manera, comprobar empíricamente la concepción del rol nacional frente a América del Sur, identificada a partir de la literatura secundaria.

Sobre la relevancia de América del Sur para la diplomacia brasileña, el Centro de Estudio de Integración y Desarrollo de Brasil (CINDES, 2007) señala en un informe que “*históricamente*, la tradición diplomática del país otorga poca

¹⁹ „Como diplomático, encabezó la Misión Permanente de Brasil en las Naciones Unidas en Nueva York entre 1995 y 1999, cuando asumió la dirección de la misión brasileña en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en Ginebra, Suiza. En 2001, sirvió como embajador en el Reino Unido” hasta haber sido elegido como Ministro de Relaciones Exteriores bajo el gobierno de Lula da Silva (Planalto Presidência, 2011).

importancia a las relaciones de Brasil con América del Sur” (p.16, *énfasis propio*). Durante la mayor parte del siglo XX, la política exterior de Brasil se orientó hacia EEUU o hacia países fuera del continente americano, principalmente de Europa.

Fue a partir de la redemocratización en la mitad de la década del 80 y el posterior acercamiento entre Brasil y Argentina como base para la creación de Mercosur que esta tendencia cambió, y Brasil empezó a adquirir un sentido de pertenencia con la región. De hecho, sólo a partir de finales de la década del 90, el español empezó a hacer parte de los idiomas obligatorios para los diplomáticos brasileños, mientras que anteriormente, fueron únicamente inglés y francés (Rivarola, 2008, p.47). Lo anterior refleja que la prioridad de América del Sur en la agenda diplomática de Brasil es relativamente reciente.

Dentro de este contexto, Lima y Hirst (2006) señalan que, mientras inicialmente Brasil mostró interés en las relaciones con los países de *toda* América Latina, la visión de Itamaraty cambió desde la adhesión de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Santos (2005, p.17) lo denomina “crisis de la idea de América Latina” y señala que fue durante la primera gestión de Celso Amorim como Ministro de Relaciones Exteriores, bajo el presidente Itamar Franco, que se introdujo el concepto de América del Sur a través de la propuesta del Área de Libre Comercio de América Suramericana. A partir de este momento, Itamaraty percibió que la región con la cual Brasil se identifica es América del Sur, y ya no América Latina (Lima y Hirst, 2006, p.29). De esta manera, también fue excluido México, “país percibido más próximo a Estados Unidos y alejado política y estratégicamente de los intereses de los países sudamericanos” (Martínez, 2011, p.6).

Según Martínez (2011, p.6), la opción reciente por la subregión América del Sur tiene su origen en la cercanía geográfica, considerando que Brasil tiene fronteras comunes con todos los países de América del Sur, menos con Chile y Ecuador. En el mismo sentido, Malamud (2011, p.6) tematiza este cambio de visión, afirmando que la concepción de Itamaraty de América del Sur como *su* región, se

fundamenta en el reconocimiento de su incapacidad de ejercer influencia en una región tan grande como América Latina, que además contenía un potencial rival, México. Según Malamud (2011), es esta la razón por la cual Itamaraty priorizó una región más pequeña, compuesta de países menos dependientes de EEUU, lo cual fue percibido como una posibilidad de mayor margen de maniobra.

Igualmente hay otros autores quienes destacan el hecho de que las élites diplomáticas de Brasil consideran la región de América del Sur como su zona de influencia natural (Flemes, 2007, p.2; Grabendorff, 2010, p.159). Flemes señala que a Brasil le incumbe un rol de líder natural, considerando su extensión territorial, su peso demográfico y el tamaño de su economía, que correspondió en el año 2006 al tercio de la economía regional. Según los autores, es dentro de este contexto que se debe comprender la percepción de una vocación natural de liderar la región. De hecho, esta pretensión de liderazgo regional (*regionaler Führungsanspruch*), como lo llama Flemes (2007), y el enfoque hacia la integración de la región, se reflejan en la Constitución de la República de Brasil de 1988, en el artículo 4, que estipula la aspiración de Brasil a la integración regional.

En la década del 90, la prioridad brasileña para la unificación de América del Sur se ha expresado sobre todo en el área comercial, en el marco de Mercosur (CINDES, 2007, p.17). Sin embargo, con la crisis de Mercosur al final de la década del 90, Itamaraty percibió el excesivo énfasis en lo comercial, por lo cual en el nuevo siglo, una serie de iniciativas fueron propuestas y promovidas, abarcando temas más allá de este ámbito (CINDES, 2007, p.17; Martínez, 2011, p.12). Con esto, se ha vuelto más significativa la visión de Sudamérica como un espacio en donde se puede avanzar en una agenda política común.

Adicionalmente, el declive de la influencia de EEUU en la región, sobre todo posterior a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y la consiguiente concentración de la agenda internacional estadounidense en otras áreas geográficas del mundo, han contribuido a fortalecer la presencia de Brasil en la región (Grabendorff, 2010, p.160-164). Esta dinámica ha permitido a Brasil adquirir

mayor libertad de acción en la región, por ejemplo a través de la promoción de una serie de iniciativas regionales que tuvieron como objetivo crear instituciones multilaterales independientes de EEUU. Lo anterior, ha, indudablemente, contribuido a la visión de Brasil como nuevo articulador de América del Sur.

Lima y Hirst (2006) afirman que, particularmente en la última década, Itamaraty hizo énfasis en que la región América del Sur debe ser prioridad absoluta de la política exterior brasileña. Según las autoras, “Itamaraty ha sido más explícito sobre su deseo y su determinación de avanzar más rápidamente hacia un liderazgo en América del Sur” (Lima y Hirst, 2006, p.30). Dicha aspiración de convertirse en líder regional se evidenció, por ejemplo, mediante los cambios dentro del Ministerio, que se mencionaron anteriormente, como por ejemplo el aumento considerable de los diplomáticos en América del Sur, y una reducción de los de otras regiones (Lima y Hirst, 2006, p.30).

Las numerosas iniciativas regionales promovidas por Itamaraty reflejan igualmente su visión acerca del liderazgo brasileño en América del Sur, considerando que el liderazgo regional se expresa, entre otros, por la influencia política en los espacios multilaterales y la definición de la agenda regional (Nolte, citado en Pastrana y Vera, 2012, p.142). Así, dentro de los proyectos regionales impulsados por Brasil, se destaca UNASUR, en donde se define gran parte de la agenda regional y de la cual Brasil se percibe como protagonista.

De igual manera, el creciente involucramiento político en situaciones de crisis locales en América del Sur, por ejemplo en Venezuela (2003), Bolivia (2003 y 2006) y Ecuador (2004), muestra la percepción de las élites diplomáticas sobre el deber de su país de asumir ciertas responsabilidades de mantenimiento de estabilidad política en la región (Hirst et al., 2010, p.31). Por tanto, este tipo de compromisos reflejan claramente que se atribuye a Brasil un papel de líder en América del Sur.

Ahora bien, hay una serie de autores que cuestionan el liderazgo efectivo de Brasil y afirman que existe una diferencia entre cómo Brasil se percibe a sí mismo y

cómo realmente es²⁰. De hecho, se han elaborado numerosos criterios para categorizar a un Estado como líder regional (ver Destradi, 2010), que han servido como base de estudios para evaluar el liderazgo regional de Brasil. Algunos autores, como Flandes (2007), argumentan que Brasil no ha asumido de manera suficiente las responsabilidades y los costos de la integración sudamericana, de manera que su liderazgo regional pierde credibilidad. Otros autores afirman que no se puede considerar a Brasil un líder regional debido a la falta del necesario reconocimiento del estatus como líder de América del Sur por parte de los otros Estados de la región. En este sentido, Malamud (2011) advierte en su artículo *A Leader without Followers*, que Brasil carece de seguidores en su región para ser un líder regional.

Frente a estas posiciones críticas acerca del liderazgo brasileño en la región, es importante resaltar que la presente investigación no pretende evaluar la cuestión si se puede o no considerar a Brasil como un líder regional, o en otras palabras si Brasil cumple con todos los requisitos de la definición de este estatus. El interés en este estudio está en la percepción del liderazgo regional que tiene, en este caso, Itamaraty. En vez de considerar el resultado de la política exterior brasileña, el interés está en determinar la visión detrás de las acciones.

Y dentro de este contexto, es necesario resaltar que a pesar de que no existe un consenso en cuanto a la cuestión si Brasil realmente es un líder regional, la literatura secundaria sí sugiere conformidad en cuanto a la percepción de Itamaraty acerca del papel de Brasil como líder de América del Sur²¹. A

²⁰ Ver Lima y Hirst (2006), Caetano (2009), Grabendorff (2010), Malamud (2011), entre otros.

²¹ En cuanto a este punto, cabe señalar la conexión que la mayoría de los autores hace entre el papel de liderazgo brasileño en América del Sur y la proyección o inserción internacional. Esta relación hace referencia a otra concepción del rol subyacente, la de *global player*. Como se mostró en el marco teórico, un Estado tiene en general varios roles simultáneamente. Así, en el caso de Brasil los roles de *líder regional* y de *global player* parecen coexistir, como lo indica la literatura secundaria. Sin embargo, como el objetivo de esta investigación es aplicar los conocimientos del proceso de toma de decisión en Brasil a la integración física de América del Sur, el rol que tiene relevancia aquí es él acerca de la región (y no frente al sistema internacional entero). Por otro lado, el análisis de este otro rol de *global player* sobrepasaría el alcance de esta investigación. No obstante, de acuerdo con la importancia que se asigna en la literatura académica a dicho rol, su

continuación se verá, con base en la teoría de rol, qué elementos son característicos de la concepción del rol nacional de *líder regional*.

3.3 La concepción del rol nacional de *líder regional*

3.3.1 Conceptualización: concepción del rol nacional de *líder regional*

El rol de *líder regional* es uno de los 17 diferentes roles de la tipología de Holsti. Como característica principal de este rol, el autor señala la percepción de responsabilidades particulares que tiene un país en relación con los Estados de una región en cuestión (Holsti, 1970, p.261). Adicionalmente, Holsti identifica el rol de *mediador/integrador*, el cual puede ser considerado como inherente al rol de *líder regional*, de acuerdo con Destradi (2010, p.923), quien muestra en su estudio sobre las estrategias de liderazgo que la mediación en conflictos es una característica importante de un líder. Con esta concepción del rol Holsti se refiere a la percepción de ser “capaz de, o responsable de desempañar acciones especiales para reconciliar conflictos entre otros Estados o grupos de Estados” (1970, p.265). Esta concepción del rol coincide además con Brasil, ya que varios autores sobre la política exterior brasileña mencionaron acciones de mediación por parte de Brasil²².

Hermann (1987c) también identifica la *orientación de mediador/integrador* y afirma que se expresa por “una preocupación con reconciliar diferencias entre otras naciones” y, “un interés en el bienestar de otras naciones, sobre todo si este está relacionado con el bienestar propio” (p.273). Wish (1980), por su parte, señala que la concepción del rol de mediador/integrador es un rol de liderazgo y de influencia.

Adicionalmente, se puede incluir la *orientación influyente* de Hermann en la caracterización del rol de *líder regional*, considerando que se define por “el interés que tiene un país en tener un impacto en el comportamiento de política exterior de

estudio constituye un tema relevante e interesante para futuras investigaciones acerca de los roles de Brasil en el sistema internacional.

²² Ver, por ejemplo, Grabendorff (2010, p.161); Hirst et al. (2010); Lima y Hirst (2006, p.31).

otras naciones” (1987c, p.273), comparable al interés de jugar un rol de liderazgo. La autora sostiene además que la *orientación influyente* implica que las relaciones con los otros países de la región son esenciales dado que pueden ayudar a mejorar la posición del propio país en el sistema internacional. Y así, con dicha orientación se desarrollan generalmente respuestas más receptivas a las demandas e intereses de los países a los cuales se busca influenciar.

Por último, otra concepción del rol que se podría incluir en esta caracterización fue identificada a partir de la literatura de la teoría del rol. Tanto Wish (1980) como Holsti (1970) mencionan la concepción de *colaborador de subsistema* que sugiere ser inherente al rol de *líder regional*. Según Holsti (1970), la visión de ser un colaborador de subsistema implica la idea de asumir “compromisos trascendentales para esfuerzos cooperativos con otros Estados para construir comunidades más amplias” (p.265). La visión de desempeñar un papel de líder regional incluye indudablemente esta conciencia de que una serie de compromisos y esfuerzos sean necesarios para lograr la cooperación y la construcción de una comunidad regional.

FUENTES DEL ROL DE *LÍDER REGIONAL*

Con base en esta caracterización teórica de los diferentes aspectos asociados a la concepción del rol de *líder regional*, se analiza por consiguiente sus fuentes u orígenes, con el fin de lograr una comprensión más integral de esta concepción del rol, y su construcción. A partir de las diferentes categorías de posibles fuentes, identificadas en el marco teórico, se examina cuáles fuentes son relevantes para la concepción del rol de *líder regional* de Itamaraty.

Las categorías de fuentes deducidas de diferentes autores de la teoría de rol (Chafetz et al., 1996; Hermann, 1987b; Holsti, 1970; Wish, 1980) son divididas en fuentes internacionales o contextuales y domésticas e individuales, de las cuales algunas son fuentes sociales y otras no-sociales o inmutables.

Acerca de las fuentes individuales, o características personales de los jefes de gobierno, como lo analizó Hermann (1987b) en el caso de los líderes de África Sub-Sahariana, es necesario señalar que no resulta muy adecuado para el análisis de la concepción del rol de Itamaraty, enfocarse en las características personales como fuentes, dado que se trata de una institución. Si bien es cierto que se analizará los discursos del Ministro, es decir de un individuo particular, este hace parte de la estructura de Itamaraty y transmite la visión de esta institución. Así, al querer transmitir una visión cohesionada, es menos probable que las características personales sean factores determinantes en la transmisión de la concepción del rol que tiene Itamaraty. Por lo tanto, se sostiene que son principalmente las fuentes internacionales y domésticas las que son decisivas como fuentes de la concepción del rol de Itamaraty.

Por otra parte, cabe recordar que según Holsti (1970, p.246), para encontrar cuáles fuentes son determinantes, es indispensable basarse en el conocimiento específico del país en cuestión y de los actores que perciben el rol que debe jugar su país en el sistema internacional. Por consiguiente se identificaron las fuentes más relevantes de la concepción del rol de *líder regional* de Brasil con base en la revisión de la literatura académica sobre Itamaraty y la política exterior.

Respecto a las fuentes internacionales, fueron halladas las siguientes: 1) la percepción del sistema internacional como multipolar, que se caracteriza por el desplazamiento del poder económico y político de los centros tradicionales del escenario global hacia nuevos polos emergentes y la consecuente relevancia e influencia efectiva de estos en los asuntos internacionales; 2) la conciencia de que la influencia de EEUU en América del Sur ha disminuido debido a su prioridad, posterior al 11 de septiembre de 2001, en otras áreas, principalmente en el Medio Oriente; 3) la imagen de que es favorable o también necesario en el mundo contemporáneo cooperar con los otros países, particularmente con los más cercanos; 4) el reconocimiento de la importancia de las regiones (bloques regionales) en el mundo futuro; 5) la visión de América del Sur como región con la

cual se identifica Brasil y por consecuencia, el sentido de pertenencia con esta región, como se mencionó anteriormente; 6) la ubicación geográfica, es decir la proximidad con los otros Estados sudamericanos, por la cual las relaciones con estos son naturalmente más frecuentes e intensas y ciertos problemas o intereses son compartidos.

En cuanto a las fuentes domésticas, se consideran con base en la literatura, las siguientes las más decisivas para el caso de Brasil y la concepción del rol nacional de *líder regional*: 1) la percepción con base en sus dimensiones territoriales, demográficas y económicas de poseer capacidades superiores que el resto de los Estados de América del Sur; 2) el valor del respeto de la democracia y de la soberanía; 3) las políticas tradicionales de no-intervención en la región.

OPERACIONALIZACIÓN DEL ROL DE *LÍDER REGIONAL*

Estos diferentes tipos de fuentes permiten, con base en las operacionalizaciones realizadas en la literatura de la teoría de rol, establecer un marco de análisis aplicado a la concepción del rol de Brasil. De acuerdo con estas operacionalizaciones, la concepción del rol de *líder regional* tiene cinco dimensiones principales: 1) influencia e impacto; 2) superioridad; 3) iniciativa y compromisos; 4) cooperación; 5) sentido de pertenencia con la región. Para cada dimensión fueron identificados una serie de indicadores, representados en la Tabla 1. Para tal efecto, fueron ajustados y complementados los indicadores identificados por los autores Holsti (1970), Hermann (1987c) y Wish (1980), dado que no todos los indicadores de los estudios anteriores pueden ser trasladados directamente al caso de Brasil y utilizados para analizar la concepción del rol de Brasil en la región. A partir de este marco de análisis se estudian los fragmentos de discursos de Celso Amorim frente a temas de América del Sur. Para poder confirmar que la concepción del rol de Brasil que tenía Itamaraty fue la de *líder regional*, se debería observar en los discursos alusiones a la percepción de estos indicadores.

Tabla 1 Marco de análisis para la concepción del rol nacional *líder regional* aplicado a Brasil

Dimensión	Indicadores
Influencia e impacto	Brasil decide la agenda regional
	Capacidad de mediar en conflictos y conciliar divergencias
	Brasil como contacto neutral para los países de la región
	Misión natural de facilitar contactos
Superioridad	Extensión territorial
	Peso demográfico
	Peso económico
	Brasil y sus acciones como ejemplo para el resto
Iniciativa y compromiso	Esfuerzos particulares de Brasil
	Brasil tiene compromisos o responsabilidades particulares
	Disposición de asumir compromisos y responsabilidades
	Rol activo y participación
Cooperación	Prioridad de la integración y construcción de comunidad en la política exterior
	Necesidad de mejorar y avanzar con la integración y profundizar la cooperación
	Énfasis en los logros y la importancia de la cooperación e integración
	Importancia de la no-intervención en los asuntos internos de los países sudamericanos
	Instrumento para mejorar la posición de Brasil en el sistema internacional
	Importancia para la región de cooperar y de tener una visión concertada en el mundo contemporáneo con el fin de mejorar la posición internacional de la región
	Interés en el bienestar de los otros países sudamericanos (sobre todo si está relacionado con el bienestar de Brasil)
	Consideración de las demandas e intereses, y respuestas perceptivas a estos en el interés común
Sentido de pertenencia con la región	Problemas y necesidades compartidos
	La región tiene un futuro común
	Visión de América del Sur como una comunidad o un bloque
	Identificación con los países sudamericanos (vecinos, elementos comunes como cultura, geografía etc.)

Fuente: Elaboración propia con base en las operacionalizaciones de estudios de la teoría de rol

Para este análisis empírico, la unidad de análisis con la cual se trabaja son párrafos en forma de fragmentos de discursos provenientes de dos documentos oficiales de la Fundación de Gusmão (FUNAG), entidad vinculada a Itamaraty. En total fueron seleccionados 38 párrafos de un igual número de discursos²³. El periodo de análisis es de 2003 hasta finales de 2009, lo cual significa que no está incluido el último año del gobierno de Lula da Silva, lo anterior por razones de disponibilidad de fragmentos de discursos provenientes de una fuente oficial,

²³ En dos ocasiones son fragmentos de artículos de Celso Amorim y, adicionalmente, se incluyó un fragmento de las directrices estratégicas del Ministerio de Relaciones Exteriores, considerándolas igualmente como representativas de la visión de Itamaraty.

como lo es la FUNAG. Como se señaló anteriormente, el autor de los discursos es Celso Amorim, el Ministro de Relaciones Exteriores bajo el gobierno de Lula da Silva. Para el análisis fueron escogidos únicamente párrafos que tienen como asunto América del Sur o la integración regional, dado que la concepción del rol que tiene Itamaraty frente a la región de América del Sur se expresa más probablemente hablando sobre dichos temas.

3.3.2 Análisis empírico: Itamaraty y su concepción del rol nacional

Como resultado²⁴, en prácticamente todos los discursos analizados se encuentran algunos de los indicadores anteriormente identificados de la concepción del rol de *líder regional*. Esto confirma que durante el periodo de análisis, la concepción del rol nacional que tenía Itamaraty era la de *líder regional*. Ahora bien, se observa una gran divergencia entre el peso de las dimensiones de esta concepción del rol. Mientras que el Ministro Celso Amorim casi no hace alusión a aspectos de *influencia y superioridad*, las dimensiones de *cooperación* y, en menor medida, de *sentido de pertenencia con la región*, sobresalen. En el total de los discursos analizados el Ministro menciona casi cien veces aspectos de estas dos dimensiones, lo que equivale a dos o tres alusiones en cada párrafo.

Lo anterior significa que la cooperación tiene el mayor peso en la concepción del rol de *líder regional* que expresa Itamaraty. De la misma manera, la visión que se transmite no es de superioridad frente al resto de los países sudamericanos, sino de identificación con la región, la cual es presentada como indispensable para Brasil. Por ejemplo, Celso Amorim sostiene: “*I believe that Brazil will not fully exist unless it is part of a union*” (FUNAG, 2008, p.48). Así mismo, en los discursos, los otros Estados sudamericanos no son vistos como menos importantes o subordinados, sino como “*partner states*” (FUNAG, 2010, p.35) y Brasil es presentado como un par, dentro de este conjunto o bloque de países.

²⁴ Con el fin de presentar exactamente las palabras de los discursos, se escribieron en esta sección las citas en el idioma original, es decir en inglés. Considerando que es la lengua más enseñada como segunda lengua, se asume que no limita la comprensión del lector.

Las alusiones a la superioridad de Brasil son prácticamente inexistentes en los discursos del Ministro, lo cual se puede explicar por la pretensión de Itamaraty de “desmentir todo propósito de hegemonía”, como lo señalan Lechini y Giaccaglia (2010, p.63). En los discursos, Amorim sí hace algunas referencias al tamaño del territorio y a las dimensiones económicas de Brasil, pero generalmente para relativizar la superioridad en estos aspectos y enfatizar el hecho de que Brasil necesita a sus vecinos, como lo muestra la siguiente oración: “*in all sincerity, I have to say that, even though Brazil is a large country, it is just a small one in a world such as ours*” (FUNAG, 2008, p.48). Según Lechini y Giaccaglia (2010, p.63-64), esta estrategia de relativizar su influencia y superioridad, tiene como objetivo que el resto de los Estados sudamericanos aprueben las acciones promovidas por Brasil y que no consideren que se les impone los intereses brasileños. De acuerdo con lo anterior, el Ministro declara: “*we are not willing to speak only for ourselves*” (FUNAG, 2008, p.48), lo cual indica que la integración es presentada por Itamaraty como un proyecto de colaboración entre pares²⁵.

Así mismo, Celso Amorim resalta en múltiples ocasiones que la integración regional satisface los intereses de todos los Estados sudamericanos y no únicamente los de Brasil, dado que permitirá mejorar la posición de la región en el mundo. Algunos ejemplos son: “*this integration is in the interest of all South American countries because it increases the chances for development and well-being in the region*” (FUNAG, 2010, p.28). “*The efforts we are making are aimed at strengthening the integration between countries so that we may grow together and take a position in relation to the world*” (FUNAG, 2010, p.28). “*Brazil seeks a real and effective form of integration in South America, which can provide conditions for the development of all countries in the region*” (FUNAG, 2008, p.46).

Todas estas alusiones reflejan el indicador *Interés en el bienestar de los otros países sudamericanos*, identificado a partir de la conceptualización de Hermann

²⁵ Alrededor de este aspecto se puede ver cómo se refleja la influencia del Barón de Río Branco en la visión de Itamaraty, quien enfatizaba un comportamiento moderado y constructivo a pesar de la superioridad de Brasil, con el fin de minimizar las tensiones en la región.

(1987c, p.273). Este indicador resalta que el interés por el bienestar de la región es más fuerte si está relacionado con el propio bienestar. Sin embargo, en los discursos se encuentran sólo dos menciones sobre este aspecto: "*It is in our interests that Paraguay develops, that Paraguay is stable and that Paraguay should be able to take part in the development of a greater South America of which Brazil is a fundamental part*" (FUNAG, 2010, p.43), y "*prosperous and peaceful neighbours are good for our development and help Brazil to be included on the international stage*" (FUNAG, 2010, p.28). Estas pocas alusiones al interés propio de Brasil están probablemente relacionadas con la búsqueda de evitar que las iniciativas brasileñas sean "interpretadas como un acto de poder, búsqueda de prestigio, gesto unilateral o intento de imponerse sobre los demás" (Lechini y Giaccaglia, 2010, p.64).

Ahora bien, a pesar de que prevalecen las ideas de que la integración es un proyecto de *todos* y que depende del esfuerzo de *todos* los países de la región²⁶, negando así las acciones unilaterales por parte de Brasil, en algunas ocasiones sí se hace referencia a que Brasil ha hecho esfuerzos particulares con el fin de promover la integración de América del Sur, como por ejemplo: "*we have also pushed forward the South American Community*" (FUNAG, 2008, p.48). Así mismo, en varias ocasiones, Celso Amorim resalta un rol activo de Brasil en el escenario regional: "*Brazil will continue to work to strengthen the institutions*" (FUNAG, 2008, p.78), y "*we will not balk at making our contribution towards finding solutions for situations of conflict*" (FUNAG, 2008, p.44).

De manera similar, Amorim destaca la prioridad de la integración de América del Sur para Brasil: "*the integration of South America is our principal priority [...], of the Ministry of External Relations (the Itamaraty) as a whole*" (FUNAG, 2008, p.45). Y en las directrices estratégicas de Itamaraty está señalado: "*the strengthening of South American integration is our prime objective*" (FUNAG, 2008, p.46). Pero en

²⁶ Por ejemplo, Celso Amorim elogia "*the efforts made by all of us, of all the countries involved, who knew how to demonstrate the necessary flexibility in favor of a greater project, which is our integration*" (FUNAG, 2008, p.254).

los discursos analizados no sólo se encuentran alusiones a que los proyectos de integración son la prioridad de la política exterior, sino también numerosas referencias a los logros de estos. Así, Amorim sostiene: “*UNASUR has been an extraordinary achievement*” (FUNAG, 2010, p.30). Y en cuanto a la integración en el Cono Sur en el marco de Mercosur señala: “*FOCEM [Fondo para la Convergencia Estructural] has shown what we are able to achieve when we are willing to work towards an ambitious and daring programme of integration*” (FUNAG, 2010, p.52) y, “*during the period of more than 17 years since the Treaty of Asunción, intra-MERCOSUR trade has grown greatly and integration has taken on new dimensions*” (FUNAG, 2010, p.49).

Estas referencias hay que concebirlas como algo similar a “publicidad”, dado que la prioridad de Brasil de reforzar la integración regional y el simultáneo énfasis por Itamaraty en los logros, transmiten un mensaje claro: los proyectos que Brasil promueve son exitosos. Y este mensaje le da más fuerza a la propia visión de que Brasil es un líder regional.

Ahora bien, para que los proyectos de integración tengan éxito, es necesario tener el apoyo de toda la región. Esto depende por una parte, como se tematizó anteriormente, de que Brasil no sea visto como una hegemonía, sino como un par (*primus inter pares*) y, por otra parte, de que exista una visión concertada en la región. En este sentido, Amorim resalta que no debería haber posiciones opuestas en América del Sur: “*the existence of a permanent forum for dialogue is exactly what is needed to relieve tensions and avoid the adoption of irreconcilable positions*” (FUNAG, 2010, p.32). La importancia de tener una posición común también se expresa frente al mundo: “*I believe that UNASUR [...] will allow the region to organise itself and present a common front to the world*” (FUNAG, 2010, p.31). Dentro de este contexto, el mundo es descrito como un escenario difícil: “*a world that is not easy, that can often be very hostile*” (FUNAG, 2008, p.45), en donde la estructura a la cual hay que adaptarse es la de bloques regionales, como

lo muestran la afirmación “*the world is uniting in blocs*” (FUNAG, 2008, p.45), y la visión de América del Sur como “*our bloc of nations*” (FUNAG, 2008, p.78).

En conclusión, basándose en los párrafos analizados, se encuentra que en algunas ocasiones la visión de Itamaraty tiende a que Brasil *ya* es el líder de la región (al afirmar el éxito de los proyectos y acciones que son prioridades de la política exterior de Brasil), y en otras prevalece la visión de que Brasil deberá consolidar este liderazgo, lo que implica la relativización de su superioridad bajo el contexto específico de América del Sur. Es con base en lo anterior que se comprende que esta visión de Itamaraty de líder regional no se expresa tanto por indicadores de influencia o superioridad, sino más por la constante insistencia en la necesaria profundización de los proyectos de integración y el énfasis en sus logros. Precisamente porque el avance de la integración regional debe ser basado en una visión concertada y requiere el apoyo de los otros Estados sudamericanos, Brasil busca ser visto como un par. Lo anterior se refleja en cómo la concepción del rol nacional que tiene Itamaraty se expresa frente a la región.

Como Lechini y Giaccaglia (2010) muestran, es principalmente hacia la región que Brasil relativiza su visión de líder regional y “asume una posición que enfatiza la colaboración entre pares”, mientras que “en los contextos globales Brasil tiende a mostrarse como líder de la región” (p.57). Esta ambivalencia muestra que, dependiendo del escenario, la expresión de la concepción del rol es distinta²⁷. En conclusión, la concepción del rol nacional de Itamaraty sí es la de *líder regional*, pero se expresa frente a América del Sur con una fuerte tendencia hacia la identificación de Brasil con la región.

²⁷ Esto parece estar relacionado con las expectativas de rol que vienen de otros Estados en el sistema internacional, o en este caso de la región, y que pueden influir en la expresión de la concepción del rol y hasta cambiar esta última.

4. EL SECTOR PRIVADO: LA CONCEPCIÓN DEL ROL NACIONAL DE *ACTIVE INDEPENDENT*

4.1 Pluralización de actores en la toma de decisión de política exterior

En el capítulo anterior se explicaron la temprana e importante profesionalización de Itamaraty y su aislamiento histórico del resto de las instancias gubernamentales y de la sociedad en general, lo cual se tradujo en un rol exclusivo y protagónico en la formulación y ejecución de la política exterior. Esto significa que las élites de Itamaraty lograban imponer sus decisiones de política exterior porque disponían de las facultades formales que le fueron atribuidas, tenían credibilidad gracias a su alta profesionalización, y finalmente porque no existían otros actores con capacidad de imponer sus intereses en las decisiones de política exterior.

Ahora bien, una serie de autores sostienen que si bien lo anterior es cierto, en las últimas dos décadas se han dado importantes cambios en Brasil respecto al proceso de toma de decisión en materia de política exterior. Estos cambios se refieren particularmente al aumento del número de actores con intereses en la política exterior y la creciente influencia que tienen estos en la política exterior.

Generalmente, en la literatura se identifican los siguientes factores como origen de estas transformaciones: la intensificación de los procesos de la globalización, la redemocratización de Brasil a partir de 1985 y la apertura comercial del país en la década del 90.

Los procesos de la globalización han tenido como consecuencia una mayor interacción entre los fenómenos internos y externos, con lo que los diferentes actores domésticos empezaron a interesarse de manera creciente en los asuntos internacionales (Cason y Power, 2009, p.121). De igual manera, el mayor grado de involucramiento de Brasil en los asuntos mundiales ha contribuido al creciente interés de diversos actores brasileños.

Por un lado, son actores gubernamentales diferentes a Itamaraty, principalmente los otros ministerios, que empezaron a desarrollar actividades internacionales en sus áreas de competencia. Así, en prácticamente todos los ministerios se encuentra hoy en día una oficina o asesoría encargada de temas internacionales (Pinheiro, 2009, p.19; Ventura y Garcia, 2012, p.57). También se destaca la creciente participación en las relaciones exteriores por parte de los entes gubernamentales sub-nacionales, particularmente en el sur del país (Ventura y Garcia, 2012).

Por el otro lado, son los actores privados, quienes tienen un creciente interés en la agenda internacional de Brasil, como las organizaciones no-gubernamentales y sobre todo el sector privado. La participación política de estos actores privados de la sociedad se hizo posible con el proceso de redemocratización a partir de 1985, dado que anteriormente, sus intereses y demandas habían sido reprimidos por el régimen autoritario (Pinheiro, 2009, p.22; Pimenta de Faria et al., 2013, p.5). Con esta apertura de los canales de participación en los asuntos políticos, se ha constatado un aumento en la movilización de la opinión pública y en los esfuerzos de *lobby*, buscando influir en la definición de las políticas públicas internas y también de la política exterior (Cason y Power, 2009, p.119). Lo anterior muestra que hay una clara relación entre redemocratización y democratización del proceso decisorio en política exterior de Brasil.

La década del 90, caracterizada por la interdependencia económica internacional, constituyó una nueva era para la economía brasileña, la cual anteriormente estaba regida por el modelo introvertido de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). La apertura de la economía de Brasil introdujo una serie de cambios en la agenda internacional del país, como por ejemplo la negociación de acuerdos de libre comercio o la creación de Mercosur (Lohbauer, 2010). Así mismo, la liberalización económica de Brasil tuvo como consecuencia un cambio de prioridades en la agenda de una serie de actores del sector privado. Por consiguiente, estos buscaron constituir entidades que representaran sus intereses

colectivos, con el objetivo de influir en las decisiones gubernamentales, y particularmente en las de la política comercial (Lohbauer, 2010, p.70).

Lo anterior muestra que en Brasil una serie de dinámicas, tanto domésticas como internacionales, han provocado cambios respecto al proceso de toma de decisión en la política exterior. Itamaraty que ha sido percibido como “una institución fuertemente aislada, poco transparente y poco sensible a las demandas e intereses de los demás actores políticos”, se ha visto afectado por las crecientes presiones hacia un proceso de decisión más poroso, plural y democrático, que incorpora la visión y los intereses de actores distintos a Itamaraty (Pimenta de Faria, 2012, p.312). De esta manera, el aislamiento institucional del Ministerio disminuyó relativamente y los intereses y demandas de diferentes actores domésticos comenzaron a desempeñar un papel más importante en el proceso decisorio.

Es importante destacar que este proceso de disminución del monopolio decisorio de Itamaraty hay que comprenderlo en términos relativos, y no absolutos (Cason y Power, 2009, p.120). La élite diplomática de Itamaraty continúa siendo central para la política exterior, pero la participación de estos nuevos actores en la diplomacia constituye un paso decisivo hacia la formación de una nueva diplomacia, en contraste al aislamiento y distanciamiento casi completo de Itamaraty frente a los otros actores gubernamentales y a la sociedad civil (Barnabé, 2010, p.34).

Así las cosas, cabe señalar que no todos los actores domésticos tienen la capacidad de decidir efectivamente en materia de política exterior, como la tienen algunas agencias estatales del gobierno federal. Gran parte de los actores domésticos son actores no-estatales que influyen directa o indirectamente en la formulación de la política exterior (Figueira, 2009, p.15). Sin embargo, no significa que son irrelevantes, ya que su capacidad de influencia ha crecido mucho en los últimos años, debido a la organización en asociaciones o grupos de presión, el creciente acceso de información y la ampliación de los canales de participación a partir de la redemocratización.

Dentro de este contexto, Pinheiro (2009) habla de una descentralización vertical o verticalización para describir el fenómeno de este incremento en la participación de actores privados, a diferencia de la descentralización horizontal que hace referencia al aumento de participación de otros agentes gubernamentales a nivel federal. Según Pimenta de Faria et al. (2013), se dio primero la descentralización horizontal, que se tradujo, en las palabras de los autores, en un “choque inter-burocrático” entre Itamaraty y los otros ministerios. Sólo recientemente, se ha observado el fenómeno de la descentralización vertical. Mientras que autores como Figueira (2009) analizan el creciente poder de decisión en política exterior de las burocracias federales y su relación con Itamaraty, en la presente investigación el interés está en estos actores privados que han presionado para que se consideren sus intereses. Dentro de los actores más relevantes se destacan las élites empresariales dado que han logrado influir con sus ideas en la formulación de la política exterior, compitiendo así con la visión de Itamaraty.

4.1.1 Los actores del sector privado con influencia en la política exterior

Estas élites se han organizado en grupos de presión con el objetivo de hacer valer sus intereses y demandas respecto al comportamiento internacional de Brasil. Sin negar la gran diversidad de intereses y preocupaciones en el sector privado, se propone aquí una división entre dos tipos de sectores: el rural y el industrial (ver Giaccaglia, 2010, p.107-108).

El sector rural incluye el segmento del agro-negocio y de la industria energética y minera, es decir los productores de materias primas o los llamados *commodities*. Este sector abarca productos claves para Brasil, como por ejemplo el café, la soya, el azúcar, la carne, el petróleo, y los minerales. Los productos no-industriales constituyen una parte importante y creciente de las exportaciones totales de Brasil, sobre todo en la última década, cuando “Brasil tuvo un aumento medio de 23% al año en la exportación de productos no-industriales” (Lohbauer, 2009, p.77). En la primera década del siglo XXI varios de los productores de estos productos estaban entre los primeros exportadores del mundo (Lohbauer, 2010,

p.73). Las grandes empresas que hacen parte de este grupo del sector rural son, entre otras, Vale do Rio Doce, Petrobras²⁸ y JBS.

El aumento de la demanda internacional de productos del agro-negocio hizo que estos productores se volvieran generalmente más agresivos en las negociaciones internacionales y tuvieran asociaciones sectoriales fuertes que representan sus intereses (Lohbauer, 2010). Este sector, orientado hacia las exportaciones, es principalmente representado por la *Associação de Comércio Exterior do Brasil* (AEB), que “defiende la adopción de políticas y medidas que favorecen la expansión competitiva y sostenible del comercio exterior” (AEB Institucional, 2013). Así mismo, existe la *Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil* (CNA), que representa al sector rural, y la cual tiene, entre otros, como objetivo, “la defensa del libre comercio de los productos agropecuarios y agroindustriales” (CNA, 2013).

En el sector rural se puede identificar otro grupo muy distinto, que es formado por los pequeños campesinos y trabajadores rurales, representados por la *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura* (CONTAG) y por el *Movimento dos Trabalhadores Sem Terra* (MST). CONTAG existe desde hace 50 años y es una confederación nacional, que representa a los trabajadores rurales a través de las federaciones estatales, las cuales están constituidas por los sindicatos de cada municipio. Sus demandas, como por ejemplo la reforma agraria, se refieren principalmente a políticas públicas del ámbito doméstico

²⁸ Oficialmente, Petrobras es considerada como una empresa mixta. Sin embargo, cabe señalar que el gobierno federal es dueño únicamente de 32,2% del capital social de Petrobras, mientras que el sector privado cuenta con 67,8% (Magalhães, 2009, p.102). Fuser (2011) explica que “el doble carácter de la empresa – pública y privada – ocurre por el hecho de que la mayor parte de las acciones que confieren el derecho de propiedad, acciones preferenciales, se concentran en manos privadas, con expresiva participación de accionistas extranjeros, al tiempo que el poder de decisión, conferido por las acciones ordinarias, pertenece a la Unión, representada por el gobierno federal” (p.55). Adicionalmente, Petrobras tiene una gestión privada y busca, como el resto de las empresas multinacionales de Brasil, la internacionalización de sus acciones, por lo que se puede asumir que sus intereses son semejantes. Y por último, en el estudio de Magalhães (2009) se evidencia que en algunas circunstancias hubo divergencias entre las prioridades del gobierno y de la empresa. Por estas razones, se considera en este estudio a Petrobras como empresa del sector privado.

(CONTAG, 2014). Por su parte, MST, fundado en 1980, es el movimiento social más grande de América Latina (MST Brasilien, 2013) y tiene como objetivo principal la redistribución de la tierra en Brasil (MST, 2009). De hecho, el apoyo de este movimiento con orientación socialista a Lula da Silva en la elección de 2002 fue muy importante, dado que se esperaron transformaciones profundas, en particular en relación con la reforma agraria. Sin embargo, posteriormente la organización “se convirtió en su principal crítico, al acusarlo de un abandono de las propuestas sociales” y de la falta de cambios fundamentales en la cuestión agraria (Giaccaglia, 2010, p.107; MST Brasilien, 2013).

A diferencia del primer grupo del sector rural, los pequeños campesinos y trabajadores rurales tienen demandas que se dirigen principalmente al ámbito doméstico. Así mismo, tienen un interés muy limitado en las exportaciones, considerando que su principal objetivo es la preservación del mercado interno (Giaccaglia, 2010, p.107). Por lo tanto, debido a su escaso interés en el comportamiento internacional de Brasil, no se considera este grupo en el análisis de la concepción del rol de Brasil que tiene el sector privado.

El sector industrial, por su parte, abarca una serie de industrias diferentes, como la industria siderúrgica, automovilística o de la construcción. Generalmente, estas industrias tienen un gran interés en acceder a los mercados externos. Mientras que algunas, como la siderurgia, están más interesadas en los mercados de los países desarrollados, para otros, como por ejemplo la industria automovilística y de otros bienes durables de consumo, la región América del Sur cumple un papel estratégico (Biato, 2009; Giaccaglia, 2010, p.108). De hecho, cerca del 95% de las exportaciones brasileñas en América del Sur son productos manufacturados, lo cual significa que la región es un mercado crucial para exportar estos productos (Sennes y Tomazini, 2006, p.47).

Los intereses de las empresas del sector industrial son representados, promovidos y defendidos por la *Confederação Nacional da Indústria* (CNI), la asociación empresarial más importante a nivel nacional, que agrupa un gran número de

cámaras empresariales regionales, es decir de los Estados (Actis, 2013, p.410)²⁹. Su objetivo es incrementar el diálogo entre el sector privado y el sector público con el fin de mejorar la inserción de la industria brasileña en el mercado global, percibiéndose como “la voz de la industria” (CNI Institutional, 2013b). Adicionalmente, provee información sobre la industria del país y su contexto económico, político y social (CNI About, 2013). Las empresas multinacionales claves del sector industrial son Gerdau, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, OAS, entre otras.

En cuanto a la empresa Odebrecht, Giacalone (2008, p.18) destaca su estrecha relación que tiene con el gobierno brasileño, reflejado por su decisivo financiamiento a la campaña de la reelección de Lula da Silva³⁰. Llama la atención el hecho de que actualmente distintas empresas multinacionales de América Latina desarrollan vínculos con sus gobiernos, con el fin de influir en las decisiones gubernamentales, como señala la autora.

Las empresas que generalmente tienen mayor interés e influencia en las decisiones exteriores de Brasil son las que están involucradas en el comercio internacional o que invierten en otros países. En este sentido, Pizetta (2005) muestra que, por la creciente internacionalización del sector empresarial de Brasil (reflejado por el volumen de las exportaciones, importaciones e inversiones en el exterior), los empresarios prestan cada vez más atención a las cuestiones relacionadas con la política exterior del país³¹. Particularmente, los exportadores,

²⁹ La CNI abarca, entre otras, la *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo* (FIESP), la asociación empresarial estadual más relevante a nivel de los Estados, ligado con el peso del Estado de São Paulo en la economía nacional (Actis, 2013, p.410).

³⁰ Estos vínculos continuaron aún después de los mandatos presidenciales de Lula da Silva, reflejado por el financiamiento de casi la mitad de los viajes del ahora ex presidente al exterior (a América Latina y África) por parte de Odebrecht y otras constructoras (OAS y Camargo Correa). Según el periódico *Folha de São Paulo*, la presencia de Lula da Silva en estos lugares ayudó a disminuir las resistencias a las actividades de las constructoras, gracias a su prestigio asociado a las empresas. Otro ejemplo es que Lula da Silva realizó su viaje a Bolivia en 2011 en un avión privado de OAS (Mello y Forque, 2013).

³¹ Dentro de este contexto, Pizetta (2005, p.141) destaca la creación del Instituto de Estudios de Comercio y Negociaciones Internacionales (ICONE), el cual asesora a las empresas agro-exportadoras con su experticia en el análisis de los obstáculos en el comercio y en el

quienes han generado la mayor parte del nuevo crecimiento del PIB total, han empezado a demandar en mayor medida la consideración de sus visiones en la política exterior, con lo que su influencia en la toma de decisión de la política exterior ha aumentado (Cason y Power, 2009, p.135)

Los intereses colectivos de los sectores exportadores son representados sobre todo por las organizaciones AEB y CNI, que se mencionaron anteriormente, y en menor medida por la Coalición Empresarial Brasileña (CEB), que se fundó en 1996 bajo CNI, con el objetivo de aumentar la influencia y la participación en la definición de las estrategias brasileñas para la inserción internacional. Esta última se percibe como representante pluri-sectorial de los intereses comerciales ante el gobierno, de ahí que en la página web oficial se destaque que la coalición está abierta a cualquier sector económico (CNI Institucional, 2013a). Sin embargo, mientras que en su periodo inicial, la CEB desempeñó un papel importante como representante pluri-sectorial ante el gobierno, particularmente durante las negociaciones del ALCA (ver Pizetta, 2005), en el siglo XXI, la organización ha perdido fuerza debido a su incapacidad de influir efectivamente en la agenda gubernamental (Lohbauer, 2010, p.71).

Marques (2011) señala que una gran parte de las empresas exportadoras de Brasil son multinacionales, cuyo objetivo principal es su expansión más allá de las fronteras nacionales. Con el aumento de la internacionalización de las empresas multinacionales en la última década, han surgido una serie de estudios acerca de este fenómeno. Giacalone (2008), quien analiza la acción de las multilatinas, muestra que la expansión más allá de las fronteras es una tendencia del siglo XXI de toda la región. Sin embargo, según el reporte de la *Boston Consulting Group* sobre las multilatinas, las empresas de Brasil encabezan la lista con 34 empresas

posicionamiento técnico de estas empresas, con el fin de encontrar nuevas posibilidades de acceso a mercados. De esta manera, los sectores exportadores logran posicionarse con competencia técnica mediante la cual adquieren mayor poder de presión frente a las autoridades gubernamentales de Brasil (Lohbauer, 2010, p.72). Además, este *think thank* del sector agrícola provee datos técnicos esenciales para el gobierno, el cual depende de manera creciente de esta información para las negociaciones comerciales (Marques, 2011, p.21).

de las 100 que hicieron parte de su estudio (BCG, 2009, p.5). Marques (2011, p.5) sostiene que debido a la apertura gradual del mercado brasileño y las políticas neoliberales en la década del 90, las empresas nacionales emprendieron reestructuraciones para estar mejor adaptadas a las nuevas demandas y oportunidades de la apertura, y empezaron a perseguir estrategias más agresivas dirigidas a su expansión internacional.

Sin embargo, cabe señalar que históricamente Brasil no se había caracterizado por ser una nación exportadora, debido a lo que se conoce como el *custo Brasil*, es decir el costo adicional de hacer negocios en Brasil, entre otros, por una burocracia excesiva, impuestos altos, la inestabilidad económica (particularmente de la tasa de cambio) y una infraestructura deficiente (Marques, 2011, p.7). Esta es la razón por la cual la expansión de las empresas brasileñas a partir del comercio exterior, estrategia perseguida en la primera década después de la apertura económica de Brasil, ha sido más difícil y relativamente lenta.

Ante esta situación, una serie de empresas empezaron en el siglo XXI a internacionalizarse principalmente a través de la inversión (Marques, 2011, p.10), por lo que Actis (2013, p.400) habla de una nueva fase de la internacionalización de la economía brasileña. Lo anterior se refleja claramente en el aumento sustancial de la inversión extranjera directa (IED)³² por parte de empresas brasileñas en la primera década del siglo XXI, en particular a partir del año 2004 (Marques, 2011, p.8). Estas inversiones brasileñas, conocidas como *investimentos brasileiros diretos (IBD)*, se han concentrado principalmente en los sectores de la construcción, la infraestructura y los recursos naturales (Marques, 2011, p.8).

En conclusión, tanto mediante el comercio como las inversiones, las multinacionales brasileñas se han convertido en actores con un considerable peso en la economía del país, lo cual no solo les da más visibilidad sino también les

³² Cervo (2001) señala que entre 2004 y 2009, la IED de Brasil “incrementó en promedio 14% por año” (p.21). Así, al inicio del siglo XXI Brasil se consolidó como emisor neto de flujos de IED, cambiando de receptor a emisor-receptor en el sistema global de IED (Actis, 2013, p.400; 412).

otorga un cierto poder de negociación ante las autoridades gubernamentales. Y al mismo tiempo tiene como consecuencia que busquen lograr que sus demandas e intereses sean tenidos en cuenta al momento de formular la política exterior. Por ello, se hace necesario abordar las siguientes preguntas: ¿cuál es la visión que tienen estos actores del papel de Brasil en el mundo, y particularmente en América del Sur? y, ¿según ellos, qué tipo de decisiones debería tomar Brasil en el escenario internacional?

Evidentemente, cada empresa tiene sus propios intereses y prioridades. Así, Lohbauer (2010, p.74) señala que por la cantidad de temas diferentes y complejos, la búsqueda de consenso dentro de las asociaciones empresariales se ha vuelto cada vez más difícil. Según el autor, puede haber conflictos tanto entre empresas de distintos sectores como entre empresas del mismo sector. Sin embargo, considerando el alcance de esta investigación, no se podrán identificar las visiones de todas estas empresas con ideas e intereses distintos. A diferencia, se pretende determinar una visión general de las élites del sector privado acerca del papel que, según ellas, debería jugar Brasil en la región y en el mundo.

4.2 El sector privado: visiones y prioridades frente a América del Sur

De acuerdo con la literatura secundaria, se pueden identificar principalmente dos prioridades frente a la región de América del Sur: 1) el acceso a los mercados y la reducción del *custo Brasil*; 2) el respaldo político a las acciones empresariales.

Respecto al primer punto cabe señalar que las élites del sector privado son generalmente defensoras de la liberalización, dado que la consideran crucial para el crecimiento económico de Brasil. Lo anterior implica un destacado interés por la reducción y eliminación de aranceles de importación de otros países sudamericanos y también la preocupación por las barreras geográficas.

Dentro de este contexto se pueden diferenciar las empresas que exportan manufacturas y las empresas agro-exportadoras. Por el perfil de sus exportaciones, los primeros tienen una ventaja comparativa en el mercado

sudamericano, el destino principal de las manufacturas brasileñas. Por lo tanto, priorizan la disminución o eliminación de aranceles y barreras geográficas que persisten en la región. Los segundos, los exportadores de productos agrícolas y de *commodities* se enfocan de manera creciente en los mercados con la demanda más alta de sus productos, es decir en el mercado asiático, con énfasis en China³³ (Sennes y Tepassê, 2011). Sin embargo, a pesar de las prioridades geográficas levemente distintas, las élites de ambos sectores tienen fuertes intereses en América del Sur, sobre todo en el tema de las inversiones. Por ejemplo, de las 34 multilatinas brasileñas identificadas por la *Boston Consulting Group*, 29 operan en América del Sur, lo que corresponde al 85% (BCG, 2009, p.10)³⁴.

Por otro lado, las élites de ambos sectores buscan incrementar el acceso a nuevos mercados con el fin de expandir sus acciones, pero sin perder los destinos “tradicionales”, es decir los mercados de los países desarrollados. Según Giaccaglia (2010), “la mayor parte del empresariado estima que se deben llevar adelante negociaciones tanto con los países desarrollados del Norte como con los estados de América del Sur y con las potencias regionales emergentes” (p.109). Esto refleja que la visión que tienen las élites del sector privado es que Brasil debería seguir una estrategia económica *universal*.

Una segunda prioridad de las élites del sector privado es conseguir el respaldo político a sus acciones de comercio y de inversión. Ante todo, este respaldo político se refiere a una política económica ortodoxa, que garantice los principios de mercado y la seguridad jurídica. Así mismo, esperan que el gobierno defienda firmemente sus intereses en las negociaciones comerciales con el fin de asegurar el acceso a los mercados internacionales para los productos de las empresas brasileñas (Lohbauer, 2010, p.75). Y en cuanto se refiere a las operaciones más allá de las fronteras nacionales, el sector privado solicita que el gobierno,

³³ “En 2002, China se convirtió en el principal destino asiático para las exportaciones brasileñas” (Oliveira, 2006, p.143).

³⁴ Un ejemplo clave es el grupo brasileño Camargo Correa, el cual invirtió en Argentina más de 58 millones de dólares anuales en el periodo de 2005 a 2011 (Ministerio de Industria Argentina, 2011).

mediante su política exterior, defienda los intereses de las empresas brasileñas, por ejemplo frente a posibles disputas que puedan surgir.

Un incidente clave en donde se refleja esta prioridad y expectativa del respaldo político a las acciones empresariales, es la crisis con Bolivia en 2006, que inició con la nacionalización por parte del presidente Evo Morales de varias empresas extranjeras que se encontraban en el país, e incluyó la subsidiaria local de Petrobras. A pesar de la fuerte oposición del sector privado brasileño, el gobierno aceptó el derecho soberano de Bolivia de continuar con las medidas de nacionalización del sector de gas (Marques, 2011, p.18). Algo similar pasó en Ecuador en donde la constructora Odebrecht fue expulsada después de una disputa sobre el papel de la empresa en la construcción del proyecto de la hidroeléctrica de San Francisco. En las dos ocasiones, las asociaciones empresariales criticaron fuertemente la tímida posición que tomó el gobierno en la defensa de los intereses privados (Marques, 2011, p.18).

La visión de las élites del sector privado es que debería ser de interés nacional el defender sus posiciones. Son conscientes de que las multinacionales brasileñas contribuyen fuertemente al crecimiento económico del país y también a la reputación internacional de este. De acuerdo con lo anterior, Marques (2011) destaca que “las multinacionales pueden y van a jugar un papel importante en el fomento de la imagen, la reputación y el bienestar económico de Brasil” (p.22).

Los acontecimientos en Bolivia y Ecuador son representativos del hecho de que las multinacionales brasileñas exigen mayor sensibilidad en favor de sus intereses por parte del gobierno. Lo anterior muestra además que las élites del sector privado priorizan una postura política autónoma, a diferencia de un enfoque según ellas, excesivo en las relaciones sur-sur, que lleva a medidas demasiado tolerantes con regímenes de izquierda, como Bolivia y Ecuador por ejemplo.

Lo expuesto indica que las élites del sector privado esperan que Brasil desempeñe un rol independiente y activo en la región y en el sistema internacional, particularmente respecto a los asuntos económicos, con el fin de promover el

interés nacional que es, según ellas, el crecimiento económico de Brasil. Esta visión corresponde a la concepción del rol nacional de *active independent*, de la cual se identifica los principales aspectos en la siguiente sección.

4.3 La concepción del rol nacional de *active independent*

4.3.1 Conceptualización: concepción del rol nacional de *active independent*

El rol de *active independent* (al igual que el de *líder regional*) fue identificado por Holsti en su tipología de los 17 diferentes roles. Según el autor, la idea principal de este rol es la conducción de una política exterior independiente, en el sentido de no comprometerse militarmente o ideológicamente y actuar según su interés nacional, en vez de los intereses de otros (Holsti, 1970, p.262). No obstante, comportarse como *active independent* implica mucha más actividad en el escenario internacional, como por ejemplo considerables esfuerzos para mantener buenas relaciones políticas con la mayor cantidad de Estados posibles y programas activos para expandir relaciones comerciales en diferentes regiones del mundo (Holsti, 1970, p.262). Esto significa que la cooperación bilateral política y en materia de desarrollo es clave para este rol.

Wish (1987), quien conceptualizó igualmente esta orientación de rol, destacó “la necesidad de permanecer independiente y no-alineado” (p.136). Así mismo, señala que un Estado desempeñando el rol de *active independent* busca “participar en la comunidad internacional según sus propios términos, sin generar una relación de dependencia con otro país” (Wish, 1987, p.125). Esta independencia también puede referirse a lo económico, es decir a la búsqueda de reducir la dependencia financiera y tecnológica mediante iniciativas que aumentan el desarrollo económico del país, con el objetivo de aumentar su capacidad de acción en el ámbito internacional, y reducir así la vulnerabilidad externa.

Dentro de este contexto, cabe resaltar que el rol de *active independent* es un rol activo. A diferencia del rol de *internal development* identificado por Holsti, el cual

prioriza el desarrollo mediante esfuerzos dirigidos a los problemas internos, el rol de *active independent* destaca la necesidad de la inserción internacional para asegurar la independencia y el desarrollo económico. En este sentido, las acciones apropiadas según esta concepción del rol son, por ejemplo, la promoción de la cooperación e integración internacional, en tanto se asegure la autonomía política. De estas acciones se desprenden dos prioridades fundamentales: la autonomía política y el desarrollo económico.

FUENTES DEL ROL DE *ACTIVE INDEPENDENT*

Con el fin de lograr una comprensión más integral de esta concepción del rol se analiza la manera como esta fue construida. ¿Cuáles son las fuentes de la visión de las élites del sector privado? Como se señaló en el marco teórico, los autores que analizan la construcción de las concepciones del rol (Chafetz et. al, 1996; Hermann, 1987b; Holsti, 1970; Wish, 1980) dividen las fuentes en internacionales, domésticas e individuales. Como en este caso no se trata de líderes o personas singulares, el análisis de la concepción del rol de las élites del sector privado se basa en las primeras dos categorías de fuentes.

Así, a partir de la literatura secundaria fueron identificadas las siguientes fuentes internacionales: 1) la coyuntura extremadamente favorable al consumo mundial de los *commodities*, reflejado en el incremento de la proporción de productos no-industriales de 20% a 32% y la disminución de productos brasileños exportados con alta, media-alta y media-baja intensidad tecnológica entre 1997 y 2009 (Lohbauer, 2010, p.76; Sennes y Tepassê, 2011); 2) el reconocimiento de que la geografía económica internacional se reubicó del Atlántico hacia el Pacífico, dentro del contexto de la alta demanda asiática de productos agrícolas y recursos naturales, particularmente por parte de China; 3) la imagen del mundo como interdependiente y globalizado, caracterizado por la competencia global y la internacionalización de las empresas, en el cual la cooperación económica es indispensable, sobre todo con los países de una misma región; 4) la visión del sistema internacional como multipolar, en donde se ha desplazado el poder

económico hacia nuevos polos emergentes, que por consiguiente juegan o deben jugar un papel más relevante en los asuntos económicos internacionales.

En cuanto a las fuentes domésticas se encontraron, con base en la literatura, las siguientes: 1) la ubicación geográfica de Brasil, caracterizada por la proximidad o las fronteras comunes con los países sudamericanos, que facilita el comercio con estos países y sugiere que las relaciones económicas sean más frecuentes e intensas; 2) la visión de la infraestructura como deficiente, y como obstáculo a las exportaciones; 3) la experiencia pasada del modelo ISI y la consecuente creencia en el éxito de un modelo económico basado en los principios neoliberales.

OPERACIONALIZACIÓN DEL ROL DE *ACTIVE INDEPENDENT*

De acuerdo con la conceptualización del rol de *active independent*, realizada en la sección anterior, este tiene dos dimensiones principales: la autonomía política y el desarrollo económico. Para cada una de estas dos dimensiones fueron establecidos una serie de indicadores, para poder analizar empíricamente la concepción del rol del sector privado. De manera análoga como en el capítulo anterior, fueron ajustados y complementados los indicadores identificados por los autores Holsti (1970), Hermann (1987c) y Wish (1980; 1987). La Tabla 2 muestra el marco de análisis para esta concepción del rol aplicado al caso de Brasil.

Tabla 2 Marco de análisis para la concepción del rol nacional *active independent* aplicado a Brasil

Dimensión	Indicadores
Autonomía política	Prioridad de independencia y no-alineación con otro(s) país(es)
	Voluntad de no depender de otros y prioridad de auto-determinación
	Relaciones políticas diversificadas y universales
	Prioridad del interés nacional
Desarrollo económico	Visión de mercado e importancia del comercio y liberalización
	Importancia del comercio para el crecimiento, desarrollo y bienestar de Brasil
	Determinación de estimular y promover el comercio
	Necesidad de reducir los obstáculos al comercio y a la expansión de las empresas
	Relaciones económicas diversificadas y universales
	Exigencia del respeto por parte de los otros países de los acuerdos comerciales
	Prioridad de políticas pro-mercado y defensa de principios económicos liberales
	Enfoque en lo económico en las relaciones con otros países
Agenda corporativa (apoyo o consideración de los intereses y necesidades del sector privado)	

Fuente: Elaboración propia con base en las operacionalizaciones de estudios de la teoría de rol

Para poder confirmar que la concepción del rol nacional que tenía el sector privado durante el periodo de análisis era la de *active independent*, se busca observar estos indicadores en las posiciones oficiales de dos de las asociaciones empresariales más importantes de Brasil, que son AEB y CNI. Para el análisis empírico fueron seleccionados documentos oficiales de AEB, publicados en su página web y, artículos del reconocido periódico brasileño *O Globo*, en los cuales se citan posiciones oficiales de CNI y de AEB frente a acciones del gobierno o la coyuntura internacional. En total fueron examinados 47 documentos y artículos, mediante un análisis de contenido, basado en estos indicadores establecidos para la concepción del rol de *active independent*.

4.3.2 Análisis empírico: las élites del sector privado y su concepción del rol nacional

En el análisis empírico de los documentos seleccionados se encuentran más de 100 alusiones a los indicadores identificados para la concepción del rol nacional de *active independent*, lo cual significa que por documento se mencionan en promedio dos o tres aspectos de esta concepción del rol. En virtud de estas evidencias se puede confirmar que las élites del sector privado perciben que el rol de Brasil debe ser el de *active independent*.

Es necesario recordar que el objetivo en este análisis no es verificar si Brasil se comportó como *active independent*, sino si la *visión* del sector privado es que Brasil debe desempeñar este rol. Por lo tanto, entre las evidencias encontradas que hacen referencia a los indicadores establecidos, se encuentran tanto elogios como críticas a las acciones del gobierno, que revelan un punto de vista determinado frente a la cuestión de cómo se debería comportar Brasil.

En las posiciones oficiales que fueron analizadas, se encuentran considerablemente más referencias a la dimensión de *desarrollo económico* que de *autonomía política*, lo cual refleja que la preocupación por parte del sector privado sobre que Brasil se comporte como un *active independent* en el ámbito

económico es mucho más grande que en el ámbito político. Por consiguiente, basándose en la premisa de que lo más mencionado es lo más relevante para los que transmiten su posición, se puede inferir que la concepción del rol nacional de *active independent* que tienen las élites del sector privado es altamente enfocada en lo económico, y no tanto en lo político. Por ejemplo, en cuanto al aspecto de la diversificación de las relaciones, se encuentran muchas más referencias que resaltan que las relaciones *económicas* deberían ser diversificadas.

Así, AEB sostiene, refiriéndose a EEU y la UE que “no se puede descuidar a dos grandes socios, con quienes corremos el riesgo de perder porciones de mercado considerables, ya conquistadas” (AEB, 2004)³⁵. Lo anterior confirma que las élites del sector privado no apoyan el distanciamiento relativo de EEUU que se ha dado durante el gobierno de Lula da Silva, y que fue confirmado empíricamente en el análisis de Vilela y Neiva (2011, p.81), quienes muestran que la postura de Lula frente a EEUU fue más neutral o desfavorable que la de su antecesor. Por otra parte, esta importancia de los mercados tradicionales también se manifiesta en el reporte de la *Boston Consulting Group*: más de la mitad de las 34 multilatinas brasileñas operan en EEUU y casi dos tercios en Europa (cálculo basado en BCG, 2009, p.10).

Respecto al tema de la diversificación de las relaciones económicas, AEB también resalta la necesidad de ir más allá de Mercosur: “siempre solicitamos al gobierno federal que se hagan acuerdos bilaterales y se deje de solamente ir en bloque con Mercosur” (AEB, 2013b). Lo anterior muestra que la élite del sector privado percibe a esta institución como problema u obstáculo, debido a que las “divergencias dentro de Mercosur impiden que el gobierno brasileño pueda avanzar más rápido en las negociaciones de un acuerdo de libre-comercio con la Unión Europea” (O Globo, 2010b).

³⁵ Específicamente, el vice-presidente de AEB critica: “el problema es que diversificamos para estos países que tienen menos peso comercial y perdimos espacio en mercados altamente consumidores, como el de Estados Unidos” (O Globo, 2010g).

De hecho, vinculadas a la cuestión de Mercosur se encuentran una serie de alusiones a temas de la dimensión de *autonomía política*. El indicador con más menciones en las posiciones oficiales es *voluntad de no depender de otros y prioridad de auto-determinación*. Así, las referencias encontradas tratan principalmente de la limitación a la autodeterminación que impone, en su opinión, Mercosur. Por ejemplo, el presidente de CNI proclama: “defiendo que tengamos mayor libertad en las negociaciones” (O Globo, 2010f). Así mismo, critica: “nos estamos atrasando mucho por no poder hacer acuerdos fuera de Mercosur” y “estamos perdiendo tiempo y espacio en estas negociaciones”, debido a que “cuestiones políticas han dificultado acciones empresariales” (O Globo, 2010f). Y finalmente opina: “si estuviéramos solos, sería más fácil” (O Globo, 2010b). Lo anterior refleja que la dimensión *autonomía política* es expresada, sobre todo cuando cuestiones políticas interfieren con los objetivos en el ámbito económico.

Por otra parte, fueron encontradas un gran número de menciones al indicador *agenda corporativa (apoyo o consideración de los intereses y necesidades del sector privado)*. En cuanto a este indicador, se pueden resaltar, ante todo, las reacciones frente la posición del gobierno en el contexto de las sanciones de Ecuador contra la empresa Odebrecht. A pesar de que CNI expresó una posición en cierta medida favorable acerca de la reacción del gobierno, apreciando el hecho de que “la embajada está ofreciendo la protección que estos dos ciudadanos brasileños [funcionarios de Odebrecht] necesitan” (O Globo, 2008), en los artículos de periódicos analizados, se encuentran más referencias a que CNI condenó el embargo y pidió a Brasilia una actuación *firme* en el caso (O Globo, 2008). Lo anterior refleja la visión de que el gobierno debería respaldar políticamente las actividades de las empresas en el exterior, y no priorizar las relaciones políticas con los otros países.

Aparte de este caso, existen otras numerosas referencias a que el gobierno debería considerar los intereses del sector privado y seguir una agenda corporativa, principalmente en el ámbito comercial. Así, AEB declara que es

“urgente una agenda para las exportaciones” (AEB, 2013a). Y el director de AEB sostiene que está en favor a que la integración continúe pero que “atienda los intereses comerciales” (AEB, 2013b). Dentro de este contexto, al inicio del gobierno de Lula da Silva, AEB afirmó: “con optimismo vemos la importancia con la cual el actual gobierno viene tratando el comercio exterior brasileño, especialmente las exportaciones, buscando ampliar la participación de Brasil en el mercado global”, señalando que el gobierno de Lula da Silva “ya participó en diversas misiones comerciales, divulgando los productos nacionales en mercados poco explorados” (AEB, 2004). Dentro de este contexto, es interesante ver que tres años después, este optimismo desapareció, evidenciado en la crítica que hace el director de la organización: “estamos muy atrasados y corremos el riesgo de aislamiento”, y “el gobierno no cerró acuerdos que permitieran la apertura de mercados al producto brasileño” (O Globo, 2007c).

Otros tres años después, el vice-presidente de AEB parece aclarar la visión acerca de la importancia del comercio por parte del gobierno: “Lula asumió como nadie el papel de *garoto-propaganda*³⁶ del producto brasileño en el mercado internacional. Sin duda, el empeño fue bienvenido, pero el resultado práctico dejó mucho que desear” (O Globo, 2010g). Esto muestra que la visión que tienen estas élites del sector privado del papel de Brasil en el ámbito internacional es que no sólo esté activo, sino también promueva medidas *efectivas* de estímulo y de promoción a las exportaciones.

Al respecto, se encuentran en los documentos analizados una serie de alusiones del indicador *exigencia del respeto de otros países de los acuerdos comerciales*. Por ejemplo, frente a la posible adhesión de Venezuela al Mercosur³⁷, CNI defiende que el gobierno de Chávez “debe cumplir los compromisos exigidos” por

³⁶ *Garoto-propaganda* es una expresión, verbalmente traducida como muchacho-propaganda, haciendo referencia al vocero, portador de voz o representante (de una empresa o un producto generalmente) en las propagandas, resaltando sus calidades.

³⁷ En diciembre 2013 se formalizó la adhesión total de Venezuela al Mercosur, después de la aprobación del parlamento paraguayo del protocolo de adhesión de Venezuela y la promulgación por parte de Horacio Cartes, el actual presidente de Paraguay (teleSur, 2013).

el bloque para ser aceptado (O Globo, 2007d). Aparte de esta referencia, se trata casi exclusivamente de la oposición a la excesiva tolerancia por parte del gobierno de Brasil de las acciones proteccionistas de los otros miembros del Mercosur, particularmente a “las polémicas medidas aplicadas por Argentina con la intención de proteger su sector agro-alimentario” (O Globo, 2010b). Lo que preocupa al sector privado es la consecuencia de estas medidas: “con esto, [Argentina] terminó incitando a los demás países a que también se protejan” (AEB, 2013b).

Por último, cabe destacar que el mayor número de evidencias encontradas en las posiciones oficiales de AEB y CNI corresponden al indicador *necesidad de reducir los obstáculos al comercio y a la expansión de las empresas*, el cual parece estar relacionado con la coyuntura reciente. Esta se caracteriza por la apreciación del Real frente al Dólar (que ha estado muy bajo desde la crisis del 2008), lo cual encarece las exportaciones y reduce la competitividad de los productos brasileños frente a los de otros países. Frente a este escenario, el presidente de CNI afirma que “la cuestión cambiaria es un problema muy serio e inmediato” particularmente para las exportaciones manufactureras en el contexto de la competencia china (O Globo, 2010d)³⁸.

Ahora bien, para el director económico de CNI, el cambio no es el único culpable, sino que “desnuda fragilidades históricamente presentes en el sector” y “la ausencia de competitividad” (O Globo, 2010h). Así, según CNI, “no se puede ser competitivo en un país que tiene cuellos de botella que perjudican la actividad empresarial” (O Globo, 2010e). Y en el mismo sentido, AEB sostiene que “la pérdida de dinamismo de las exportaciones de productos industrializados (manufacturados y semi-manufacturados) está relacionada con el llamado *custo Brasil* (exceso de burocracia y tributos, insuficiencia de la infraestructura y logística deficiente)” (AEB, 2011, p.3). Según el presidente del consejo de infraestructura de CNI, existen “problemas crónicos como el pésimo estado de conservación de

³⁸ Además, según CNI, “las medidas internacionales que están siendo tomadas por otros países van a agravar aún más la cuestión del cambio” (O Globo, 2010c).

las carreteras, la falta de inversión en logística y los cuellos de botella en los puertos” (O Globo, 2007a). Estas referencias confirman que las élites del sector privado perciben el *custo Brasil*, y particularmente la deficiente infraestructura, como obstáculo importante a la expansión internacional de las empresas brasileñas.

En síntesis, con base en el análisis empírico de los documentos y artículos periódicos que contienen posiciones oficiales de dos de las más importantes asociaciones empresariales, se encontró que el mayor énfasis, en cuanto al papel de Brasil en el ámbito internacional, es en la necesaria convergencia de la agenda gubernamental con los intereses empresariales de los sectores exportadores, el compromiso del gobierno con el comercio y la expansión internacional de las empresas, y la no sumisión de la política comercial a la agenda política del país. Las evidencias encontradas en los documentos también muestran la creciente interdependencia entre los ámbitos político y económico, particularmente en el caso del Mercosur y Argentina, y también de Bolivia y Ecuador. Al respecto, las élites del sector privado priorizan una postura política autónoma, a diferencia de un enfoque, según ellas, excesivo en las relaciones Sur-Sur.

4.3 Concepción del rol nacional disputada

En este análisis empírico también se encontraron una serie de críticas de las élites del sector privado a diferentes aspectos, como por ejemplo, acerca de la posible flexibilización del régimen de origen del Mercosur³⁹, que fue propuesta por Brasil con el fin de favorecer a Paraguay y Uruguay, quienes han exigido medidas para compensar las asimetrías económicas entre los países del bloque (O globo, 2007b). El objetivo principal de esta propuesta es asegurar el apoyo diplomático de estos países para el proceso de integración regional. Sin embargo, el sector

³⁹ “El Régimen de Origen del Mercosur (ROM) es un Régimen Preferencial constituido por el conjunto de requisitos y procedimientos acordados por los Estados Partes tendiente a determinar si un producto califica o no para el otorgamiento del tratamiento preferencial establecido por los acuerdos del Mercosur, que incluye la eliminación de los aranceles que gravan el comercio intrarregional” (Mercosur, 2013).

criticó fuertemente esta propuesta, dado que la considera como un retroceso en el proceso de consolidación de la unión aduanera del Mercosur (O Globo, 2007b).

Otro aspecto que provocó críticas por parte del sector privado es el tipo de socios comerciales que prioriza Brasil. Para CNI, los esfuerzos en este ámbito no corresponden con las prioridades del sector privado, considerando que de los diez nuevos frentes de negociación iniciados para abrir mercados a los productos brasileños, sólo dos se transformaron en acuerdos efectivamente en vigor hasta el año 2010, y estos dos fueron logrados con Israel e India, que son mercados pequeños o prácticamente irrelevantes para las exportaciones de Brasil. En cambio, las prioridades para los exportadores brasileños son principalmente EEUU, la UE y América del Sur (O Globo, 2010a).

Y por último, en el análisis empírico de este capítulo se encontró que las élites del sector privado han contestado el discurso oficial de la diplomacia brasileña en los casos de Argentina, Bolivia y Ecuador. Mientras que el discurso diplomático ha optado por una postura tolerante frente a los países que tomaron medidas en contra de los intereses del sector privado, este defendió acciones más firmes. Estos tres ejemplos indican que en diversos aspectos los intereses y prioridades del sector privado no coinciden con las acciones diplomáticas. La prioridad principal de las élites del sector privado es la expansión internacional en la región, en lo cual esperan estar apoyados por las instancias gubernamentales, independientemente de los intereses políticos que estas podrían tener.

A diferencia, Itamaraty, de acuerdo con el capítulo anterior, tiene como prioridad mostrarse solidaria y como un par igual frente a los otros países de América del Sur, con el fin de evitar que surjan críticas a su liderazgo regional que puedan dificultar la integración suramericana. Por lo tanto, Itamaraty no ha estado dispuesto a enfrentar ciertos asuntos comerciales con la firmeza deseada por el sector privado. Con base en lo anterior, se puede concebir que coexistan dos agendas distintas, la de la integración y la económica-comercial, lo que refleja que las élites diplomáticas y las élites del sector privado tienen dos visiones distintas

acerca de las acciones apropiadas de Brasil en la región y en el sistema internacional en general.

Anteriormente, la visión de Itamaraty acerca del papel de Brasil en el sistema internacional era la que predominaba, considerando el rol exclusivo y protagónico del Ministerio en la formulación de la política exterior. Dado que los actores con ideas distintas de las de Itamaraty no tenían influencia relevante en el proceso de toma de decisión, la percepción de Itamaraty no tenía competencia y por lo tanto, logró imponerse. Sin embargo, con la tendencia de la pluralización de actores en el proceso de toma de decisión en materia de política exterior, expuesta al inicio de este capítulo, la visión de Itamaraty ya no es la única, sino que existen otras visiones que influyen y compiten.

De acuerdo con Cantir y Kaarbo (2012), las élites de un país no necesariamente son un grupo unido o “cajas negras”, sino que es posible que tengan ideas contrarias. Este es el caso en Brasil, en donde las élites diplomáticas y las élites del sector privado tienen diferentes visiones y prioridades acerca de la región de América del Sur y de las acciones apropiadas de Brasil en este escenario. Por consiguiente, el análisis de las visiones de estas dos élites es muy valioso en la medida que revela incompatibilidades entre las diferentes concepciones del rol.

En los dos análisis empíricos realizados con base en discursos oficiales y otros documentos, se ha confirmado que la concepción del rol nacional que tienen las élites diplomáticas es la de *líder regional* a diferencia de las élites del sector privado que perciben que Brasil debería jugar el rol de *active independent* con énfasis en lo económico. Esto confirma la afirmación de Cantir y Kaarbo (2012) que no siempre la concepción del rol nacional es compartida entre las élites. A diferencia, esta puede estar disputada y asociada a una pugna de diferentes visiones e intereses.

Así, en el caso de Brasil, la concepción del rol fue disputada horizontalmente, es decir entre diferentes élites, lo cual significa que hubo un conflicto de rol de origen doméstico. Considerando este conflicto de rol, no es pertinente hablar de un rol

nacional de Brasil para el periodo de 2003 a 2010. En cambio, se observan dos concepciones del rol que compiten entre sí, lo cual, como se mencionó en el marco teórico, tiene un impacto para el proceso de *role location*, es decir el proceso de inferencia respecto al comportamiento apropiado que finalmente adopte un Estado.

Con este conflicto de rol doméstico, se hace, por lo tanto, necesario incorporar conocimientos de procesos políticos del ámbito doméstico para poder explicar mejor la manera como las dos concepciones del rol, disputadas entre las élites, llevaron al desempeño del rol de la promoción de la integración física de América del Sur. Basándose en lo anterior, se analiza en el siguiente capítulo dos aspectos fundamentales del ámbito doméstico que son vinculados al proceso de *role location*: la presidencialización de la política exterior y la situación política del presidente Lula da Silva. Es en el contexto de estos dos aspectos que se debe comprender el proceso de *role location* que llevó al desempeño del rol de la promoción de la integración física en el marco de IIRSA.

5. IIRSA: EL DESEMPEÑO DEL ROL BAJO EL JUEGO POLÍTICO DOMÉSTICO

5.1 Proceso de *role location*

5.1.1 Presidencialización de la política exterior

Como se mostró al inicio del capítulo anterior, una serie de procesos domésticos e internacionales a partir de la mitad de la década del 80 llevaron a un cambio en el patrón decisorio en materia de política exterior de Brasil, el cual anteriormente estuvo altamente concentrado en Itamaraty. Por lo tanto, han surgido actores diferentes a Itamaraty que cuentan con una creciente capacidad de influencia en la política exterior, entre los cuales se destacan los actores del sector privado.

Aparte de la pluralización de actores, se ha podido observar que recientemente el papel del presidente de Brasil en la política exterior también ha aumentado. Este fenómeno se conoce como presidencialización de la política exterior, o diplomacia presidencial como algunos autores lo denominan. Según Cason y Power (2009, p.121), este es el indicador más importante de la pérdida del rol exclusivo y protagónico que tradicionalmente jugaba Itamaraty en la política exterior.

En la literatura se comprende bajo la presidencialización el aumento de la conducción personal de la política exterior por parte del presidente y el incremento en sus iniciativas personales, independientemente de la diplomacia institucionalizada y profesional (Figueira, 2009, p.90; Vilela y Neiva, 2011, p.70). Históricamente, pocos presidentes brasileños han participado activamente en los asuntos de política exterior, aunque según la Constitución de Brasil de 1988, corresponde al presidente mantener las relaciones con Estados extranjeros, celebrar tratados y convenciones internacionales, entre otros⁴⁰. En la mayoría de

⁴⁰ El artículo 84 de la Constitución de Brasil de 1988 sobre las atribuciones del presidente de la República estipula que en materia de política exterior incumbe al presidente: VII – mantener relaciones con los Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos; VIII –

las ocasiones delegaron sus responsabilidades a Itamaraty. Sin embargo, considerando lo estipulado en la Constitución, se puede afirmar que la actividad diplomática por parte de Itamaraty está condicionada por la autorización (explícita o implícita) que otorga el presidente al Ministerio. Según Pinheiro (2009, p.17-18), esta delegación puede depender de varios factores, pero particularmente del interés del presidente en los temas internacionales. De acuerdo con lo anterior, la presidencialización hace referencia a la disminución de esta delegación a Itamaraty, en favor de la actuación presidencial en el ámbito internacional.

En la literatura existe un consenso de que este fenómeno ha aumentado, especialmente desde la presidencia de Fernando Henrique Cardoso. Sin embargo, prácticamente todos los autores resaltan el hecho de que es bajo Lula da Silva cuando el grado de presidencialización aumentó significativamente.

Así, Figueira (2009, p.177), quien evalúa la acción presidencial mediante el análisis de tres variables (número de visitas y encuentros bilaterales; la participación presidencial en reuniones multilaterales; iniciativas presidenciales en materia de política exterior), muestra que hubo un incremento considerable de la actuación presidencial por parte de Lula da Silva, comparado con los presidentes anteriores. Por ejemplo, Lula da Silva realizó 52,2% más visitas diplomáticas que Fernando Henrique Cardoso, recibió 600% más visitas que durante el segundo mandato de su antecesor, y participó más del doble en reuniones multilaterales (Figueira, 2009, p.122-123)⁴¹. Esto muestra el aumento significativo de la participación presidencial en los asuntos de política exterior y la magnitud del fenómeno de la presidencialización bajo el presidente Lula da Silva.

celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a referendo del Congreso Nacional; XIX – declarar guerra, en el caso de agresión extranjera, autorizado por el Congreso Nacional o refrendado por él, cuando tuviese lugar en el intervalo de las sesiones legislativas, y, en las mismas condiciones, decretar, total o parcialmente la movilización nacional; XX – celebrar la paz, autorizado o con el referendo del Congreso Nacional; XXII – permitir, en los casos previstos en la ley complementaria, que fuerzas extranjeras transiten por el territorio nacional o permanezcan en él temporalmente” (Constitución de Brasil, 1988).

⁴¹ Ver Anexo 5, Anexo 6 Anexo 7 Anexo 8 para las ilustraciones gráficas de las evidencias de Figueira (2009).

Dentro de este contexto, Cason y Power (2009) señalan la importancia de la personalidad de Lula da Silva, quien es conocido por ser un gran orador. De manera similar, estos autores usan el término *diplomacia personal* (en vez de diplomacia presidencial), con el fin de enfatizar el aspecto individual de la conducción de las relaciones exteriores. Esto quiere decir que con el fenómeno de la presidencialización, el presidente como persona empezó a desempeñar un papel protagónico en la política exterior.

En este sentido, Falcão (2006, p.21-23) muestra que la presidencialización o personalización de la política exterior ha llevado a que la política exterior se asimile de manera creciente a una política de gobierno. En esta, a diferencia de una política de Estado que tradicionalmente había caracterizado a Brasil, entran a jugar consideraciones políticas o personales, como por ejemplo la preocupación por el impacto que pueden generar las decisiones internacionales en la sociedad doméstica, de cuya aprobación depende el presidente. De acuerdo con lo anterior, Cason y Power (2009) advierten que debido a la presidencialización, la política exterior se volvió menos consistente y estratégica, y más sujeta a una lógica electoral de corto plazo.

Debido a estos elementos se constata una creciente interrelación entre la política interna y la política exterior de Brasil, la cual hace necesario analizar la situación política del presidente Lula da Silva en la sociedad brasileña.

5.1.2 Lula da Silva y la necesidad del consenso doméstico

La llegada al poder del presidente estuvo acompañada por amplias expectativas de cambio. De hecho, el concepto clave que guiaba la campaña del candidato del *Partido dos Trabalhadores* (PT) era *mudança*. Los cambios fueron prometidos en diversas áreas, tanto internas como externas, y constituían una crítica implícita al gobierno previo (Almeida, 2003).

Sin embargo, cuando Lula da Silva asumió la presidencia confrontaba dos problemas esenciales: las dificultades macroeconómicas que estaba viviendo

Brasil a principios del siglo XXI y la necesidad para el PT de organizar una coalición de gobierno⁴² con otros partidos para asegurar su capacidad de gobernar, considerando que “Brasil sólo es gobernable mediante una coalición amplia en la que el centro político tenga un papel protagónico” (Palermo, 2004, p.5). Las respuestas a estas dos dificultades se conjugaron en una política exterior caracterizada por Ricupero (2010) como “políticamente conciliadora, económicamente ortodoxa” (p.38).

En el ámbito político era inevitable conceder espacio a otros partidos con lo que la influencia del PT en el gobierno se redujo relativamente. Esta necesidad de *power-sharing* refleja la limitación fundamental que representó el contexto político doméstico para el presidente.

Así mismo, ante la gravedad de la crisis económica y los extendidos temores de ruptura por parte del sector privado, era imprescindible restaurar la confianza y mantener en calma a las élites empresariales y a los mercados financieros internacionales (Giaccaglia, 2010, p.99). Por lo tanto, Lula da Silva mostró su compromiso con las instituciones financieras internacionales, por ejemplo mediante el pago completo de la deuda de Brasil con el FMI en 2005, contrario a las expectativas de sus opositores (BBC Mundo, 2005).

Se dio una reformulación de la agenda de política exterior durante el gobierno de Lula da Silva, dado que una serie de aspectos de su programa no podían realizarse por estas circunstancias políticas y económicas. El discurso de Lula da Silva, en cierta medida idealista, se confrontó con la realidad, demostrando que la voluntad de cambio de un presidente está condicionada por el contexto en el cual debe tomar sus decisiones, lo que puede limitar en gran medida su libertad de acción. Y así, Lula da Silva terminó dando continuidad a las políticas de Cardoso, es decir implementó políticas que antes, desde la oposición había condenado (Ramalho da Rocha, 2003, p.42).

⁴² Ver, por ejemplo, The Economist (2002).

Dentro de este contexto, es interesante la afirmación de Giaccaglia (2010), quien dice que el gobierno de Lula da Silva provocó una reacción paradójica en la sociedad brasileña. Según la autora, los sectores inicialmente más críticos a su programa, es decir los sectores empresariales y financieros, se mostraron con el tiempo mayoritariamente conformes con las decisiones de Lula da Silva. A diferencia, los actores inicialmente a favor del ascenso de Lula da Silva al poder, se sentían decepcionados y frustrados ante las políticas ejecutadas, dado que no se materializaron los cambios esperados (Bernal-Meza, 2006, p.81; Giaccaglia, 2010, 118-119).

Ahora bien, según Palermo (2004), Lula da Silva “es un presidente que se debe a su partido y por tanto ha de tomarlo muy en cuenta” (p.6). Por consiguiente, las ideas del PT aún siguieron presentes en sus políticas, considerando, por ejemplo, el enfoque en las relaciones Sur-Sur, la búsqueda de reducir las disparidades sociales en el mundo, y la creciente cooperación con África. De hecho, Almeida (2004, p.162) asegura que las relaciones exteriores son el área en la cual las prioridades del gobierno de Lula concuerdan más con el discurso del PT.

Considerando su condición como político de partido, la introducción de una política exterior más de izquierda parece haber tenido como objetivo representar las reivindicaciones tradicionales del PT y facilitar la aprobación de su política macroeconómica, alejada de las ideas del partido⁴³. De acuerdo con esto, Granja y Sanz (2012, p.17) sostienen que Lula da Silva usó la política exterior con el fin de cambiar ciertas dinámicas en el ámbito doméstico. Y Ramalho da Rocha (2003, p.43) afirma más puntualmente que la política exterior de Lula da Silva constituyó un instrumento para mejorar la imagen del presidente ante el PT.

⁴³ Dentro de este contexto, una serie de autores mencionan la designación de Marco Aurélio García como asesor de política exterior de la Presidencia de la República, para mostrar la influencia del PT en la política exterior. García ayudó a fundar el PT y fue el secretario del partido durante más de 10 años. Por consiguiente, su puesto como asesor de política exterior es visto como un indicador clave para lo que denominan en la literatura “diplomacia del PT” (ver, por ejemplo, Lopes, 2011, p.80; Ricupero, 2010, p.37).

Tomando en cuenta esta influencia que tienen las consideraciones de partido, se puede decir que había una cierta politización de la política exterior, fenómeno que fue tolerado por las élites del sector privado, pero únicamente mientras no contradijera sus intereses.

Así, para poder asegurar su legitimidad política⁴⁴, era necesario lograr un consenso alrededor de sus decisiones y ampliar sus bases de sustentación. Por lo tanto, el presidente buscó orientarse hacia decisiones que permitieran unificar fácilmente los diferentes intereses y visiones. En este sentido, Giacalone (2006) señala que se consolidó, de esta manera, “una alianza explícita – o implícita – entre los empresarios más poderosos y un gobierno de izquierda” (p.82).

Como consecuencia de la necesidad de responder tanto a las demandas de sus seguidores tradicionales como a sus críticos, Lula da Silva demostró una alta capacidad para integrar demandas de múltiples sectores. Lo anterior fue caracterizado por los autores como su “estilo pragmático”, gracias al cual logró obtener una amplia aprobación interna e internacional⁴⁵.

En conclusión, a pesar de las intenciones de Lula da Silva de transformar la política exterior de acuerdo con sus propias ideas, se observó una serie de elementos de continuidad con el gobierno anterior, dado que el presidente se

⁴⁴ Un acontecimiento importante durante el gobierno de Lula da Silva que tuvo un impacto considerable en la gobernabilidad del país y la credibilidad del PT, es la crisis política alrededor del escándalo de corrupción en mayo 2005, conocido como *Mensalão* (causado principalmente por sobornos a congresistas por parte de integrantes del PT). Aunque la reputación de Lula da Silva no sufrió mucho, dado que las acusaciones se dirigieron principalmente a otros miembros del gobierno, esta crisis tuvo un impacto considerable en la gobernabilidad del país y se puede asociar con la decisión del presidente de mostrarse más sensible a las demandas de la sociedad y de conceder más espacio a una variedad de visiones diferentes (Frauendorfer y Llanos, 2012). Por otra parte, cabe destacar que “la denuncia que hizo estallar al escándalo de corrupción [...] resultó de un enfrentamiento entre dos empresas privadas, que se disputaban un contrato con el gobierno” (Giacalone, 2006, p.82), lo cual refleja la influencia del sector privado en las dinámicas políticas.

⁴⁵ A finales de su mandato, Lula da Silva contó en Brasil con un 80% de imagen positiva. En el ámbito internacional las reacciones también fueron muy positivas a su presidencia. “Lula ha sido nombrado el personaje del año por el diario francés *Le Monde* y el español *El País*, así como protagonista de la década por el británico *Financial Times*, además de recibir una catarata de alabanzas atípica en Europa para un presidente latinoamericano” (Giaccaglia, 2010). Y finalmente, en 2010 el Fondo Económico Mundial preveía premiar a Lula da Silva, como primer “estadista global” por sus logros durante su gobierno (La Nación, 2010).

encontró limitado por la situación económica y también por su necesidad política de lograr un consenso.

5.1.3 La presidencialización y el conflicto de rol entre las élites

Como se evidenció en el capítulo anterior, las concepciones del rol fueron disputadas entre las élites de Itamaraty y las del sector privado, lo que significa que hubo un conflicto de rol en Brasil. Según la teoría, cuando las concepciones del rol están disputadas, es necesario estudiar las dinámicas políticas del ámbito doméstico para poder comprender el proceso de *role location*, y el resultado de este proceso, que es la política que finalmente adopta un Estado.

Ahora bien, con el fenómeno de la presidencialización se dio un cambio fundamental. Con la tendencia de que el presidente empezó a actuar y a tomar decisiones de manera autónoma, este adquirió un papel protagónico dentro del proceso de *role location*. Por lo tanto, este proceso se canalizó principalmente alrededor del presidente, lo que quiere decir que la manera como se tradujeron las concepciones del rol disputadas entre las élites en una política exterior determinada, dependía finalmente del presidente. Es entonces, debido a la presidencialización, que los elementos del juego político doméstico, dentro del cual se encontraba el presidente, resultaron decisivos para la política exterior.

En el caso de Brasil, el juego político estaba caracterizado por la necesidad de consenso que tenía Lula da Silva, como se señaló anteriormente. Considerando este constreñimiento por su situación política, el conflicto de rol entre las dos élites fue resuelto por el presidente de una manera que pudiera satisfacer las dos visiones. En este sentido, Lula da Silva optó por una política de compromiso, que permitiera unificar fácilmente las divergentes percepciones acerca del rol de Brasil en América del Sur, como lo es el caso con la promoción de la integración física, considerando que IIRSA ha sido apoyada tanto por Itamaraty como por el sector privado.

Por consiguiente, el proceso que llevó a la prioridad de promover la infraestructura física en América del Sur fue condicionado por el juego político doméstico dentro del cual se encontraba Lula da Silva, y el cual adquirió un peso decisivo con el fenómeno de la presidencialización. Finalmente, según lo anterior, se puede decir que la promoción de la integración física corresponde a una “política exterior de compromiso” en el contexto de un conflicto de rol y adoptada por un presidente dentro de un juego político doméstico particular. En la siguiente sección se muestra de qué manera la política de la promoción de IIRSA concuerda con cada una de las concepciones del rol que tenían las élites.

5.2 Desempeño del rol de compromiso: promoción de la integración física en el marco de IIRSA

5.2.1 IIRSA y la concepción del rol nacional de *líder regional*

La decisión de promover la integración física de América del Sur coincide en cuatro aspectos principales con la visión de Itamaraty que Brasil debe desempeñar el papel de *líder regional*.

Primero, el rol protagonista dentro de IIRSA y el hecho de que Brasil ha conseguido decidir la agenda regional en este aspecto, reflejan su liderazgo en este tema. Segundo, mediante la financiación del BNDES, Brasil ha ejercido gran influencia en los proyectos, de manera que se evidencia que el país es un actor indispensable para la región. Tercero, debido a su enfoque en lo técnico, la promoción de la integración física facilita la construcción de un consenso acerca de la integración regional, con lo cual Brasil puede proyectarse como líder que logra articular a la región alrededor de un proyecto concreto. Y por último, mediante IIRSA, Brasil puede mostrar su interés en el bienestar de la región, dado que constituye una respuesta perceptiva al problema de la infraestructura deficiente que había obstaculizado el desarrollo económico de la mayoría de los países de la región.

En cuanto al primer aspecto, cabe señalar que el papel de Brasil en el tema de la integración física se basa en el hecho de que IIRSA fue una propuesta brasileña⁴⁶. Adicionalmente, llama la atención de que la propuesta en esta cumbre había sido desarrollada en Brasil (Tautz, 2009). La idea se basaba en “un estudio estratégico del gobierno brasileño, [...] conocido como Estudio de los Ejes”, que tenía como objetivo integrar el territorio nacional brasileño a partir de ejes de desarrollo sectoriales (Jacomo y Oliveira, 2011, p.7). Así, esta idea fue traspasada a IIRSA, en donde los EID se convirtieron en el principio organizador del espacio geográfico de la región. Lo anterior significa que Brasil ha logrado que los otros Estados adopten un proyecto que fue elaborado a partir de su propio contexto y que por lo tanto corresponde a sus propios intereses.

Este liderazgo brasileño se puede observar también en el tema del financiamiento, en donde los Estados trabajan en conjunto con tres instituciones financieras regionales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata). Pero adicionalmente, hay otra institución crucial para el financiamiento de los proyectos de IIRSA, que es el BNDES⁴⁷, el principal banco público de financiamiento de Brasil, que desde 1952 viene desempeñando un papel fundamental en el fomento de la infraestructura del país y recientemente también de la región (BNDES, 2013a)⁴⁸. Hoy es el banco de desarrollo más grande del mundo (Lambert, 2013)⁴⁹.

⁴⁶ Por otra parte, fue en Brasilia, en donde tuvo lugar la primera cumbre presidencial sudamericana en 2000, en la cual se creó IIRSA.

⁴⁷ En la mayoría de los proyectos de infraestructura se puede observar la participación de más de una fuente de recursos, lo que significa que generalmente el BNDES actúa de manera complementaria a las otras instituciones financieras (Nyko, 2011).

⁴⁸ Por ser un banco público, ha adecuado históricamente su actuación a los diferentes gobiernos de turno. Lo anterior también fue el caso durante el gobierno de Lula da Silva, como se refleja en un informe oficial del BNDES que estipula: “la integración sudamericana, uno de los principales pilares de la política exterior brasileña, pasó a ser parte de la misión del BNDES” (BNDES, 2004).

⁴⁹ Según Stuenkel (citado en Vigna, 2013), el BNDES dispone de un volumen de crédito mayor que el del Banco Mundial.

Mediante el BNDES, Brasil se convirtió en el país que mayores recursos destina al financiamiento de proyectos de infraestructura en la región (Arriola, 2009, p.61). Dentro de este contexto, Garzón y Schilling-Vacaflor (2012, p.2) sostienen que el desarrollo de la infraestructura sudamericana depende principalmente de los recursos financieros brasileños, y consideran que los proyectos de IIRSA no serían posibles sin este financiamiento. Lo anterior representa una influencia importante en el marco de esta iniciativa, dado que mediante el BNDES, Brasil puede en cierta medida decidir hacia donde se dirigen los fondos.

Desde esta perspectiva, el BNDES, siendo una institución pública de Brasil, constituye una herramienta de política exterior, porque en sus acciones se reflejan las prioridades del gobierno⁵⁰. Así, la prioridad para el BNDES (2013b) es el área de la infraestructura, particularmente dentro de su responsabilidad de promover el programa nacional de desarrollo de la infraestructura, conocido como *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC). Por lo tanto, se ha podido observar la tendencia por parte del BNDES de priorizar proyectos que permiten articular las obras nacionales con otras en territorios vecinos⁵¹, lo que muestra además la complementariedad de IIRSA y el programa brasileño. Para resumir, la promoción de la integración física de América del Sur concuerda con la concepción del rol nacional de *líder regional*, en la medida que permite que Brasil configure la integración según sus propios intereses.

Ahora bien, es importante señalar que la actuación del BNDES no sólo muestra la influencia, sino que también refleja la disposición de Brasil de asumir las responsabilidades y los costos de la integración, en este caso mediante el financiamiento de los proyectos de infraestructura. Puesto que los otros países no tienen los recursos suficientes para financiar estos proyectos, la gran contribución del BNDES puede ser considerada como un apoyo. De hecho, el presidente del

⁵⁰ Lo anterior se ha reflejado, por ejemplo, por la promoción que ha hecho Lula da Silva acerca de la eficiencia y de la credibilidad del BNDES para el financiamiento de proyectos de infraestructura (ICTSD, 2008).

⁵¹ De hecho, 34 proyectos de IIRSA están vinculados con el PAC de Brasil (Carvalho, 2012, p.6-7).

Banco afirmó que corresponde “a una estrategia para la reducción de vulnerabilidades, el aumento de la autonomía de los países y la aproximación de intereses comunes” (BNDES, 2005). Lo anterior manifiesta una preocupación con las asimetrías dentro de América del Sur y, así, un compromiso político con la región, aspecto crucial para desempeñar un liderazgo.

Como se señaló en el análisis empírico en el capítulo tres, Itamaraty busca relativizar su superioridad. En este sentido, si bien Brasil se convirtió en protagonista mediante la actuación del BNDES, logra en cierta medida relativizar esta influencia, con el argumento de que hace parte de su solidaridad con la región. Y finalmente, constituye una manera oportuna de asumir los costos de la integración, porque no implica ceder soberanía a una institución regional.

Lo anterior está vinculado con el tercer aspecto de IIRSA que corresponde a la concepción del rol de Itamaraty. El hecho de que la integración física sea técnica hace que sea un área mucho menos sensible para los Estados, porque afecta en menor medida su soberanía y por lo tanto, facilita la construcción de un consenso. Así, por su aproximación objetiva a la integración regional, “IIRSA fue una propuesta que suscitó un sólido consenso suramericano” (BID-INTAL, 2011, p.7). Así mismo, se presenta a IIRSA como “la respuesta consensuada a un reto común” (IIRSA, 2009)

En este sentido, IIRSA representa un nuevo enfoque en la integración regional, más allá de lo comercial, pero independientemente de factores políticos e ideológicos, los cuales han sido uno de los grandes desafíos u obstáculos a la integración regional. Probablemente es esta la razón principal por la cual la iniciativa ha perdurado desde hace más de una década. Según un documento oficial de IIRSA (2009) es “una de las iniciativas de integración regional más dinámicas del continente” (p.2). Y Carciofi (2008, p.51) destaca que dentro de IIRSA se han logrado una serie de avances y resultados concretos⁵², mientras que

⁵² En 2008, IIRSA contó con un total de 51 proyectos concluidos (IIRSA, 2008).

los otros escenarios de integración estuvieron caracterizados por su estancamiento, como por ejemplo el Mercosur, que a principios del siglo XXI “vivía su hora más crítica con la profundización de la crisis argentina” (Vaz, 2003, p.143). Estos logros de la integración física constituyen un aspecto muy importante para Brasil, dado que muestran su capacidad de liderar su región en un tema específico. Y así, en vista de aumentar su prestigio internacional como líder de América del Sur, Brasil tiene un interés en destacar estos avances y resultados concretos de la integración física.

Y por último, mediante IIRSA, Brasil muestra de manera concreta su interés en el bienestar de los países sudamericanos, lo cual es otro indicador del rol de *líder regional*. La iniciativa, que busca aumentar la competitividad de los Estados en la región, ofrece una solución al problema compartido de la infraestructura deficiente, que ha obstaculizado el desarrollo económico en la mayoría de los países sudamericanos (IIRSA, 2006). Además, los proyectos de infraestructura constituyen una oportunidad para los países suramericanos de lograr una mejor inserción internacional, lo cual es igualmente prioritario para la mayoría de ellos. De acuerdo con lo anterior, un estudio del BID señala que la infraestructura física tiene una función esencial como “plataforma para el crecimiento y la competitividad” y destaca su potencial para ampliar “las ventajas competitivas de las economías suramericanas para participar en la economía regional y global” (BID-INTAL, 2011, p. 79). En este sentido, IIRSA constituye una respuesta perceptiva a las demandas de los países sudamericanos, y en el interés común de la región.

Por otra parte, se proyecta también la visión de que con la integración de la infraestructura, la región construye un futuro común⁵³, dado que se eliminarán las barreras geográficas entre los países, se mejorará la conectividad regional y, como consecuencia, las relaciones intrarregionales aumentarán. En este sentido,

⁵³ De hecho, “construyendo un futuro común” fue el título de una publicación oficial de IIRSA (2009), lo cual demuestra el énfasis que se busca hacer en este aspecto.

IIRSA expresa la visión de América del Sur como una comunidad cohesionada y como un verdadero bloque regional. Dentro de este contexto, se observa además el frecuente uso del término *integración*, que tiene una connotación positiva dado que muestra que incluye a todos los Estados de la región. Lo anterior se puede observar en varios documentos de IIRSA (2006; 2009). Así mismo, las franjas multinacionales fueron denominadas Ejes de *Integración y Desarrollo*.

Finalmente, es importante señalar que el desempeño del rol de promover la integración física de América del Sur es además coherente con las fuentes de la concepción del rol de *líder regional*, particularmente con la visión de que Brasil es un Estado con influencia e importancia superior en la región, el reconocimiento del papel de los bloques regionales en el mundo, la visión de América del Sur como región con la cual se identifica Brasil y que le da un sentido de pertenencia y, por último, la prioridad de las relaciones intrarregionales debido a la proximidad geográfica de Brasil con los otros países de la región.

Por todas estas razones, la promoción de la integración física es una política que coincide en muchos sentidos con la concepción del rol de Itamaraty. Según esta, Brasil debería demostrar su liderazgo al lograr articular a los otros Estados de la región alrededor de un proyecto concreto – lo cual se cumple con la promoción de la integración física. La armonía entre este desempeño del rol y la concepción del rol de Itamaraty se refleja finalmente por el hecho de que las élites diplomáticas a pesar de las reticencias iniciales no se han opuesto a IIRSA en estos más de diez años que ha perdurado la iniciativa⁵⁴.

5.2.2. IIRSA y la concepción del rol nacional de *active independent*

Al mismo tiempo, la promoción de la infraestructura física coincide también con la concepción del rol del sector privado, lo cual se evidencia en los siguientes tres aspectos. Primero, la integración física, siendo en mayor parte técnica,

⁵⁴ Cabe señalar que Itamaraty mostró inicialmente reticencias frente a IIRSA, dado que el tema de la infraestructura no era una de sus prioridades. Por lo tanto, era necesario convencer las élites diplomáticas de esta idea de la integración física (Borges, 2013, p.12-13).

corresponde a una estrategia que fomenta activamente la integración regional pero que permite conservar una postura política autónoma, de acuerdo con la visión del sector privado. Segundo, mediante la integración de la infraestructura se eliminan las barreras geográficas en la región y, de esta manera, se reduce el *custo Brasil*, lo cual es prioritario para las élites del sector privado. Además, se facilita así el acceso a los mercados, tanto regionales como extra-regionales, de manera que concuerda con lo que las élites del sector privado esperan de las decisiones de Brasil. Y por último, en el marco de IIRSA se apoya a la internacionalización de las empresas brasileñas.

En cuanto al primer punto, es importante destacar que IIRSA se basa en una visión de unidad o bloque, pero sólo en términos geográficos. Por lo tanto, no implica automáticamente que sea un conjunto político, lo cual coincide con la actitud anti-bloque y universalista que tiene el sector privado. Como se señaló anteriormente, IIRSA permite a Brasil proyectarse como líder regional, pero sin tener que hacer grandes concesiones a su autonomía, con lo que se puede conservar una gran libertad de acción.

Segundo, la promoción de la integración física tiene como objetivo eliminar o por lo menos disminuir las barreras geográficas en América del Sur. De esta manera, se reducirán los costos de transporte, con lo que aumentará la competitividad de las empresas sudamericanas en los mercados globales y se mejorará la inserción internacional de los países de la región. Por lo tanto, IIRSA constituye una iniciativa que se basa en una visión de mercado y que reconoce la importancia del comercio para el crecimiento, el desarrollo y el bienestar de los países. Además, concuerda con la visión del sector privado de que Brasil debería promover iniciativas que aumenten el desarrollo económico del país y permitan acceder más fácilmente a los mercados, tanto regionales como extra-regionales.

El acceso a los mercados de América del Sur, mediante la disminución de las barreras geográficas, es sobre todo el interés de las empresas manufactureras, quienes dependen fuertemente de estos mercados para exportar sus productos.

Con IIRSA se reducirá el *custo Brasil*, que corresponde a uno de los obstáculos más grandes al comercio intrarregional y a la expansión internacional de las empresas brasileñas, de acuerdo con las posiciones oficiales de AEB y CNI analizadas.

Pero la integración física en el marco de IIRSA también es un desempeño del rol que coincide con las visiones y prioridades de las empresas exportadoras de *commodities*. Tomando en cuenta la nueva geografía mundial de la economía, la cual se caracteriza por la reubicación desde el Atlántico hacia el Pacífico, surgió una nueva necesidad para Brasil, y particularmente para los exportadores de productos agrícolas y *commodities*, de tener acceso al Pacífico para aumentar el comercio con la región asiática. Por lo tanto, resulta crucial establecer conexiones entre el mercado brasileño y los puertos del Pacífico⁵⁵. Esto disminuirá sustancialmente las barreras físicas y permitirá optimizar las condiciones de acceso al mercado asiático, particularmente a China⁵⁶, en donde se encuentra la demanda más alta para los productos agrícolas y de *commodities* de Brasil. En este sentido, las élites del sector privado, tanto del sector industrial como del sector agrícola/*commodities* se benefician de los proyectos de infraestructura en el marco de IIRSA, particularmente en el área del transporte. Y es precisamente esta, el área que abarca 88% de todos los proyectos de infraestructura de la iniciativa (ver Anexo 3). Por estas razones, se puede decir que la promoción de los proyectos de IIRSA coincide con las ideas y prioridades del sector privado.

Con las conexiones que establecerán los puertos y las carreteras se podrá aprovechar la coyuntura favorable de los *commodities* y así lograr la expansión del comercio. Desde esta perspectiva, con la integración física Brasil podrá tener relaciones económicas más diversificadas y universales. Lo anterior significa que

⁵⁵ Cabe destacar que la mitad de los EID unen los océanos Pacífico y Atlántico (Zibechi, 2006).

⁵⁶ Desde 2009 China ha sido el socio más importante para Brasil. La gran mayoría de las exportaciones hacia este país son productos agrícolas y *commodities*. Además, es importante señalar que las relaciones comerciales con China constituyeron un factor importante en mitigar el impacto de la crisis financiera de 2008 (Vadell, 2013, p.51).

el alcance de IIRSA no se limita a la región, sino también tiene una orientación universal, aspecto fundamental de la visión del sector privado.

En síntesis, la idea de trasfondo de la iniciativa es estimular y promover las relaciones comerciales, tanto al interior de la región como con socios extra-regionales, particularmente de Asia. Y por lo tanto, la promoción de la infraestructura coincide muy bien con la concepción del rol que tienen tanto las élites del sector agrícola como las del sector industrial.

Por último, el probablemente más importante punto que muestra que IIRSA concuerda con la visión del sector privado, es el hecho de que en el marco de esta iniciativa se apoya la internacionalización de las empresas brasileñas. Este soporte se da principalmente mediante la financiación del BNDES de los proyectos de infraestructura, dado que favorece la participación de empresas brasileñas en la ejecución de estos. Así, el BNDES sostiene que en el siglo XXI “alineamos sus acciones a la realidad de un mundo globalizado, con economías muy interconectadas” y por lo tanto “ha intensificado las acciones para asumir roles y funciones que trascienden las fronteras de Brasil” (BNDES, 2013a). En este sentido el banco “financiará la expansión de las empresas nacionales más allá de las fronteras” (BNDES, 2013a). Lo anterior significa que se reconoce el papel del BNDES como inductor del desarrollo, en la medida que oficialmente su “objetivo es estimular la inserción y el fortalecimiento de compañías en el mercado internacional, a través del apoyo a inversiones o proyectos que se realizarán en el exterior” (BNDES, 2013c)⁵⁷.

Con esto, se evidencia que el gobierno de Brasil, mediante su banco de desarrollo, está fuertemente interesado en acompañar el proceso de internacionalización de

⁵⁷ Dentro de este contexto, cabe recordar que en la primera década hubo un aumento sustancial de la inversión extranjera directa (IED) por parte de las empresas brasileñas, particularmente en los sectores de la construcción, de la infraestructura y de los recursos naturales (Marques, 2011, p.8). Precisamente estos, son sectores fundamentales dentro de IIRSA.

las empresas brasileñas⁵⁸. Un ejemplo emblemático que refleja este interés es la empresa Odebrecht, la cual está involucrada en casi todas las principales operaciones financiadas por el BNDES en América del Sur (ICTSD, 2008). Además, como se señaló anteriormente, el 88% de los proyectos dentro de IIRSA hacen parte del sector de transporte, por ello, Odebrecht, que es la mayor empresa del sector de la construcción, se beneficia más (Giacalone, 2006)⁵⁹.

Lo anterior refleja que con el acompañamiento del proceso de internacionalización de las empresas brasileñas en el marco de IIRSA, el gobierno muestra sensibilidad en favor de los intereses de las élites del sector privado, por lo que la promoción de IIRSA coincide con sus prioridades.

No obstante, en algunas ocasiones han surgido ciertas dificultades respecto a este apoyo a las empresas, específicamente en los casos de las tensiones con Bolivia y Ecuador. En estas situaciones, Brasil tenía la intención de defender las posiciones de las empresas brasileñas debido a su peso en la economía nacional y su poder de presión político. Sin embargo, a pesar de este interés, la posición que finalmente adoptó el gobierno no lo reflejaba. En estos casos era primordial evitar que las relaciones con los países de la región se deterioraran, dado que constituyen la base para el liderazgo de Brasil. Por consiguiente, en vez de defender firmemente los intereses de las empresas, el gobierno terminó adoptando una posición muy cautelosa, y mostró comprensión y respeto frente a los países más débiles como Bolivia y Ecuador. Como consecuencia, esta postura fue criticada fuertemente por el sector privado, como se evidenció en el capítulo anterior. Basándose en lo anterior, la promoción de la infraestructura regional en el marco de la integración es una opción muy adecuada, considerando que no implica este tipo de *trade-offs* y tampoco altos costos políticos o económicos.

⁵⁸ Respecto al apoyo del gobierno, mediante el BNDES, a la internacionalización de las empresas, ver también Cervo (2010).

⁵⁹ Dentro de este contexto se pueden recordar las relaciones estrechas entre esta empresa y Lula da Silva, ilustrado por el financiamiento a su campaña electoral, como se mencionó en el capítulo cuatro.

Para resumir, los enunciados tres elementos, que son la característica apolítica de la integración física, su estímulo para las relaciones comerciales intra y extra-regionales gracias a la reducción de los costos de transporte, y su apoyo a la internacionalización de las empresas brasileñas mediante la actuación del BNDES, evidencian la concordancia entre la decisión de promover la integración física y la concepción del rol de Brasil en América del Sur que tenían las élites del sector privado en el periodo de análisis.

En conclusión, en este capítulo se han expuesto las razones por las cuales se puede sostener que la promoción de la integración física en América del Sur representa “un desempeño de rol de compromiso”. Basados en una serie de aspectos se ha mostrado que con esta prioridad Brasil puede desempeñar tanto el rol de *líder regional* como el de *active independent*. Cabe destacar que, según un estudio del BID, hubo un amplio consenso alrededor de IIRSA debido a que constituye una propuesta que logra “conjugar la modernización del espacio económico ampliado con el reconocimiento de la identidad regional” (BID-INTAL, 2011, p.7). Esto refleja precisamente que IIRSA coincide con las dos concepciones del rol, de *líder regional* (identidad regional) y de *active independent* (modernización del espacio económico).

Por otra parte, se ha explicado por qué el creciente fenómeno de la presidencialización es clave para comprender la prioridad de promover la integración física. Para resumir, con la presidencialización, el proceso de *role location* se canalizó alrededor del presidente y con esto, el juego político en el ámbito doméstico comenzó a influir en la política exterior. Así, en el caso de Lula da Silva, lo que impactó en la política que finalmente adoptó Brasil, fue el hecho de que para asegurar su legitimidad, requería el apoyo tanto de sus seguidores tradicionales del PT, como de sus críticos. Por consiguiente, Lula da Silva optó por una política de compromiso que permitió unificar las divergentes percepciones acerca del rol de Brasil. Y la promoción de la integración física constituye

precisamente una política que coincide con las visiones de las dos élites claves para la política exterior.

Finalmente, esto muestra que la promoción de la integración física en América del Sur se puede explicar de manera pertinente, únicamente al analizar las dinámicas políticas al interior de Brasil y al considerar las distintas visiones de los actores involucrados en la toma de decisión en materia de política exterior. Así mismo, se evidenció que con el fenómeno de la presidencialización la relación entre lo doméstico y lo externo se volvió mucho más tangible, debido al impacto que tienen las dinámicas políticas del ámbito doméstico en las decisiones dirigidas al entorno internacional.

6. CONCLUSIONES

Desde el campo de análisis de política exterior, se estudió la construcción del rol de Brasil frente a América del Sur y el proceso que llevó a la prioridad por parte del gobierno de Lula da Silva de promover la integración física. De esta manera se buscó comprender las dinámicas asociadas al proceso de toma de decisión en la política exterior de Brasil, así como las visiones de los actores involucrados en este proceso.

Para analizar la construcción del rol de Brasil se abordaron, en una primera instancia, las visiones de las élites de Itamaraty, de acuerdo con la teoría, la cual señala que el rol de un país se fundamenta en la definición propia por las élites nacionales de los tipos de decisiones y acciones apropiadas para su Estado. Se encontró, por una parte, que las visiones de las élites de Itamaraty han estado ligadas con las principales características de la institución, dado que la profesionalización y el aislamiento burocrático les han dado una identidad particular. Por otra parte, se confirmó que a partir de la mitad de la década del 90, hubo un cambio de prioridades hacia América del Sur, reflejado tanto en el comportamiento internacional, como en la estructura institucional de Itamaraty.

Fue con base en este cambio, que surgió la visión de que a Brasil le incumbe un cierto liderazgo en América del Sur, como lo muestran su creciente involucramiento político y su protagonismo en los proyectos regionales, particularmente en UNASUR, en donde se define gran parte de la agenda regional. Se encontró que esta concepción del rol de *líder regional* tiene su origen principalmente en la proximidad de Brasil con los países sudamericanos y el sentido de pertenencia con estos, la conciencia de que la influencia de EEUU en América del Sur ha disminuido desde 2001, la percepción de poseer capacidades superiores que el resto de los Estados de la región, y finalmente, en el reconocimiento de la importancia de los bloques regionales en el mundo.

En el análisis empírico de la concepción del rol de Itamaraty, se confirmó que esta era la de *líder regional*. Sin embargo, contrario a lo que se podría esperar, Itamaraty no presentó abiertamente a Brasil como un líder en sus discursos frente a la región, sino que buscaba relativizar la superioridad de Brasil. Esto se puede explicar por el hecho de que para el avance de los proyectos de integración, mediante los cuales Brasil puede proyectarse como un líder regional, se requiere el apoyo del resto de los países. En este sentido, en los discursos de Itamaraty se encontró mucho énfasis en que Brasil es un par igual que necesita al resto de los países. Por consiguiente, se evidenció que frente a América del Sur, la visión de Itamaraty de *líder regional* no se expresó tanto por indicadores de influencia o superioridad, sino más por el énfasis en la colaboración entre pares.

En una segunda instancia, se encontró que, si bien Itamaraty jugaba tradicionalmente un rol exclusivo y protagónico, con la intensificación del proceso de globalización, la redemocratización de Brasil a partir de 1985 y la apertura comercial en la década del 90, se ha dado una pluralización de actores en la toma de decisión de política exterior de Brasil. Dentro de estos nuevos actores, se destacan las élites del sector privado, que han logrado influir con sus ideas en la formulación de la política exterior. Estas han estado cada vez más interesadas en las cuestiones relacionadas con la política exterior y han ejercido presión para que sus visiones sean tomadas en cuenta, sobre todo en el contexto de la creciente internacionalización de las empresas brasileñas.

Por consiguiente, se corroboró la primera parte de la hipótesis planteada al inicio de la investigación: el rol de Brasil frente a América del Sur se construyó a partir de las visiones que tenían las élites, pero no sólo la élite diplomática de Itamaraty, sino también la élite del sector privado, debido a su creciente influencia en el proceso de toma de decisión de política exterior.

Con el fin de responder a la pregunta de cuál fue el proceso que llevó a la prioridad por parte del gobierno de Lula da Silva de promover la integración física, se identificó primero la concepción del rol que tenían las élites del sector privado,

para poder determinar si esta divergió con la de la élite diplomática, para luego analizar cómo se tradujeron estas visiones en la política exterior que finalmente adoptó Brasil.

Se encontró que la concepción del rol que tenían las élites del sector privado era la de *active independent*, ya que consideraban que Brasil debe desempeñar un rol activo en América del Sur con el fin de promover el desarrollo económico, pero conservando su autonomía en el ámbito político. Las fuentes de esta concepción del rol son principalmente la experiencia pasada del modelo ISI, la nueva geografía económica internacional centrada en el Pacífico, la coyuntura extremadamente favorable al consumo mundial de los *commodities*, la infraestructura deficiente que dificulta las exportaciones y finalmente, las fronteras comunes con los países sudamericanos.

Esta concepción del rol de *active independent* fue confirmada en el análisis empírico que se realizó. Como resultado de este, se encontró que el mayor énfasis, en cuanto al papel de Brasil en América del Sur, se hacía en el necesario estímulo por parte del gobierno del comercio y de la internacionalización de las empresas, con medidas que permiten el acceso a nuevos mercados y la reducción de obstáculos al comercio, particularmente del *custo Brasil*. Adicionalmente, fue expresada la convicción de que la política comercial no puede ser sometida a la agenda política del país, refiriéndose al caso del Mercosur y Argentina, y también a Bolivia y Ecuador. En este aspecto se evidenció la visión de las élites del sector privado, que Brasil debería adoptar una postura política autónoma y universal, a diferencia de un enfoque, según ellas, excesivo en las relaciones Sur-Sur.

Con base en estos dos análisis empíricos se estableció que coexistían dos agendas distintas, la de la integración y la económica-comercial, lo cual muestra que las dos élites tenían visiones distintas acerca de las acciones apropiadas de Brasil en América del Sur. Si bien, anteriormente la visión de Itamaraty era la que predominaba, con la pluralización de actores, esta ha sido disputada. Por consiguiente, considerando este conflicto de rol entre las élites, no es pertinente

hablar de un rol *nacional* de Brasil para el periodo de 2003 a 2010. Este hallazgo es consistente con lo que afirman los teóricos del rol Cantir y Kaarbo (2012) y Brummer y Thies (2012), que las élites de un país no necesariamente son “cajas negras” sino que hay otros factores que intervienen en el proceso de *role location*.

En consecuencia, con este conflicto de rol se hizo necesario estudiar las dinámicas domésticas, para poder responder a la pregunta acerca del proceso que llevó a la prioridad de promover la integración física. Se evidenció que recientemente, el papel del presidente ha aumentado en la política exterior, sobre todo bajo Lula da Silva, de manera que ha comenzado a desempeñar un papel significativo en la definición de la política exterior. Como consecuencia de este fenómeno de la presidencialización, el proceso que tradujo las visiones de las élites en la prioridad por IIRSA se canalizó alrededor de Lula da Silva. Y esto significó que los elementos del juego político doméstico dentro del cual se encontraba el presidente, empezaron a jugar un rol significativo.

Se encontró que el juego político doméstico se caracterizó principalmente por la necesidad de Lula da Silva de conseguir el apoyo tanto de sus seguidores tradicionales como de sus críticos para asegurar su legitimidad político. En este sentido, el presidente en su situación política, adoptó IIRSA como una de las maneras que permitieran unificar las dos concepciones del rol disputadas entre las élites y así resolver el conflicto de rol.

Es importante anotar que a pesar de que el presidente es, con el fenómeno de la presidencialización, quien en última instancia decide, no significa que IIRSA se explica por la visión o por las características personales de Lula da Silva como individuo. El proceso que llevó a esta decisión fue más complejo, y partió de las concepciones del rol de dos élites, las de Itamaraty y las del sector privado, quienes son claves para el manejo de la política exterior de Brasil. Es debido a la presidencialización, que Lula da Silva entró a jugar un papel decisivo en la adopción de la política exterior de manera que definió, estando inmerso en un

juego político particular, la manera como las dos visiones se tradujeron en una política exterior determinada.

Con referencia a la pregunta de investigación, se encontró que el proceso que llevó a esta prioridad de promover la integración física se caracterizó por un lado, por la pluralización de actores, que tuvo como consecuencia un conflicto de rol entre las élites, y por otro lado, por la presidencialización, que hizo que el juego político doméstico dentro del cual se encontraba Lula da Silva se convirtiera en elemento decisivo.

De acuerdo con estos hallazgos, se puede confirmar la hipótesis planteada al inicio de esta investigación. Primero, el rol de Brasil frente a América del Sur se construyó a partir de las visiones que tenían las élites; no sólo la élite diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores, sino también la élite del sector privado, debido a su creciente influencia en el proceso de toma de decisión de política exterior. Y segundo, estas élites no tenían la misma concepción del rol de Brasil, por lo que había un conflicto de rol. En consecuencia, los elementos del juego político doméstico entraron a jugar un papel decisivo en el proceso que tradujo las visiones de las élites en la prioridad de promover la integración física.

Por último, para confirmar que la promoción de IIRSA constituye una política que permitió unificar las dos diferentes visiones de las élites, se mostró la manera en la cual coincide con la concepción del rol de Itamaraty y con la del sector privado.

En cuanto a la concepción de *líder regional*, se encontró que el rol protagonista dentro de IIRSA y el hecho de que Brasil ha conseguido decidir la agenda regional, reflejan su liderazgo en este tema. Por otra parte, mediante la financiación del BNDES, Brasil ha ejercido gran influencia en los proyectos, de manera que se evidenció que el país es un actor indispensable para la región. Adicionalmente, debido al enfoque en lo técnico, la promoción de la integración física ha facilitado la construcción de un consenso acerca de la integración regional, lo cual permite a Brasil proyectarse como líder articulador de la región alrededor de un proyecto concreto. Y por último, mediante IIRSA, Brasil puede

mostrar su interés en el bienestar de la región, dado que constituye una respuesta perceptiva al problema de la infraestructura deficiente que había obstaculizado el desarrollo económico de la mayoría de los países sudamericanos.

Se confirmó que al mismo tiempo, la promoción de la infraestructura física coincide con la concepción del rol del sector privado. En primer lugar, la integración física, siendo en mayor parte técnica, corresponde a una estrategia que fomenta activamente la integración regional pero que permite conservar una postura política autónoma, de acuerdo con la visión del sector privado. En segundo lugar, mediante la integración de la infraestructura se eliminan las barreras geográficas en la región y, de esta manera, se reduce el *custo Brasil*, lo cual es prioritario para las élites del sector privado. Además, en el marco de IIRSA se ha apoyado de manera significativa a la internacionalización de las empresas brasileñas. Y por último, con la integración física se facilita el acceso a los mercados, tanto regionales como extra-regionales, de manera que concuerda con lo que las élites del sector privado esperan de las decisiones de Brasil.

En conclusión, con esta investigación se ha contribuido a la literatura de la política exterior de Brasil con evidencias acerca de las dinámicas decisorias, y de las visiones de los actores involucrados en la política exterior.

Respecto al proceso de toma de decisión, se destacaron dos fenómenos: la pluralización de actores y la presidencialización. Recordando el hecho de que la política exterior de Brasil ha sido admirada por ser una política de Estado, cabe señalar que este hecho se ha venido transformando relativamente. La política exterior empezó a asimilarse cada vez más a una política de gobierno debido a que estos dos procesos (pluralización y presidencialización), tuvieron como consecuencia que otros elementos, diferentes a la diplomacia institucional, empiecen a jugar un papel significativo en la política exterior. Si bien Itamaraty sigue siendo un actor importante, lo anterior es una dinámica trascendental, dado que ha tenido repercusiones en las políticas que finalmente adopta Brasil, como en el caso de la promoción de IIRSA.

Por otro lado, las evidencias encontradas también mostraron la creciente interdependencia entre los ámbitos político y económico en el área de la política exterior. En el caso de Brasil (pero también en la mayoría de los otros Estados), las élites del sector privado han ejercido gran influencia en las decisiones de política exterior. Por lo tanto, si bien una decisión parece ser únicamente política, puede ser determinada por dinámicas que provienen del ámbito económico. Por lo tanto, es importante incorporar estas consideraciones asociadas al juego político doméstico en la explicación de la política exterior.

En cuanto al segundo punto, el estudio de la política exterior de Brasil desde la teoría del rol permitió ampliar el conocimiento acerca de las visiones de las élites brasileñas, específicamente acerca del tipo de comportamiento que percibieron adecuado para su país en América del Sur. En este sentido, el hallazgo del conflicto de rol entre las diferentes concepciones del rol es significativo, dado que permite integrar las visiones de las élites y el juego político doméstico en la explicación del comportamiento estatal.

Dentro de este contexto, cabe señalar que este estudio acerca del proceso de toma de decisión desde la teoría del rol constituía una aplicación al caso de la integración física y, por lo tanto, podrá ser replicado a otros casos, por ejemplo a la actuación de Brasil en el ámbito mundial o las relaciones Sur-Sur. Así mismo, sería pertinente analizar la política exterior de Brasil desde la perspectiva del rol frente a otros escenarios geográficos, por ejemplo África⁶⁰ o Asia, y también frente a áreas temáticas, como la economía o la seguridad (dentro de la aspiración brasileña de tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU). Y finalmente, sería muy interesante explorar la relación entre el rol de *líder regional* y el de *actor global*, considerando que una serie de autores han sugerido que estos roles están en cierta medida ligados. Seguramente, desde la teoría del rol se podrán encontrar evidencias que enriquezcan el conocimiento actual.

⁶⁰ Cabe recordar lo señalado en el capítulo cuatro, acerca del financiamiento por parte de las empresas brasileñas de viajes del ex presidente Lula da Silva a África (Mello y Forque, 2013).

7. REFERENCIAS

- Actis, E. (2013). Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil, *Brazilian Journal of International Relations*, Vol.1(3), pp. 399-423.
- Aggestam, L. (1999). Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy, *Arena Working Paper*, WP 99/8, pp. 1-16.
- Almeida, P. R. (2003). A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula, *Rev. Sociol. Polít.*, Vol.20, junio, pp. 87-102.
- Almeida, P. R. (2004). Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.47(2), pp. 162-184.
- (2010). Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.53(2), pp. 160-177.
- Arriola, S. (2009). La integración regional: una responsabilidad compartida entre Brasil y México, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol.9(2), pp. 55-66.
- AEB. (2004). *Alternativas de Mercados e as Missões empresariais da AEB, Informativo de Comércio Exterior AEB*, 01.09.2004. Recuperado de <http://www.aeb.org.br/noticia.asp?Id=1505> (16.11.2013).
- (2011). *Análise da Balança Comercial Brasileira*, 07.01.2011, pp. 1-6. Recuperado de <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/An%C3%A1lise%20da%20Balan%C3%A7a%20Comercial%20Brasileira%202010.pdf> (15.11.2013).
- (2013a). *Informativo de Comércio Exterior*, Maio/Junho, N122. Recuperado de <http://www.aeb.org.br/noticia.asp?Id=1813> (15.11.2013).

- (2013b). *Mercosul: facilitador ou complicador?*, 06.11.2013. Recuperado de <http://www.aeb.org.br/noticia.asp?id=2229> (16.11.2013).
- AEB Institucional. (2013). *Quem somos*. Recuperado de <http://www.aeb.org.br/caderno.asp?id=2> (19.11.2013).
- Barnabé, I. R. (2010). O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula, *Revista de Estudos Internacionais [REI]*, Vol.1(2), pp. 29-45.
- Barnett, M. (1993). Institutions, Roles, and Disorder: The Case of the Arab States System, *International Studies Quarterly*, Vol.37(3).
- Barros, A. S. (1983). Política exterior brasileira y el mito del barón, *Foro Internacional*, Vol.24(1), pp. 1-20.
- BBC Mundo. (2005). *Brasil paga toda su deuda con el FMI*, 14.12.2005. Recuperado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4526000/4526810.stm (21.12.2013).
- Biato, M. (2009). La política exterior de Brasil: ¿Integrar o despegar?, *Política Exterior*, N131, septiembre-octubre. Recuperado de <http://www.politicaexterior.com/archives/5831/comment-page-1> (19.06.2013).
- Boston Consulting Group Inc. [BCG] (2009). *The 2009 BCG Multilatinas*, pp.1-14. Recuperado de <https://www.bcg.com/documents/file27236.pdf> (19.11.2013).
- Beneš, V. (2011). Role theory: A conceptual framework for the constructivist foreign policy analysis? *University of Porto, Third Global International Studies Conference*. 17-20 August, pp. 1-19.
- Bernal-Meza, R. (2006). Cambios y continuidades en la política exterior brasileña, *Lateinamerika Analysen*, N13, pp. 69-94.
- BID-INTAL. (2011). *IIRSA 10 años después: Sus logros y desafíos*, BID-INTAL, Buenos Aires.
- BNDES. (2004). Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira Integração da América do Sul, *Informe BNDES*, N187,

- noviembre. Recuperado de http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Informe_BNDES/200411_2.html (23.12.2013).
- (2005). Mantega abre encontro sobre projeto de Integração física da América do Sul, *Sala de Imprensa, Notícias*. Recuperado de http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2005/20051123_nota_iirsa.html (12.12.2013).
 - (2013a). *BNDES*. Recuperado de http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/BNDES/ (12.12.2013).
 - (2013b). *Infraestrutura*. Recuperado de http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Infraestrutura/ (12.12.2013).
 - (2013c). *BNDES Internacional, Internacionalización de empresas*. Recuperado de http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/BNDES_Internacional/internacionalizacion.html (12.12.2013).
- Brummer, K. y Thies, C. G. (2012). The contested origins of National Role Conceptions: Lessons from Germany, *Paper for the International BISA-ISA Conference*, Edinburgh, UK, pp. 1-30.
- Burges, S. W. (2013). Is Itamaraty a Problem for Brazilian Foreign Policy? *Política Externa*, Vol.21(3), pp. 133-148.
- Caetano, G. (2009). Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur: Razones para la incertidumbre, *Nueva Sociedad*, N219, enero-febrero, pp. 157-172.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2012). Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory, *Foreign Policy Analysis*, Vol.8, pp. 5-24.
- Carciofi, R. (2008). Cooperation and Provision of Regional Public Good: The IIRSA Case, *Integration & Trade*, N28, January-June, pp. 51-82.

- Carvalho, C. (2012). O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre interesses domésticos e a política externa, *Associação brasileira de relações internacionais [ABRI]*, pp. 1-21.
- Carlsnaes, W. (2002). Foreign Policy. En: Carlsnaes, W., Risse, Th. y Simmons, B.A. (edits.), *Handbook of International Relations*, London, Sage, pp. 331-349.
- Cason, J. W. y Power, T. J. (2009). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era, *International Political Science Review*, Vol.30(2), pp. 117-140.
- Cervo, A. L. (2020). Brazil's Rise on the Internacional Scene: Brazil and the World, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.53, pp.7-32.
- Chafetz, G. (1996/1997). The struggle for a national identity in post-soviet Russia, *Political Science Quarterly*, Vol.111(4), pp. 661-688.
- Chafetz, G.; Abramson, H. y Grillot, S. (1996). Role Theory and Foreign Policy: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime, *Political Psychology*, Vol.17(4), pp. 727-757.
- CINDES. (2007). O Brasil na América do Sul, *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento*, Força-Tarefa, Relatório Final, pp. 1-28.
- CNA. (2013). *Sobre o Sistema CNA*. Recuperado de <http://www.canaldoprodutor.com.br/sobre-sistema-cna/missao-visao-objetivos#wrapper> (10.11.2013).
- CNI About. (2013). The Brazil that Industry wishes for. Recuperado de <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B629230121B62A6D6003C0.htm> (12.11.2013).

- CNI Institucional. (2013a). *Brazilian Business Coalition*. Recuperado de <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B629230121B62A6BBA033D.htm> (12.11.2013).
- (2013b). *Get to know the CNI, CNI's Performance*. Recuperado de <http://www.cni.org.br/portaldata/pages/FF80808121B629230121B62A6BE10349.htm> (12.11.2013).
- Constitución de Brasil. (1988). Recuperado de http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/download/pdf/Constituicoes_declaracao.pdf (02.12.2013).
- CONTAG (2014). *A CONTAG*. Recuperado de <http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=227&nw=1> (11.01.2014).
- Costa, D. (2011). *A iniciativa de integração da infraestrutura regional sul-americana (IIRSA) e o projeto de integração económica nas Américas* [tesis de maestría], Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Maestría en Desarrollo Económico, pp. 1-136.
- Destradi, S. (2010). Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership, *Review of International Studies*, Vol.36. pp. 903-930.
- Falcão, R. A. (2006). *O conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da República na formulação de política externa* [tesis de maestría], São Paulo, Universidade de São Paulo, Maestría en Ciencias Políticas, pp. 1-101.
- Figuiera, R. A. (2009). *Processo Decisório em Política Externa no Brasil* [tesis doctoral], São Paulo, Universidade de São Paulo, Doctorado en Ciencias Políticas, pp. 1-251.
- Flemes, D. (2007). Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen, *GIGA Focus Lateinamerika*, N6, pp.1-8.

- Frauendorfer, M. y Llanos, M. (2012). Der Mensalão-Korruptionsskandal mit weitreichenden Folgen für Brasiliens Demokratie, *GIGA Focus Lateinamerika*, N12, pp. 1-8.
- FUNAG (2008). *Brazilian Foreign Policy Handbook*, Brasilia, Fundação de Alexandre de Gusmão, pp. 1-348.
- (2010). *Brazilian Foreign Policy Handbook: Positions adopted by Brazil in 2008-2009*, Brasilia, Fundação de Alexandre de Gusmão, pp. 1-256.
- Fuser, I. (2011). *Conflitos e contratos – A Petrobras, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural* [tesis doctoral], São Paulo, Universidade de São Paulo, Doctorado en Ciencias Políticas, pp. 1-314.
- Garzón, J. y Schilling-Vacaflor, A. (2010). Infrastrukturprojekte zwischen geopolitischen Interessen und lokalen Konflikten, *GIGA Focus Lateinamerika*, N10, pp. 1-8.
- Giocalone, R. (2006). La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?, *Nueva Sociedad*, N202, pp.74-86.
- (2008). Gigantes en acción: las multinacionales latinas en el nuevo siglo, *Nueva Sociedad*, N214, marzo-abril, pp. 14-23.
- Giaccaglia, C. (2010). La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva, *CONfines*, 6/12, agosto-diciembre, pp. 95-21.
- Goldstein., J. y Keohane., R. O. (1993). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. En: Goldstein, J. y Keohane, R. O. (edits.), *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions and political change*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, pp. 3-30.
- Grabendorff, W. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global, *Nueva Sociedad*, N226, pp. 158-171.

- Granja, L. y Sanz, F. (2012). Partidos y Política Exterior, un análisis comparado de Brasil y Uruguay, *Asociación Uruguaya de Ciencia Política*, Cuarto Congreso Uruguay de Ciencia Política, noviembre, pp. 1-25.
- Hermann, M. G. (1987a). Foreign Policy Role Orientations and the Quality of Foreign Policy Decisions. En: Walker, St. (ed.), *Role Theory and Foreign Policy Analysis*. Durham, Duke University Press, Ch.8, pp. 123-140.
- (1987b). Assessing the Foreign Policy Role Orientations of Sub-Saharan African Leaders. En: Walker, St. (ed.), *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, Ch.10, pp. 161-198.
- (1987c). Description of Foreign Policy Role Orientations. En: Walker, St. (ed.), *Role theory and Foreign Policy Analysis*. Durham, Duke University Press, Appendixes, pp. 269-277.
- (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework, *International Studies Review*, Vol.3(2), pp. 47-81.
- Hill, Ch. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York, Palgrave Macmillan.
- Hirst, M.; Lima, M. R. y Pinheiro, L. (2010). A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios, *Nueva Sociedad especial em português*, diciembre, pp. 22-41.
- Hollis, M. y Smith, S. (1986). Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making, *British Journal of Political Science*, Vol.16(3), pp. 269-286.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy, *International Studies Quarterly*, Vol.14(3), pp. 223 – 309.
- (1987), National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. En: Walker, St. (ed.), *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, Ch.2, pp. 5-43.

- (1995). *International politics: a framework for analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc., 7^a ed.
- Hudson, V. y Vore, Ch. (1995). Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow, *Mershton International Studies Review*, Vol.39(2), pp. 209-238.
- Hudson, V. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis. En: Smith St.; Hadfield, A. y Dunne, T. (edits.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, Ch.1.
- ICTSD. (2008). O BNDES como ator da integração na região sul-americana, *Revista Pontes*, Vol.4(5). Recuperado de <http://ictsd.org/i/news/pontes/32901/> (30.11.2013).
- IIRSA. (2004). *Información General*, Buenos Aires, BID, pp. 1-12.
- (2006). *Construyendo un nuevo continente*, Buenos Aires, BID, pp.1-2.
- (2008). *IIRSA en números*, Buenos Aires, IIRSA, pp.1-2.
- (2009). *Construyendo un futuro común: integración suramericana a través de las infraestructuras*, Buenos Aires, IIRSA, pp. 1-17.
- (2012). IIRSA. Recuperado de www.iirsa.org (30.04.2013).
- (2013). *Base de datos de la cartera de proyectos del COSIPLAN*. Recuperado de <http://www.iirsa.org/proyectos/Principal.aspx> (25.12.2013).
- Itamaraty sala de imprensa. (2011a). Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL, *Assessoria de imprensa do gabinete*, Nota nº166, Rio de Janeiro. Recuperado de www.itamaraty.gov.br (02.04.2013).
- (2011b). Barão do Rio Branco no Livro dos Heróis da Pátria, *Assessoria de imprensa do gabinete*, Nota nº389, Rio de Janeiro. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/barao-do-rio-branco-no-livro-dos-herois-da-patria> (11.10.2013).

- Itamaraty o ministério. (2013). *Conheça o ministério, Organograma*. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/organograma/> (05.10.2013).
- Itamaraty regimento interno. (2013). *Título 1: Natureza e Finalidade do Ministério das Relações Internacionais*. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/temas/acesso-a-informacao/institucional/regimento-interno-1/titulo-i-natureza-e-finalidade-do-ministerio-das-relacoes-exteriores> (10.10.2013).
- Jacomo,, J. C. P. y Oliveira, A. C. V. (2011). Política externa de Lula e a dinâmica sul-americana: o caso da IIRSA, *Associação brasileira de relações internacionais [ABRI]*, 3º Encontro Nacional. Recuperado de http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100010&script=sci_arttext (22.12.2013).
- Krotz, U. (2002). National Role Conceptions and Foreign Policies: France and Germany Compared, *Harvard University, Program for the Study of Germany and Europe*, Working paper, 02.1, pp. 1-45.
- Lafer, C. (2000). Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future, *Daedalus*, Vol.129(2), pp. 207-238.
- Lambert, R. (2013). Brazil looms larger, *Le Monde diplomatique* [versión en inglés], June. Recuperado de <http://mondediplo.com/2013/06/08/latinam> (28.11.2013).
- La Nación. (2010). *Lula, de estrella en el Foro Social... a estrella en Davos*, 27.01.2010. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1226324-lula-de-estrella-en-el-foro-social-a-estrella-en-davos> (22.12.2013).
- Le-Fort, M. P. (2006). China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria, *Nueva Sociedad*, N203, pp. 89-101.
- Lechini, G. y Giaccaglia, C. (2010). El ascenso de Brasil en tiempos de Lula: ¿Líder regional o jugador global?, *Revista Problemas del Desarrollo*, Vol.163(41), octubre-diciembre, pp. 53-73.

- Lima, M. R. y Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities, *International Affairs*, Vol.82(1), pp. 21-40.
- Lohbauer, Ch. (2010). A inserção internacional do Brasil e o papel das associações de empresas exportadoras, *Política externa*, Vol.19(2), pp. 69-80.
- Lopes, D. B. (2011). A política externa brasileira e a “circunstancia democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.54(1), pp. 67-86.
- Magalhães, R. N. S. (2009). *Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional* [tesis de maestría], Buenos Aires, FLACSO Argentina, Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, pp. 1-241.
- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian Foreign Policy, *Latin American Politics and Society*, Vol.53(3), pp. 1-24.
- Mariano, M. P. y Ramanzini Jr, H. (2012). Structural Limitations of the Mercosur: An Analysis Based on the Brazilian Foreign Policy Positions, *The Latin Americanist*, June, pp. 161-180.
- Marques, J. C. (2011). Diplomatic Challenges of Going Global: Brazilian Multinational Corporations and Foreign Policy, *World International Studies Committee [WISC]*, Third Global International Studies Conference, pp. 1-28.
- Martínez, M. C. (2011). La opción sudamericana de Itamaraty: ¿Hacia una redefinición de la identidad internacional brasileña?, *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, Working Paper, N48, pp. 1-18.
- Mello, F. y Forque, F. (2013). Empreiteiras pagaram quase metade das viagens de Lula ao exterior, *Folha de São Paulo*, 22.03.2013. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1250460-empreiteiras-pagaram-mais-da-metade-das-viagens-de-lula-ao-exterior.shtml> (20.12.2013).

- Mercosur. (2013). 16. *¿Qué es el Régimen de Origen MERCOSUR y cómo está regulado?*. Recuperado de http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3965&site=1&channel=secretaria (24.11.2013).
- Ministerio de Industria Argentina. (2011). *Camargo Correa le anunció a Cristina Fernández de Kirchner que invertirá en el país 404 M de dólares en el trienio 2012-2014*, 5 agosto. Recuperado de <http://www.industria.gov.ar/camargo-correa-le-anuncio-a-cristina-fernandez-de-kirchner-que-invertira-en-el-pais-404-m-de-dolares-en-el-trienio-2012-2014/> (15.11.2013).
- MST. (2009). *Nossos Objetivos*. Recuperado de <http://www.mst.org.br/node/7703> (10.11.2013).
- MST Brasilien (2013). Recuperado de <http://mstbrasilien.de/> (10.11.2013).
- Nyko, D. (2011). *Integração Regional, Cooperação Financeira e a Atuação do BNDES na América do Sul no Período Recente* [tesis de maestría], Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Maestría en Ciencias Económicas, pp. 1-118.
- O Globo. (2007a). *CNI envia ao planalto sugestões para pôr fim à crise do setor de transportes*, 09.01.2007. Recuperado de http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1414161-9356,00-CNI+ENVIA+AO+PLANALTO+SUGESTOES+PARA+POR+FIM+A+CRISE+DO+SETOR+DE+TRANSPORT E.html (16.11.2013).
- (2007b). *CNI rejeita medidas para favorecer Paraguai e Uruguai no Mercosul*, 17.01.2007. Recuperado de <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1424078-5602,00-CNI+REJEITA+MEDIDAS+PARA+FAVORECER+PARAGUAI+E+URUGUAI+NO+MERCOSUL.html> (20.11.2013).
- (2007c). *Para AEB, e tarde para fechar acordos bilaterais*, 20.06.2007. Recuperado de http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1568518-9356,00-PARA+AEB+E+TARDE+PARA+FECHAR+ACORDOS+BILATERAIS.html (15.11.2013).

- (2007d). *Bons negócios com Venezuela não dependem do Mercosul, diz CNI*, 04.07.2007. Recuperado de <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1579812-5601,00-BONS+NEGOCIOS+COM+VENEZUELA+NAO+DEPENDEM+DO+MERCOSUL+DIZ+CNI.html> (16.11.2013).
- (2008). *Equador endurece sanções contra Odebrecht e Brasil protege funcionários*, 24.09.2008. Recuperado de http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL772689-9356,00-EQUADOR+ENDURECE+SANCOES+CONTRA+ODEBRECHT+E+BRASIL+PROTEGE+FUNCIONARIOS.html (16.11.2013).
- (2010a). *Acordos comerciais fracassam durante o governo Lula*, 13.06.2010. Recuperado de <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/06/acordos-comerciais-fracassam-durante-o-governo-lula.html> (20.11.2013).
- (2010b). *Presidente da CNI diz que diferenças no Mercosul dificultam acordo com EU*, 14.07.2010. Recuperado de <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/07/presidente-da-cni-diz-que-diferencas-no-mercosul-dificultam-acordo-com-ue.html> (16.11.2013).
- (2010c). *CNI defende 'medidas mais duras' para conter real*, 05.11.2010. Recuperado de <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/11/cni-defende-medidas-mais-duras-para-conter-real.html> (16.11.2013).
- (2010d). *Câmbio é 'problema sério e imediato', diz novo presidente da CNI*, 17.11.2010. Recuperado de <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/11/cambio-e-problema-serio-e-imediato-diz-novo-presidente-da-cni.html> (16.11.2013).
- (2010e). *Novo presidente da CNI sugere novas medidas cambiais*, 17.11.2010. Recuperado de <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/11/novo-presidente-da-cni-sugere-novas-medidas-cambiais.html> (16.11.2013).

- (2010f). *Para CNI, Mercosul engessa negociações internacionais*, 17.11.2010. Recuperado de <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/11/para-cni-mercosul-engessa-negociacoes-internacionais.html> (16.11.2013).
- (2010g). *Em oito anos, Lula visitou 85 países em busca de parceiros comerciais e políticos*, 29.12.2010. Recuperado de <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/12/em-oito-anos-lula-visitou-85-paises-em-busca-de-parceiros-comerciais-e-politicos.html> (17.11.2013).
- (2010h). *Dólar baixo não é único 'culpado' por desindustrialização, diz CNI*, 30.12.2010. Recuperado de <http://g1.globo.com/economia/noticia/2010/12/dolar-baixo-nao-e-unico-culpado-por-desindustrializacao-diz-cni.html> (16.11.2013).

Palermo, V. (2004). Brasil: El gobierno de Lula y el PT, *Nueva Sociedad*, N192, pp. 4-11.

Pastrana, E. F. y Vera, P. D. (2012). Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global. En: Pastrana, E. F., Jost, St. y Flandes, D. (edits). *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Sudamérica?*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, pp. 135-186.

Pimenta de Faria, C. A. (2012). O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários, *Contexto Internacional*, Vol.34(1), pp. 311-355.

Pimenta de Faria, C. A.; Lopes, D. B. y Casarões, G. (2013). Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003-2010), *Bulletin of Latin American Research*, pp. 1-14.

- Pinheiro, L. (2009). Autores y actores de la política exterior brasileña, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol.9(2), pp. 14-24.
- Pizetta, D. E. (2005). *A coalizão empresarial brasileira nas negociações da ALCA* [tesis de maestría], Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Maestría en Relaciones Internacionales, pp. 1-168.
- Planalto Presidência. (2011). *Ministério da defesa, Celso Amorim*. Recuperado de <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/003-ministerio-da-defesa> 14.11.2013).
- Ramalho da Rocha, A. J. (2003). Ideología y pragmatismo: la política externa brasilera del gobierno Lula, *Colombia Internacional*, N56-57, pp. 29-45.
- Ricupero, R. (2010). Carisma e prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010, *Política externa*, Vol.19(1), Jul/Ago, pp. 27-42.
- Rivarola, A. P. (2008). "Going Global": An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.52(1), pp. 28-52.
- Rosenau, J. N. (1987). Roles and Role Scenarios in Foreign Policy. En: Walker, St. (edit.), *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, Ch.3, pp. 44-65.
- Santos, L. C. V. (2005). A América do Sul no discurso diplomático brasileiro, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.48(2), pp. 1-20.
- Saraiva, M. G. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.53, pp. 151-168.
- Sennes, R. y Tepassê, A. (2011). Brasil y China: una nueva relación comercial, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol.11(1), enero-marzo, pp. 21-32.

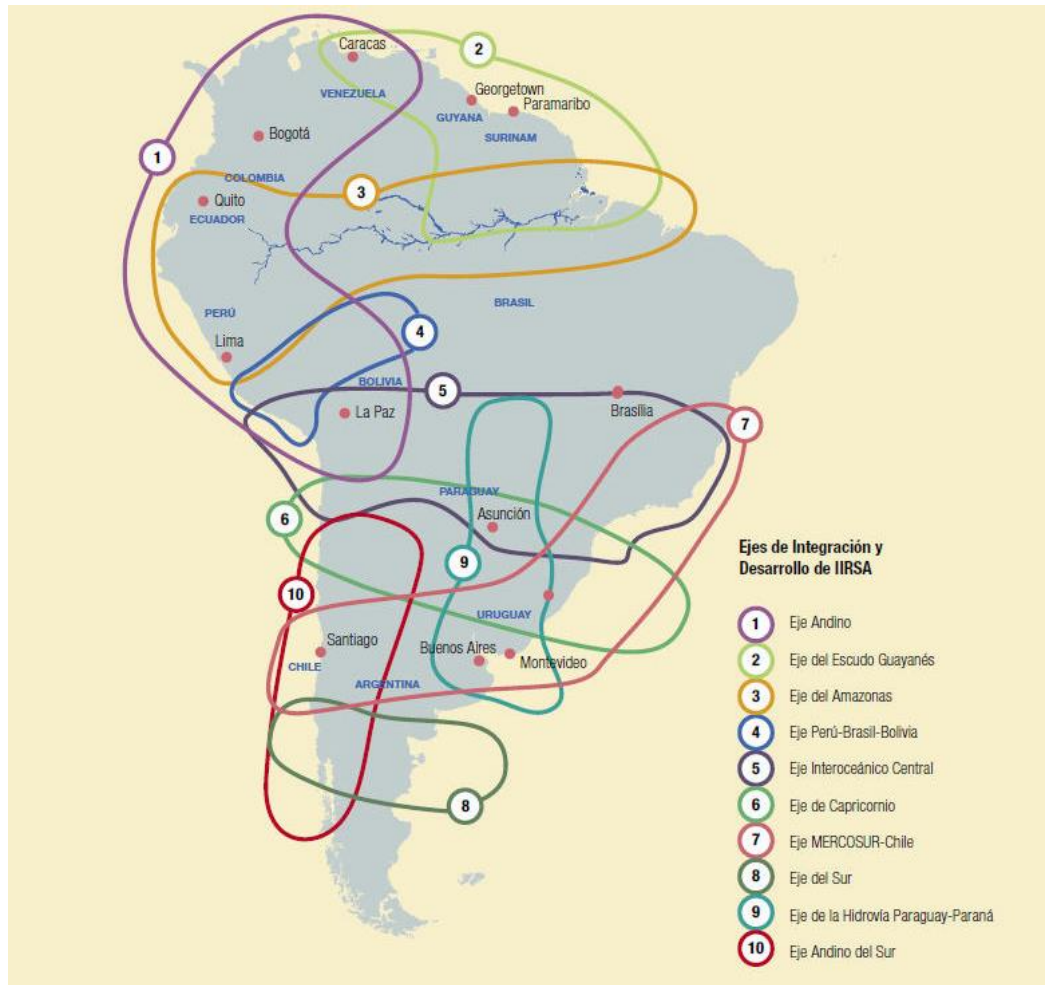
- Sennes, R. y Tomazini, C. (2006). Agenda sudamericana de Brasil, ¿proyecto diplomático, sectorial o estratégico?, *Foreign Affairs en Español*, Vol.6(1), pp. 43-60.
- Sevares, J. (2007). ¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza?, *Nueva Sociedad*, N207, enero-febrero, pp. 11-22.
- Stein, A. A. (2006). Constraints and Determinants: Structure, Purpose, and Process in the Analysis of Foreign Policy. En: Starr, H. (edit.), *Approaches, Levels and Methods of Analysis in International Politics*, Gordonsville (USA), Palgrave Macmillan, pp. 189-209.
- Stein, J. G. (2008). *Foreign policy decision-making: rational, psychological, and neurological models*. En: Smith St.; Hadfield, A. y Dunne, T. (edits.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, Ch.6.
- Stuart., D. T. (2008). Foreign-policy decision-making. En: Reus-Smit, Ch. y Snidal, J. (edits.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, Oxford University Press, Ch.33, pp. 576-593.
- Tautz, C. (2009). Da Alca à IIRSA, *Le Monde diplomatique Brasil [versión en portugués]*. Recuperado de <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=313> (23.12.2013).
- teleSur. (2013). Paraguay promulgó la adhesión de Venezuela al Mercosur, 27.12.2013. Recuperado de <http://www.telesurtv.net/articulos/2013/12/27/presidente-de-paraguay-promulgo-la-adhesion-de-venezuela-al-mercosur-6118.html> (28.12.2013).
- The Economist. (2002). *What will Lula do?*, 24.10.2002. Recuperado de <http://www.economist.com/node/1414521> (22.12.2013).
- Thies, C. G. (2009). Role Theory and Foreign Policy, University of Iowa, *International Studies Association Compendium Project*, pp. 1-44.

- (2012). International Socialization processes vs. Israeli National Role Conceptions: Can Role Theory Integrate IR Theory and Foreign Policy Analysis?, *Foreign Policy Analysis*, Vol.8, pp. 25-46.
- Vadell, J. A. (2013). The North of the South: The Geopolitical Implications of “Pacific Consensus” in South America and the Brazilian Dilemma, *Latin American Policy*, Vol.4(1), junio, pp. 36-56.
- Vaz, A. C. (2003). El gobierno de Lula ¿una nueva política exterior?, *Nueva Sociedad*, N187, pp. 139-152.
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En: Jost, St. (edit.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 39-53.
- Ventura, D. y Garcia, M. (2012). La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, N99, septiembre, pp. 55-73.
- Vigevani, T. y Ramanzini Jr, H. (2009). Brasil en el centro de la integración: los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración, *Nueva Sociedad*, N219, enero-febrero, pp.76-96.
- (2011). The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration, *Latin American Politics and Society*, Vol.53(1), pp. 125-155.
- Vigna, A. (2013). Odebrecht baut Brasilien, *Le Monde diplomatique [versión en alemán]*, N10231, 11.10.2013 Recuperado de <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2013/10/11.mondeText.artikel,a0046.idx,15> (20.12.2013).
- Vilela, E. y Neiva, P. (2011). Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.54(2), pp. 70-96.

- Walker, St. (edit). (1987). *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham, Duke University Press.
- Walker, St. y Simon, Sh. W. (1987). Role Sets and Foreign Policy Analysis in Southeast Asia. En: Walker, St. (edit.). *Role theory and Foreign Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, Ch.9, pp. 141-159.
- Wendt, A. (1995). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics, *International Organization*, Vol.46(2), pp. 391-425.
- Wish, N. (1980). Foreign Policy Makers and Their National Role Conceptions, *International Studies Quarterly*, Vol. 24(4), pp. 532-554.
- Wish, N. (1987). National Attributes as Sources of National Role Conceptions: A Capability-Motivation Model. En: Walker, St. (edit.). *Role theory and Foreign Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, Ch.6, pp. 95-103.
- Zibechi, R. (2006). IIRSA: la integración a la medida de los mercados, *América Latina en Movimiento [ALAI]*, 13.06.2006. Recuperado de <http://alainet.org/active/11812&lang=es> (12.05.2013).

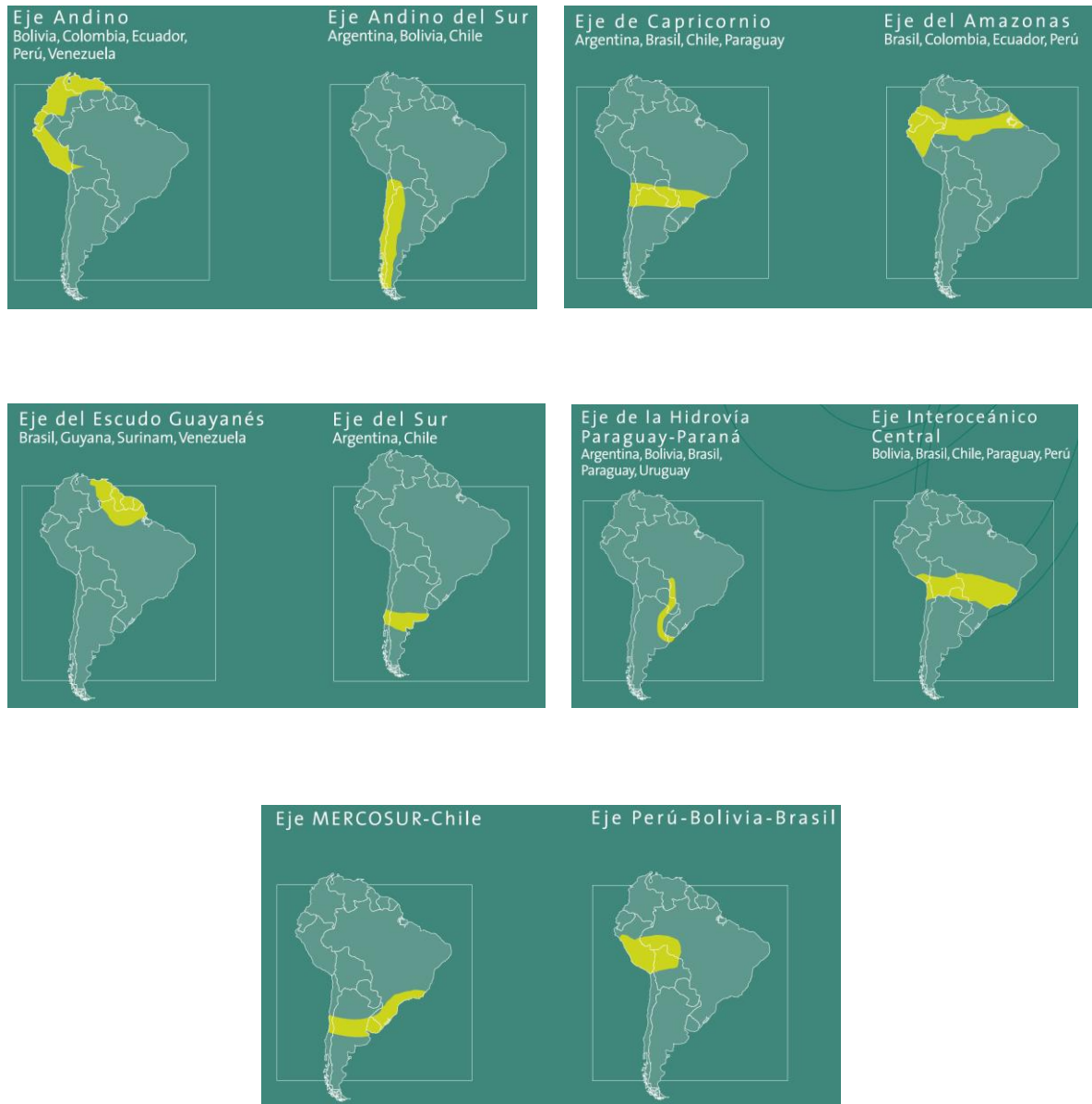
ANEXOS

Anexo 1 Mapa continental con los 10 Ejes de Integración y Desarrollo (EID) de IIRSA



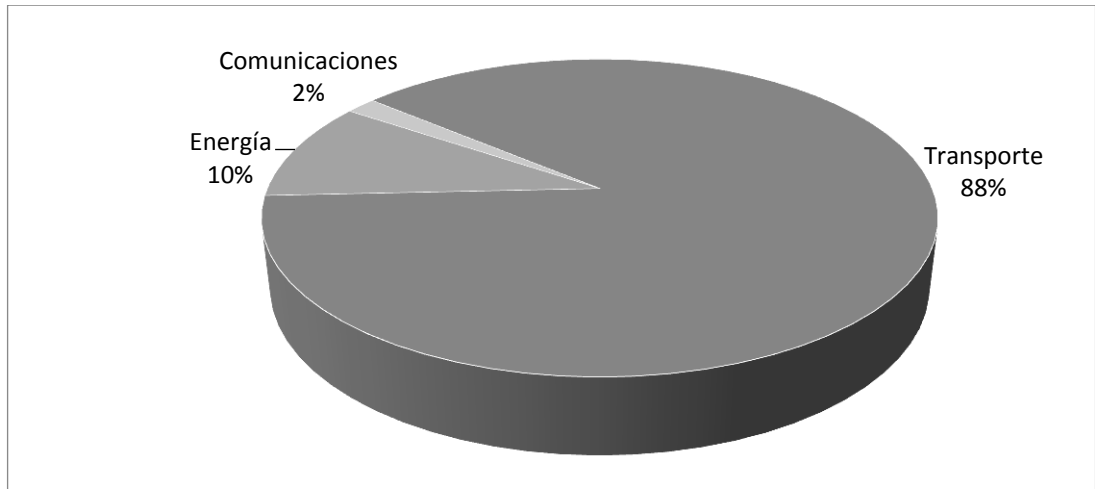
Fuente: IIRSA (2006, p.18).

Anexo 2 Mapas individuales de los 10 Ejes de Integración y Desarrollo (EID) de IIRSA



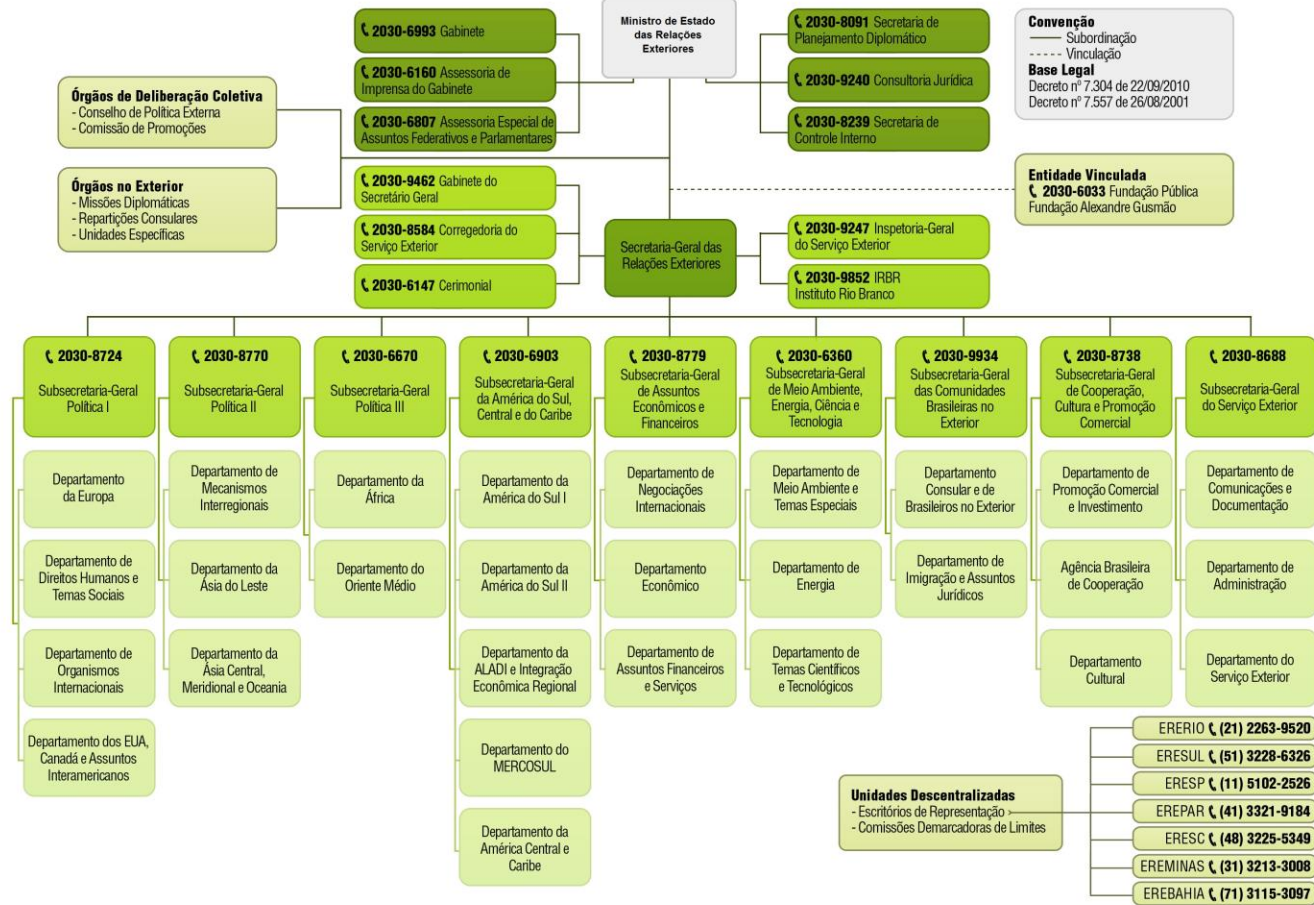
Fuente: IIRSA (2004, p.8-9).

Anexo 3 Distribución sectorial de los proyectos de infraestructura de IIRSA



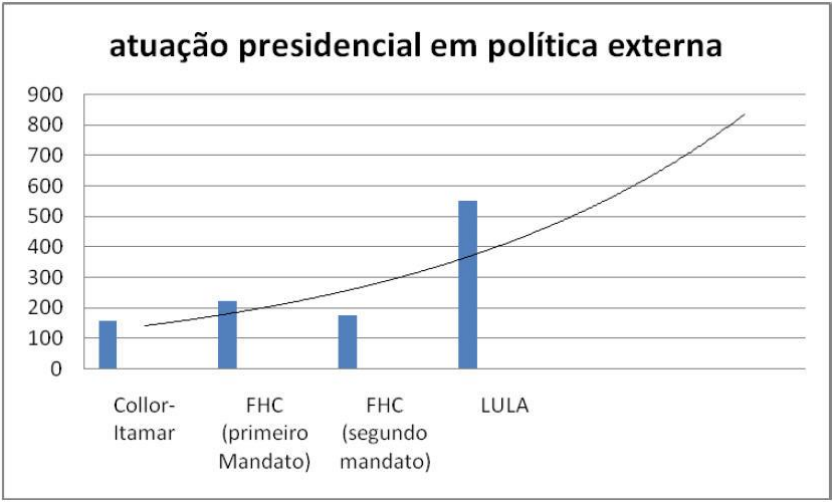
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de proyectos (IIRSA, 2013).

Anexo 4 Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil



Fuente: Itamaraty o ministerio (2013).

Anexo 5 Fenómeno de la presidencialización en la política exterior: actuación presidencial en la política exterior en los últimos cuatro periodos presidenciales



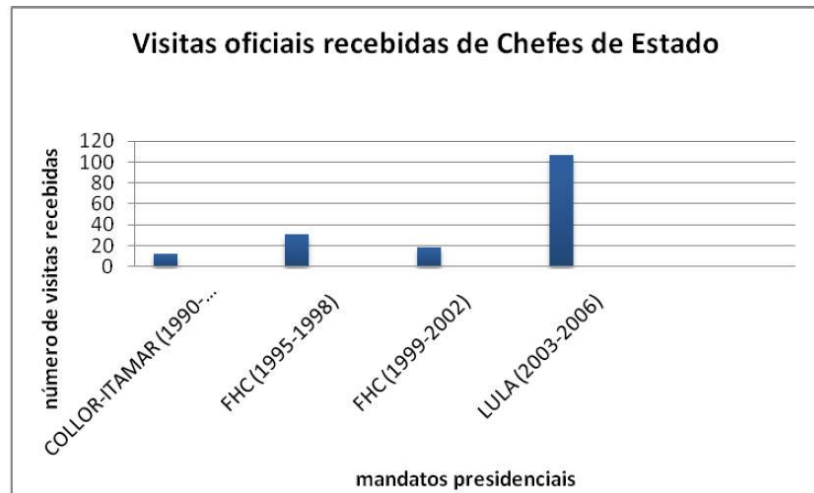
Fuente: Figueira (2009, p.125).

Anexo 6 Fenómeno de la presidencialización en la política exterior: visitas realizadas al exterior en los últimos cuatro periodos presidenciales



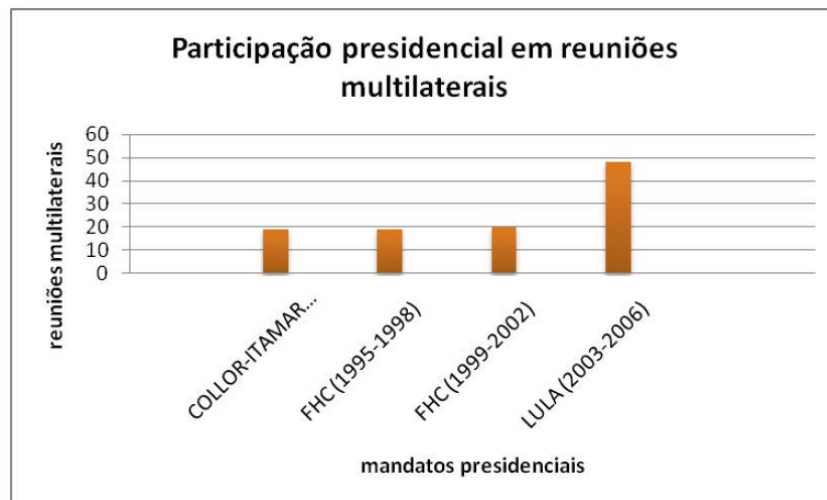
Fuente: Figueira (2009, p.122).

Anexo 7 Fenómeno de la presidencialización en la política exterior: visitas oficiales recibidas en los últimos cuatro periodos presidenciales



Fuente: Figueira (2009, p.123).

Anexo 8 Fenómeno de la presidencialización en la política exterior: participación presidencial en reuniones multilaterales en los últimos cuatro periodos presidenciales



Fuente: Figueira (2009, p.124).