

“Desbordar lo nacional”: la multiplicidad de actores en la política exterior brasileña, en tiempos de lulismo ¹

“Overflowing the national”: the multiplicity of actors in Brazilian Foreign Policy during Lula’s administration

Amanda Barrenengoa²

Resumen: En este artículo se analizan algunos de los principales ejes de la política exterior brasileña durante los gobiernos de Lula da Silva (2003-2011). Desde un abordaje cualitativo, traducimos la estrategia gubernamental para identificar actores de las clases dominantes involucrados en los procesos de integración regional. En este ejercicio emergieron una multiplicidad de actores que formaron parte, entre los márgenes estatales, de las decisiones de política exterior y que provenían de diferentes ámbitos. En este encuadre se conjugaron, de manera conflictiva, objetivos de integración y modalidades de inserción divergentes. Vinculando analíticamente la escala nacional con las dinámicas regionales, recuperamos algunas de las reconfiguraciones del plano internacional. Estas indagaciones revisten una relevancia particular en el presente, dadas las recientes transformaciones en las agendas de política exterior.

Palabras clave: Política Exterior Brasileña – Itamaraty - Clases Dominantes - Integración Regional

Abstract: In this article we analyze some of the main axes of the Brazilian foreign policy during the administrations of Lula da Silva (2003-2011). From a qualitative approach, we translate the government strategy to identify other actors of the dominant classes, in connection with the processes of regional integration. In this exercise, a multiplicity of actors emerged within the state margins, who were part of foreign policy decisions and who came from different areas. In this framework, integration objectives and divergent insertion modalities were conjugated in a conflictive way. Analytically linking the national scale with what happened in the regional dynamics, we recover some reconfigurations that took place worldwide. These investigations have a particular relevance in the present, from recent changes in foreign policy agendas.

Key words: Brazilian Foreign Policy- Itamaraty- Dominant Classes- Regional Integration

DOI: 10.24215/23142766e090

¹ Recibido: 02/10/2019. Aceptado: 13/03/2020.

² Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, Becaria postdoctoral del CONICET con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones Socio Históricas del IdIHCS (CONICET- UNLP). Docente de la Cátedra Sociología Gral. de la FaHCE- UNLP. Licenciada y Profesora de Sociología (FaHCE-UNLP). Correo electrónico: abarrenengoa@fahce.unlp.edu.ar

1. Perspectiva teórico metodológica: actores y clases dominantes en Brasil

Reconstruir algunos de los principales ejes de un gobierno en cuanto a su política exterior³, resulta ser un ejercicio que abre diferentes caminos posibles. Aquí partimos de la pregunta en torno a los intereses y conflictos que hubo en los entretelones del escenario integracionista de comienzos del siglo XXI en la región suramericana, con la observación del caso brasileño. Estos procesos y dinámicas regionales se han visto marcados por una fuerte impronta estatal, el presidencialismo y la emergencia de liderazgos fuertes, visibles en organismos como la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el propio Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros. No obstante, además de la relevancia de los actores político-institucionales, notamos un importante entramado de actores provenientes del ámbito privado, cuyos intereses fueron parte de las políticas promovidas desde los gobiernos lulistas. Desde un ejercicio de reconstrucción de su política exterior, formulamos diferentes escalas analíticas en las cuales es posible traducir la estrategia brasileña. Bajo la consideración de que la pertenencia a estas instancias y bloques integracionistas conllevó toda una complejidad y multiplicidad de actores sociales de las clases dominantes, en este artículo nos proponemos presentarlos y caracterizarlos en sus complejidades, con relación a los gobiernos lulistas.

En tiempos en los que el ciclo de gobiernos neodesarrollistas es desarticulado por la profundización de la agenda neoliberal, buscamos contribuir con una mirada amplia del período desde el foco en los múltiples actores que desbordaron los márgenes nacionales. Si tradicionalmente los análisis sobre política exterior fueron abordados desde el Derecho, la Economía y las Relaciones Internacionales, y aquellas relaciones entre gobierno y clases dominantes le fueron propias a disciplinas como la Sociología; nos proponemos, para indagar en estos fenómenos que combinan política exterior, gobierno y clases dominantes, un ejercicio ecléctico. Iremos desplegando una parte del complejo entramado de actores que se observa, desde una mirada sociológica del poder, el Estado brasileño, sus políticas y los actores involucrados (Barrenengoa, 2019). La elección del caso brasileño proviene del rol distintivo que tuvo este país en el diseño de una estrategia de integración, para la cual la región suramericana fue una pieza fundamental. A su vez, los antecedentes en torno a los procesos de integración del regionalismo postliberal demuestran la presencia de funcionarios diplomáticos y políticos de dicho país en instancias como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), la UNASUR y el MERCOSUR, entre otras. El recorte temporal se corresponde con los dos primeros gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), bajo la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011).

Observamos una fuerte burocracia estatal, de larga tradición diplomática, que convivió y circuló entre las arcas del Estado y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dentro de ella podemos mencionar un núcleo destacado de funcionarios que formaron parte de un equipo de

³ El presente artículo contiene parte de los resultados de mi investigación doctoral, contenidos en el capítulo 2 sobre Política Exterior Brasileira, de la tesis titulada "*Mudar para valer? Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003- 2011)*", dirigida por Luis Adriani y Julián Kan, y disponible en el repositorio institucional de la UNLP: <http://se-dici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>

asesores presidenciales en materia de política exterior y articulaciones internacionales. A su vez, una institución de peso y relevancia histórica como el Itamaraty, que involucra a los actores de la cancillería brasileña, sus funcionarios, sus idearios y su historia, y, sobre todo, sus disputas diplomáticas y corrientes divergentes. En su palacio se tejen las grandes tramas de la política exterior, pero a su vez emergen conflictos producto de las discrepancias en materia de relaciones internacionales e integración regional (Barrenengoa, 2019: 72). No obstante, entre los actores de las clases dominantes que fueron parte de la coalición de gobierno, nos encontramos también con empresarios, banqueros, políticos, millonarios, personajes de la industria cultural, periodistas y representantes religiosos, entre otros (Boito, 2017: 28). Además de su lugar en la estructura económica, aquí son analizados en tanto sectores de peso en la política brasileña; es decir, por sus posicionamientos en el terreno de la política exterior, la estrategia, por su acompañamiento al gobierno del PT en determinadas circunstancias, entre otras. Sus posiciones se correspondieron con la dinámica de la coyuntura en la que estaban insertos, así como en función de las políticas estatales⁴.

De esta manera, con el objetivo de reconstruir aspectos de una estrategia de amplio alcance, notamos que esta requirió, también, de la configuración de poder hacia dentro de las filas del propio país, con sus conflictos y contradicciones. A todo esto, Souza (2008) llama la “comunidad de política exterior”, es decir, el universo conformado por aquellos actores sociales y sectores que participaron del proceso de toma de decisiones y/o formación de opiniones respecto de las relaciones internacionales y la política exterior brasileña. Entre ellos podemos destacar tanto funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo, como grupos de interés, líderes de organizaciones políticas y sociales, investigadores, periodistas y corporaciones empresariales con intereses en el escenario internacional (Souza, 2008; Berringer, 2015). De aquí se desprenden el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)⁵ y las empresas brasileñas⁶, en tanto actores también presentes en la política exterior, desde una dimensión más específica que provino de la agenda de desarrollo vinculada con esta. A su vez, además de las empresas de ingeniería, tuvieron peso otros órganos financieros, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Brasil, los ministerios del Estado brasileño, actores de la diplomacia del Palacio de Itamaraty y representantes de la Federación de Industrias de São Paulo (FIESP).

Ahora bien, con el objetivo de indagar en los actores sociales de las clases dominantes involucrados en la política exterior lulista⁷, consideramos que, en su conjunto y con distintos

⁴ En el caso de las corporaciones económicas, al no mostrar un posicionamiento único frente a las políticas estatales, su postura se encontró vinculada a los intereses dominantes más generales, lo que nos refiere a las posibilidades de posturas ambiguas, en función de qué estaba en juego (Berringer, 2015: 68).

⁵ Creado en el año 1952 con el nombre de BNDE, se consolidó como el principal banco de desarrollo y financiador de los grandes proyectos de infraestructura que excedieron las fronteras de Brasil e incluso las de la región suramericana. En el año 1982, durante la dictadura militar, se le incorporó la abreviatura “S” como parte de su componente social (Novoa, 2009: 189).

⁶ Entre las empresas que fueron parte de la estrategia de política exterior y desarrollo de los gobiernos del PT, nos referimos a las empresas constructoras. Sin embargo, dado que abarcan una diversidad de servicios que van desde infraestructura, industria, energía, minería, servicios tecnológicos, hasta el medio ambiente y la minería, las denominamos “empresas de ingeniería” (Pedreira Campos, 2009: 104).

⁷ A lo largo del artículo, se utilizará de manera indistinta la referencia a empresarios y corporaciones para referirse tanto a empresas de ingeniería brasileñas (ya sea de sectores del agro, como de la industria y los

roles, todos contribuyeron en la simbolización y construcción del imaginario integracionista del período. En los márgenes estatales e institucionales, coexistieron múltiples relaciones de poder, en el marco de procesos sociales, políticos, históricos y culturales más amplios. De este modo, el estudio del Estado brasileño mediante su juego institucional, ejercido este en los planos nacional, regional e internacional, nos mostró una multiplicidad de actores sociales que también vieron reflejados sus intereses en la política exterior (Barrenengoa, 2019). Mientras avanzaba la dinámica social y política, las perspectivas de estos actores en relación con el Estado y la integración suramericana se vieron modificadas por diversos motivos. De manera que observamos múltiples formas de manifestación de sus relaciones e intereses, de acuerdo con un contexto específico. Coincidimos con Kan (2015a) y Berringer (2015), en cuanto a considerar que las definiciones de un Estado, en lo que atañe a su inserción regional, más allá de ser tomadas por las coaliciones de gobierno desde sus estructuras institucionales, incluyen a distintos sectores de las clases dominantes. Y por momentos, a sus intereses particulares. En este sentido, nos interesa visualizar la posición del Estado brasileño en instancias regionales e internacionales, como resultante de estas conflictivas y contradictorias dinámicas. Es decir, como materialización de estas complejas relaciones (Barrenengoa, 2019: 23). Coincidimos con Míguez (2017: 6) cuando se refiere a los gobiernos del PT –incluidos los de Dilma Rousseff–, en torno a la existencia de una “yuxtaposición de políticas exteriores elaboradas por Brasil”. Se trató de un período en el que fueron claros los elementos contradictorios y constitutivos, a la vez, en las arcas del propio Estado, entre los cuales cobraron protagonismo las disputas entre distintos sectores sociales. A su vez, compartimos la vinculación que plantea Berringer entre la política interior y exterior, dado que ambas muestran una configuración entre los intereses del bloque de poder al interior de una formación social (Berringer, 2015: 63).

Desde estas perspectivas, encontramos en el caso brasileño elementos que nos permiten analizar la política exterior y la política económica, entre otras, desde el énfasis en los conflictos políticos y económicos entre distintos grupos sociales que coexistieron al interior del bloque de poder. A partir de sus políticas, el Estado buscó la articulación de los diferentes sectores de las clases dominantes, sin tratarse de un acuerdo explícito. Por el contrario, junto con la dinámica social, estos avanzaron en torno a la consecución de una alianza política que permitió sostener en el tiempo un orden social, en el que las contradicciones estuvieron presentes.

A su vez, y desde una perspectiva histórica, analizamos las políticas del Estado brasileño desde su inscripción en un contexto histórico de aplicación. Por esto, el contexto regional e internacional se erigieron también en variables centrales a la hora de analizar los posicionamientos y relaciones entre actores en función de las circunstancias en las que se encontraban, en tanto que funcionarios diplomáticos o representantes de diversos grupos de interés se movieron en el plano de la política exterior en respuesta a posturas de un espacio político, una fuerza, una línea particular que representaban y no a sus voluntades o intereses individuales. Aquí retomamos el planteo que varios autores realizan a la hora de estudiar la política exterior (Morgenfeld, 2011; Kan, 2015a; Berringer, 2015, Míguez, 2017) y optamos por seleccionar una confluencia de estrategias, actores sociales e intereses. En el caso de

servicios), como a empresas y representantes de la FIESP. Todos estos son considerados parte, junto con los representantes y funcionarios estatales, de las clases dominantes brasileñas.

Berringer, recuperamos la perspectiva poulantziana y su idea de “bloque de poder”, para identificar desde la política exterior brasileña, conflictos y contradicciones entre fracciones de clases al interior del bloque de poder que el lulismo configuró en sus años de gobierno.

2. La integración desde la política exterior brasileña

Circunscribimos la política exterior brasileña en movimientos de cambio y reconfiguración por los que atravesaba el continente en su conjunto (Giacalone, 2006; Katz, 2006; Kan, 2015a; Míguez y Crivelli, 2014; Berringer, 2015). Luego de la Segunda Guerra Mundial asistimos a lo que Soares de Lima (2013) denomina una “crisis del sistema interamericano”. Con esto se refiere a la situación de transición en el hemisferio occidental dada las diferentes propuestas de cooperación, integración y desarrollo. En el marco de esta transición, la región suramericana se encontraba en una encrucijada. Por un lado, la posibilidad de aprobar el ALCA implicaba una nueva subordinación a EE.UU., que el ministro de Asuntos Exteriores Celso Amorim denominaba “entre la región suramericana y el hemisferio” (Amorim, 2014: 101). Por otro lado, se abría la posibilidad de conformación de un espacio económico político suramericano, como reflejo del MERCOSUR, pero con modificaciones y nuevos temas en la agenda. En esta segunda opción descansaba el proyecto brasileño que cosechó las primeras adhesiones con el presidente peruano Alejandro Toledo. A diferencia de lo que las fotos de aquellas primeras cumbres entre presidentes más afines al ideario “bolivariano” muestran, fueron Toledo y Lula quienes comenzaron a delinear los lineamientos de un proyecto integracionista que buscaba “desideologizar” la integración suramericana y unir voluntades heterogéneas.

Caracterizamos el período de “regionalismo postliberal” (Motta Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2009), en alusión a una dinámica de transición⁸, en la cual existieron posturas de Estados que criticaron fuertemente al neoliberalismo y propusieron agendas de gobierno alternativas a este (Merino, 2016). Las resistencias y los debates en torno a las alternativas al neoliberalismo y, en particular, al Consenso de Washington (Merino, 2018) terminaron coincidiendo con la reconfiguración de las agendas estatales. Es decir, transformaron la relación entre la economía, la política y la agenda social; y articularon actores que emergieron como parte de las coaliciones que asumieron el gobierno en cada Estado (Sanahuja, 2009, Míguez, 2017). Por ende, como rasgo distintivo, los procesos de integración regional fueron promovidos bajo marcos fuertemente estatales, así como también aparece el énfasis en una agenda de integración que reimpulsara el desarrollo desde la acción política de los Estados. Se incorporaron a las recurrentes propuestas de integración económica y comercial, nuevos parámetros de integración enfocados en asuntos como la infraestructura, la energía, la educación, la defensa de la democracia y la ciudadanía, entre otros (Briceño Ruiz, 2014). También fueron incorporados, en el caso brasileño, actores y sectores empresariales y corporativos en instancias estatales.

⁸ Para conocer más acerca del proceso de transición entre regionalismos, recomendamos la lectura de Sanahuja, José Antonio (2009). “Del regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración latinoamericana. En Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe, n.º 7, pp. 11-54.

El 1 de enero de 2003 asumió la presidencia de Brasil Lula da Silva⁹, del PT, en un marco de desgaste del neoliberalismo más ortodoxo (Berringer, 2015: 44). En su gobierno, se profundizó y diversificó la agenda de política exterior en lo que atañe a integración, en un contexto que mostraba señales de reconfiguración regional. En su primer año como presidente, Lula ya había recibido en su país a todos los presidentes de América del Sur. Por su parte, Celso Amorim los visitó todos en un período de 24 meses (Amorim, 2014: 102). Esto marcaba la prioridad en la agenda de política exterior de la región suramericana como ámbito en el cual desarrollar una estrategia de integración desde el propio Estado brasileño. Para esto, el gobierno brasileño puso a disposición toda su cartera de relaciones exteriores y sus cuadros de gobierno para construir estos objetivos (Barrenengoa, 2019).

A la par, encontramos en la aglutinación de intereses que convergieron en el rechazo al ALCA en el 2005, a sectores de burguesías locales que encontraron eco en los representantes gubernamentales encargados de las negociaciones políticas. En el marco estas negociaciones, se dieron alineamientos entre sectores de la burguesía industrial y agropecuaria brasileña, que fueron dando espesor a la alianza que se conformaría al nivel del nuevo bloque de poder (Berringer, 2015: 195-197). De esta manera, el proceso que culminó en el rechazo a la propuesta estadounidense del ALCA puso de manifiesto la emergencia de un nuevo “ethos antihegemónico” en la región (Soares de Lima, 2013), vinculado no sólo a las respuestas provenientes de sectores económicos y actores de las clases dominantes, sino también configurado en base a alternativas políticas que se fueron gestando, “desde arriba” (Kan, 2015a) y “desde abajo”, con mayor o menor coincidencia. Con esto nos referimos a la heterogeneidad de fuerzas sociales que decantaron en el lulismo, con apoyo de las centrales sindicales como la Central Única dos Trabalhadores (CUT), crítica de las políticas neoliberales impulsadas por EE.UU. en nuestra región, y, a su vez, a los actores de las clases dominantes que se verían perjudicados con el avance de la propuesta ALCA, dado que resultaba desfavorable para sus intereses económicos (Berringer, 2015; Kan, 2015b¹⁰). Así, los procesos de regionalización e integración iniciados a partir del siglo XXI obturaron de alguna manera los intentos de profundización de proyectos impulsados desde EE.UU. y sus diversas herramientas, como el ALCA, la OEA y el NAFTA (North American Free Trade Agreement).

Entre los hechos que contribuyeron en la reconfiguración del escenario regional, podemos mencionar las negociaciones fallidas en la reunión de la Ronda de Doha en Cancún en 2003, las discusiones en torno al ALCA en Miami y Puebla, el “Consenso de Buenos Aires” entre Néstor Kirchner y Lula en 2003, la crisis en las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE), y el fracaso de la Cumbre de las Américas de Monterrey en 2004, entre otras (Kan, 2015b: 40). Los funcionarios diplomáticos de países como Brasil fueron acompañados por representantes corporativos y de importantes empresas, lo cual se tradujo posteriormente en mecanismos y nuevas instancias de consulta (Kan, 2015b: 56). Durante la

⁹ Este obtuvo el 47% de los votos en el primer turno en 2002 (52.788.428 votos), mientras que José Serra, tuvo 33.366.430 (Singer, 2017: 15).

¹⁰ Para profundizar la relación entre las clases dominantes y las negociaciones que decantaron en el rechazo al ALCA, recomiendo la lectura de Kan J. (2015), “Y los empresarios también. El cuestionamiento al ALCA de las clases dominantes locales durante la reciente reconfiguración política regional. Un análisis de las fracciones industriales de Argentina y Brasil”. Revista electrónica de estudios latinoamericanos e-I@tina, Vol. 13, num. 52, p. 35-59. Julio-septiembre. Buenos Aires, 2015.

Ronda de Doha de la OMC, estos rasgos emergieron con notoriedad (Kan, 2015b: 42; Berringer, 2015: 197). De esta manera, junto con rechazo al ALCA, fueron surgiendo nuevas propuestas de integración como las provenientes de Brasil, cuyo énfasis estuvo dado por la búsqueda de conformar un ámbito de identidad suramericana. Desde algunos sectores provenientes de las clases dominantes, hubo fracciones del empresariado que apoyaban una potencial integración suramericana, dado que veían en el proyecto ALCA las consecuencias negativas que una mayor apertura comercial traería para sus intereses económicos (Berringer, 2015: 116). Así, desde la búsqueda de consolidación de una identidad suramericana, el gobierno lulista buscó la conformación de una base económica que funcionase como sustento del despliegue de su política estratégica que involucró diversos ámbitos de intervención, desde un rol de liderazgo que fue clave.

3. Las tensiones en el Itamaraty

En el Palacio de Itamaraty, la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, existían diferentes posturas respecto de promover una integración más volcada hacia el norte o hacia el sur, con sus implicancias. A su vez, distintas visiones evaluaban la propuesta de creación de un área de Libre Comercio de América del sur –impulsada por Amorim– u otro tipo de instrumento similar. En este sentido, un objetivo de la política exterior provino de la pretensión de convertir a la región suramericana en un espacio político consolidado, lo cual generó diversas tensiones y conflictos. También trajo aparejada la necesidad de nuevas capacidades y roles diplomáticos (Soares de Lima, 2013), constituyéndose en una estrategia que buscó la articulación de actores internos y externos (Barrenango, 2019: 75).

En términos de política exterior, podemos hablar de un giro sustancial en la estrategia, respecto de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso¹¹, notable a partir de diferentes aspectos. Uno de ellos, fue el cuestionamiento al rol de EE.UU. en la región y a la hegemonía neoliberal. Otro, fue la tradición nacionalista, desarrollista y en favor de la integración regional de quienes ocuparon en ese entonces el palacio de Itamaraty, personificados en las figuras del canciller Celso Amorim y el secretario Gral. Samuel Pinheiro Guimarães¹². De una política exterior subordinada a los poderes imperiales, coincidimos con Berringer en considerar que, se pasó, durante los gobiernos lulistas, a una política exterior de “subordinación conflictiva” (Berringer; 2015: 104), la cual buscó equilibrar el histórico peso estadounidense en los asuntos latinoamericanos.

Durante este período, la política exterior se constituyó en uno de los pilares de la estrategia de los gobiernos de Lula, involucrando no sólo las agendas de desarrollo económico y de relaciones internacionales sino también a sectores de la sociedad brasileña desde una fuerte

¹¹ Presidente durante los años 1994- 1998 por el PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña). Luego de reformar la Constitución, fue reelecto para el período 1999- 2002, triunfando en dichas oportunidades contra el candidato del PT, Lula da Silva. En las elecciones presidenciales de 2002, apoyó al candidato de su partido, José Serra.

¹² En esta línea, la creación de una asesoría especial de la presidencia ocupada por el Embajador Marco Aurélio García, con larga trayectoria en la secretaría de relaciones internacionales del PT, ya daba indicios del rumbo que Lula iba a imprimirle a la política exterior de su gobierno y a la región suramericana.

y abarcadora participación estatal (Soares de Lima, 2013). No obstante, esto sería señalado por sectores de la oposición como la “partidización” de la agenda de política exterior (Barbosa, 2015), algo que fue subrayado por el propio gobierno como el camino necesario para la proyección de su poder a nivel regional e internacional. A su vez, creó oportunidades para múltiples actores que iban más allá del Palacio de Itamaraty, en una suerte de pluralización de los actores de la política exterior, con lo cual se articularon actores a nivel interno y externo (Giacaglia, 2010; Míguez, 2017). Esto implicó una nueva configuración de un bloque de poder compuesto por el gran capital nacional, empresas estatales y, en ocasiones, empresas multinacionales. Esta incorporación de múltiples actores en las arcas estatales también trajo aparejados nuevos conflictos. Ahora bien, si bien la tradición diplomática brasileña data de muchos años, podemos puntualizar como rasgos sobresalientes el énfasis en la integración regional, la defensa de los intereses nacionales, el diálogo con otros Estados y zonas periféricas, la búsqueda de la expansión comercial, la participación e intervención en las instituciones como el FMI y el Banco Mundial, la reivindicación del lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU, y los instrumentos multilaterales como la OMC, entre otros (Estrella Faria, 2005: 4; Míguez y Crivelli, 2014: 68). Esto se vio cristalizado en la participación brasileña a instancias del G20; dado que, la consideración de la región suramericana como prioritaria fue inscrita en una meta más abarcadora de Cooperación Sur-Sur, que se desarrolló en el marco de transiciones más generales, a partir del debilitamiento del poder estadounidense —y el creciente acercamiento con China (Merino, 2016; Míguez y Crivelli, 2014: 74). En este sentido, luego del rechazo al ALCA, varios de los ámbitos en los que se encontraban representados los intereses de sectores del empresariado brasileño, como la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Coalición Empresarial Brasileña (CEB), continuaron teniendo vínculo con el Estado brasileño para participar de las decisiones y acuerdos en la arena internacional. Estos sectores provenientes de la industria lograron acrecentar, durante el lulismo, su lugar en las instancias de negociación y definición de estrategias de inserción internacional (Giacaglia, 2010: 109). De este modo, observamos aquí una clara vinculación entre sectores del empresariado con sectores del Itamaraty y del propio gobierno. Como resultado de la incidencia de los intereses de sectores de la construcción civil, energía, alimentos y otros vinculados al comercio de exportación, se creó con ellos el Consejo Empresarial Brasil-China (CEBC) (Berringer, 2015: 192). Desde entonces, los vínculos entre China y América Latina continuaron un camino expansivo que se profundiza en el presente¹³.

Con estas transiciones como telón de fondo, la estrategia de política exterior del gobierno de Lula, buscó, a diferencia del gobierno de FHC, ampliar el margen de maniobra apoyándose en Suramérica; para lo cual, el diseño de su política exterior fue clave. Caracterizada por los propios actores que la impulsaron como de “activa y altiva” (Amorim, 2016), esta idea refería a que la presencia brasileña en los ámbitos, foros e instancias tanto internacionales como regionales, fuese siempre en pos de participar para intervenir y generar nuevas demandas desde los países emergentes. Esto transformó el lugar que la periferia había ocupado históricamente, desde la autonomía y el universalismo como eje vertebrador de dicha estrategia (Giacaglia, 2010: 100). Además, todo un conjunto de áreas y dimensiones complementaron

¹³ En el terreno comercial, desde el año 2009, el gigante asiático se convirtió en el principal socio de América Latina y principal destino de las exportaciones. En una curva ascendente, desde el año 2000 al 2011, se constituía en el mayor exportador e importador a nivel mundial, alcanzando el 10,4% del total mundial de exportaciones, y el 9,5% de las importaciones (Cepal, 2017: 9).

esta visión, a partir del modelo de acumulación que priorizó el desarrollo y el impulso a determinados sectores del empresariado brasileño desde políticas de internacionalización. No obstante, ella se encontró con contradicciones de diferente índole y novel, algunas constitutivas del propio cuerpo diplomático y sus diferentes corrientes.

4. La Corriente Institucionalista

En Itamaraty, se destacaron distintas posiciones que se correspondieron con agrupamientos más definidos, que aquí llamamos “corrientes”. Podemos distinguir un ala más cercana a FHC, más aperturista y liberal (Míguez, 2017: 2), que se consolidó durante sus períodos presidenciales, en la cual Cerqueira (2014) incluye a Luiz Felipe Lampreia –dedicado a las Relaciones Exteriores durante dicho período–, así como a Celso Lafer –quien fuera ministro de la misma cartera en el gobierno de Collor de Mello y entre 2001-2003, e integrada también por Rubens Barbosa, conocido funcionario brasileño, embajador de Brasil en Londres, Reino Unido (1994-1999) y en Washington, EE.UU. (1999-2004), además de coordinador en el MERCOSUR en representación de Brasil y presidente del Consejo Superior de Comercio Exterior de la FIESP¹⁴. Por último, Cerqueira menciona a Gelson Fonseca, asesor diplomático de FHC y embajador en la ONU entre 1999-2003. Este sector se consolidó como tradición al calor de la hegemonía neoliberal. Con una postura crítica respecto de los lineamientos del gobierno de Lula, esta corriente marcaba que la política exterior del gobierno no seguía el principio de no intervención en asuntos relativos a sus vecinos, poniendo en jaque las tradiciones de la diplomacia del Barón de Río Branco (Soares de Lima, 2013).

Denominados también “institucionalistas pragmáticos”, reconocían las reglas con las cuales se movía la distribución del poder internacional y lo traducían en la consideración de que Brasil debía continuar las recetas promovidas por los líderes mundiales para poder adaptarse al nuevo contexto, sin la necesidad de tener un basamento ideológico como pilar de la política exterior (Barrenengoa, 2019). Adhirieron a la idea de existencia de distintos bloques internacionales, con lo cual coincidían con la corriente autonomista en su diagnóstico en torno al multipolarismo como realidad emergente ante la cual desplegar su estrategia. A su vez, ambas corrientes sostenían la necesidad del liderazgo brasileño en la región como medio para su inserción internacional (Míguez, 2017: 2). Dado que el nuevo contexto demandaba crecimiento económico en articulación con otros planos de lo social, Brasil debía apoyarse en la multipolaridad emergente para participar activamente en las instituciones internacionales, sin cuestionar la figura de EE.UU. No obstante, se opusieron fervientemente, junto a otros actores sociales, a varios de los principales ejes de la política exterior lulista, principalmente a los alineamientos que reorientaban una política norte-sur hacia una donde primaba la Cooperación Sur-Sur. Entre los sectores de las clases dominantes que manifestaron su resistencia ante las políticas del Ministerio de Relaciones Exteriores y con los que buscaron articularse, estaban aquellos nucleados en la FIESP. El presidente de su Consejo de Comercio Exterior, Rubens Barbosa –en tanto vocero de la institución– afirmaba en

¹⁴ Para mayor información sobre el funcionario ver: “Perfil: Embaixador Rubens Antonio Barbosa, Presidente do Coscex da Fiesp”, en noticias Fiesp, Agência Indusnet Fiesp, 19/02/2013. Disponible en: <https://www.fiesp.com.br/noticias/perfil-embaixador-rubens-antonio-barbosa-presidente-do-coscex-da-fiesp/> (acceso el 20/12/2018).

el año 2006 su postura de oposición a la diplomacia activa y altiva de Celso Amorim, por considerarla ideológica, populista y articulada con el denominado eje “Habana-Caracas” (Barbosa, 2015). De gran peso nacional e internacional, este se erigió en uno de los portavoces más críticos de la diplomacia brasileña.

5. La Corriente Autonomista

Si bien algunos de los funcionarios que integraban esta corriente tenían una trayectoria previa a los gobiernos de Lula –como Celso Amorim–, podemos afirmar que este grupo resurgió y se consolidó durante este período, dándole una impronta clara a la estrategia de política exterior, a pesar de los matices. Estos concebían a las políticas de industrialización como un favor central para los objetivos de desarrollo nacional; con lo cual, la política exterior sería un instrumento para esto (Berringer, 2015, Clemente, 2018). Años más tarde, el énfasis en el desarrollo que la estrategia autonomista planteaba sería motivo de conflictos. Entre las figuras emblemáticas que le dieron cauce a la política exterior brasileña podemos destacar a Celso Amorim (ministro de Relaciones Exteriores entre 2003-2011), a Marco Aurelio García (asesor de Asuntos Exteriores de la Presidencia entre 2003- 2016)¹⁵ y a Samuel Pinheiro Guimarães (secretario general de Relaciones Exteriores entre 2003-2009 y luego ministro jefe de una nueva área, la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia). La defensa de una postura autónoma de las potencias que rigen el poder internacional, como EE.UU., tuvo correlación con las iniciativas de integración regional que tuvieron a Brasil como líder, como la CSN y la UNASUR. A su vez, impulsaron la participación en organismos multilaterales como forma de contraponer el poder estadounidense, bajo los nuevos objetivos de integración sur-sur y hacia el diseño de un orden mundial de características multipolares (Míguez y Crivelli, 2014: 68).

Algunos de los conflictos en la materialización de las políticas de integración impulsadas desde los gobiernos del PT provinieron no sólo de concepciones y tradiciones diferentes, sino, principalmente, de diferencias políticas e intereses ligados a proyectos estratégicos distintos. Aquellos núcleos de la diplomacia que boicotearon las políticas de integración obturaron, en definitiva, los lineamientos estratégicos de las políticas del PT en el gobierno. Su concepción acerca de que la política exterior debía ser independiente de los gobiernos, fue la base que fundamentó sus diferencias con la corriente autonomista, que se tradujeron en la oposición al PT a lo largo de sus períodos de gobierno. De esta manera, sin que mediara un acuerdo explícito, hubo actores y estrategias articulados desde las políticas del Estado, con intereses –por momentos– divergentes. En el horizonte de la inserción internacional de Brasil como actor de peso y en la internacionalización de sus capitales desde la política estatal, todos estos coincidieron, por distintos motivos (Barrenengoa, 2019: 189). No obstante, cuando se trató del sostenimiento del proyecto político lulista, aquellos sectores de las clases dominantes que criticaban la política exterior de sus gobiernos, integraron las filas del bloque opositor, buscando condicionar hasta su destitución final, al gobierno de Dilma Rousseff.

¹⁵ Fallecido en el año 2017.

Así, la estrategia autonomista fue vista por algunos sectores del Itamaraty como una “diplomacia partidaria”, que reducía la independencia que históricamente habían sostenido desde el cuerpo diplomático (Giaccaglia, 2010: 103). Tanto por su funcionamiento en vinculación con otros actores del Estado brasileño y de la propia sociedad, como por el proceso a partir del cual sectores del empresariado fueron incorporados a la toma de decisiones en instancias internacionales aquí mencionadas; las decisiones en materia de política exterior que se impulsaron en este período fueron duramente cuestionadas. La paradoja de este proceso fue que los mismos actores de las clases dominantes que fueron, de algún modo, “sentados a la mesa” para ser tenidos en cuenta –sea por sus intereses, o mediante su participación directa en ámbitos internacionales– fueron, tiempo después, parte de la oposición y el cierre del ciclo de gobiernos del PT.

6. La política exterior brasileña y las políticas de desarrollo: un recorrido contradictorio

Como venimos observando, las reconfiguraciones que se dieron en el mapa regional desde inicios del nuevo siglo dieron cauce a agendas alternativas en distintos planos de la política lulista. En su *Carta Ao povo brasileiro* del 22/06/2002¹⁶, el propio Lula lanzaba una convocatoria amplia para su futuro gobierno con el fin de terminar con los gobiernos del Partido de la Social Democracia Brasileira (PSDB)¹⁷. En simultáneo, los debates en torno al ALCA tuvieron como resultado una división de aguas en medio del debate presidencial, en el que por un lado se encontraban las acciones de rechazo impulsadas por el PT, con una postura menos contundente y de mayor aceptación al ALCA, y por otro los miembros del PSDB.

Estas dinámicas nos permiten entrever el movimiento de los actores de las clases dominantes en el plano político y económico, dentro del propio Brasil y en los márgenes regionales. Desde una mirada general, el rechazo al ALCA significó la pérdida de la influencia de EE.UU. en la región suramericana (Míguez y Crivelli, 2014: 77), lo cual impactó en las propuestas y discusiones en torno a la integración. Para los actores de las clases dominantes provenientes de industria brasileña, particularmente la FIESP, el MERCOSUR tenía un “valor estratégico”, como parte de la “implementación de un nuevo modelo de inserción de los países de la región en el mercado internacional” (Ardissone, 1999: 61). A su vez, consideraban que la creación del MERCOSUR abría oportunidades para conciliar las producciones de los diferentes países, desde la libre competencia¹⁸ (FIESP, 5/08/1996). Junto con el apoyo al MERCOSUR, la FIESP demandaba el financiamiento del BNDES para las exportaciones (Berringer, 2015: 115). Esto era de

¹⁶ Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml> Portal Folha de Sao Paulo (acceso el 20/10/2017).

¹⁷ Este se erigió en principal partido opositor de los gobiernos del PT, en los períodos presidenciales de Lula y Dilma. Sus partidarios son denominados “tucanos”.

¹⁸ “*A concorrência é condição determinante da eficácia do projeto de integração. Só conseguiremos fazer do Mercosul um instrumento a favor dos países e dos consumidores da região, se tivermos a liberdade para os empreendedores e igualdade de condições na disputa pelo mercado*”. (FIESP, 5/08/1996). “La competencia es la condición determinante de la eficacia del proyecto de integración. Sólo conseguiremos hacer del Mercosur un instrumento en favor de los países y consumidores de la región si tenemos libertad para los emprendedores e igualdad de condiciones en la disputa del mercado” (traducción propia).

esperarse, dado que importantes sectores de las burguesías locales demandaban competir en condiciones de mayor igualdad con sectores empresariales de EE.UU. y China; y así terminaron optando por un neoliberalismo más moderado para aglutinarse desde la oposición a las políticas aperturistas (Berringer, 2015: 104). Visto desde el Estado brasileño, se trató de la recomposición de su capacidad de intervención en el ámbito económico, lo cual iría a favorecer el consiguiente ciclo de crecimiento y expansión económica.

Como consecuencia de las políticas de desarrollo impulsadas desde el gobierno lulista, aumentaron de manera extraordinaria la producción nacional y las capacidades de competencia e inserción en los mercados internacionales (Bustelo, 2012: 77), lo que impactó en el crecimiento de grandes segmentos de las clases dominantes, inclusive aquellos sectores que se fueron erigiendo, mientras avanzaban los gobiernos lulistas, en partícipes del bloque opositor. La estrategia de los gobiernos lulistas benefició a sectores de las clases dominantes que ocupaban posiciones clave en la estructura productiva, como los sectores del agro y la industria. Estas empresas recibían créditos provenientes del BNDES, el Banco do Brasil y/o los fondos de pensión de empresas públicas, lo cual consolidaba su posición en el mercado brasileño y les permitía volverse más competitivas a escala internacional (Barrenengoa, 2019). En este sentido, podemos visualizar un primer ciclo en el que se sostuvieron políticas macroeconómicas ortodoxas (Estrella Faria, 2005: 6) para dar paso, a partir de 2006, a un ciclo propiamente neodesarrollista. Este coincidió con políticas de desarrollo económico y aprovechamiento del potencial productivo, tutelado por el Estado en términos de financiamiento y lanzamiento de instrumentos como el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), la Política de Desarrollo Productivo (PDP) y el Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) (Maricato y Royer, 2017: 153). De este modo, coincidimos con Berringer (2015) en torno a la denominación de “Frente Neodesarrollista”, para caracterizar a los diferentes actores y sectores que constituyeron el bloque de poder que se sostuvo durante los gobiernos lulistas.

Entre las empresas constructoras, Odebrecht, Camarago Corrêa, Andrade Gutiérrez y Queiroz Galvão siguieron el camino de la internacionalización, convirtiéndose en jugadoras mundiales gracias a su expansión en la región latinoamericana, con construcciones en al menos 16 países. Como contrapartida, el Estado brasileño recibía Inversión Extranjera Directa (IED), proveniente de estas empresas “multilatinas” (Clemente, 2018), y sus cuentas también crecían exponencialmente. El pico máximo obtenido en 2006 generaba que Brasil se colocara detrás de China e India por sus empresas competitivas denominadas “*global players*”. De esta manera, tanto el Estado como las empresas obtenían saldos favorables en la ecuación del crecimiento brasileño. Es así que, en coincidencia con Míguez (2017: 3), los empresarios brasileños fueron actores clave de la política de integración regional promovida durante el lulismo. En relación con los objetivos de Cooperación Sur- Sur, estas empresas también lograron instalarse en África –acompañadas por las gestiones políticas de funcionarios del Estado– con inversiones en infraestructura de corredores ferroviarios, aeropuertos, hidroeléctricas y puertos (Lamas, Finazzi y Nasser, 2017: 138). Como nunca antes, su expansión generó el engrosamiento de las reservas y el ingreso de divisas a Brasil¹⁹. Las relaciones cercanas entre Estado y empresas de ingeniería hicieron que fuesen favorecidas en la integración de la infraestructura y en el mercado suramericano de esos años. En términos de intereses, no fue solo la estrategia de los gobiernos del PT la que impulsó dichas

¹⁹ A esto lo acompañaron políticas de redistribución de la renta y salario mínimo (Diniz y Boschi, 2013).

asociaciones público privadas, sino que también los sectores del agronegocio y la industria vislumbraron en el contexto económico y político una posibilidad para aumentar sus ganancias (Barrenengoa, 2019: 202). Podemos afirmar, entonces, que existió una correlación entre los objetivos de inserción internacional –desde la estrategia de política exterior– y las políticas de desarrollo lanzadas desde el propio Estado brasileño. El gobierno del PT conjugó, por un lado, la política desarrollista vía BNDES con, por otro, la política monetaria de tipo neoliberal (Actis, 2011), lo cual abrió un conjunto de debates.

Unos años antes, en las negociaciones en torno al ALCA, observábamos también este entrelazamiento entre acciones del Estado y de las empresas, con sectores más resistentes a la propuesta del ALCA y otros menos –en función de sus intereses. Entre los más protectionistas, que se opusieron desde el inicio, se trató de aquellos empresarios que tenían en el mercado suramericano la colocación de sus productos manufacturados, como químicos, electrónicos, alimentos, papel y celulosa, entre otros (Berringer, 2015: 119). Por el contrario, aquellos volcados al mercado internacional, como los actores del agronegocio, la siderurgia, calzados y textiles, no veían su inserción amenazada con la propuesta. Por su parte, los sectores de automotrices y autopartes veían con mayor cautela al ALCA, dado que el MERCOSUR los beneficiaba a la hora de comercializar con la región, mientras que la apertura a empresas de EE.UU. y México generaría una competencia desigual (Berringer, 2015: 118). Respecto de la FIESP, notamos una posición ambigua y oscilante (Kan, 2015b: 52). Cuando se trató del avance de la estrategia de política exterior impulsada por los funcionarios del Itamaraty, sectores de la industria nucleados en la FIESP dudaban respecto de si no era mejor volver a comercializar con EE.UU., en lugar de hacerlo con nuevos socios²⁰. Ahora bien, dado que nos propusimos indagar en estos actores desde un abordaje amplio y atendiendo a sus distintas escalas y características en tanto actores de las clases dominantes, notamos que sus intereses fueron opuestos a la agenda de política exterior promovida desde los actores gubernamentales.

Hablando en general, la estrategia de las grandes empresas brasileñas fue ampliar la presencia en los mercados. Los bancos nacionales apoyaron esta estrategia. La dificultad obvia es que el resultado sistémico de esto era limitado, frente a la presencia de otros competidores más bien fornidos de capital y apoyados por estados más poderosos. El gobierno de Lula contribuyó, directa y / o indirectamente, a la estrategia de expansión de las empresas brasileñas. Pero la reciprocidad no fue verdadera, es decir, las empresas privadas brasileñas no contribuyeron a los demás objetivos de la política exterior del gobierno de Lula. Es decir, no contribuyeron a una estrategia de integración de otro tipo. A causa de esto, hubo varios conflictos entre empresas y gobierno (Entrevista a funcionario del PT, 16/11/2017, São Paulo).

²⁰ A modo de ejemplo, el Gerente de Relaciones Internacionales de la FIESP cuestionaba los avances de Celso Amorim en las negociaciones con Serbia y Montenegro, indicando que *“Precisamos menos ideología y más estrategia (...) Itamaraty fue a hacer promoción comercial en Serbia y Montenegro. Ahora los recursos son escasos, entonces es preciso racionalizar, por qué no ir para Texas en vez de Serbia”* (OESP, 5/10/2004). (en Kan, 2015b: 52).

De esta manera, en los sinuosos márgenes de la política exterior y las políticas de desarrollo, las empresas fueron, de algún modo, parte muy importante de la estrategia de los gobiernos lulistas, con lo cual, la presuposición de que la integración regional la hicieron los presidentes y sus funcionarios de cancillería invisibiliza de manera problemática otros intereses que intervinieron y dieron como resultado la decisión del gobierno a instancias regionales. Su presencia va a marcar el nivel de las contradicciones emergentes, ya que el creciente protagonismo que los sectores empresarios y corporativos fueron adquiriendo en las decisiones de política nacional e internacional terminó por generar conflictos que se hicieron más visibles hacia el final del ciclo de los gobiernos del PT (Míguez, 2017).

Afirmamos que, las relaciones de fuerza, los intereses corporativos, las condiciones del contexto y las características de los actores se vuelven variables fundamentales a la hora de traducir las decisiones de los representantes del Estado brasileño en instancias internacionales y regionales de decisión (Barrenengoa, 2019: 236). En un contexto de reconfiguraciones, estos sectores se constituyeron en actores de las clases dominantes al calor de los gobiernos lulistas y como resultado de las políticas de integración, del nuevo regionalismo, de su expansión —en el caso de las empresas— y de las políticas de desarrollo. La correspondencia entre la política exterior y los márgenes de autonomía necesarios para que empresas brasileñas pudieran expandirse en el mercado mundial, contribuyó a la conformación de un frente neodesarrollista (Berringer, 2015: 188-189). El peso de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que promulgaban la estrategia de gobierno radica en que ellos también se encontraron con varias contradicciones allí, en las disputas que ocurrieron dentro de las propias estructuras estatales. Al igual que la FIESP, lejos de tratarse de una institución monolítica, el Itamaraty es una muestra de la dinámica de los conflictos y las circunstancias que los acompañan, en el plano nacional, regional e internacional (Míguez, 2017). De este modo, existieron fuertes críticas a la política exterior del lulismo radicadas en lo que se consideraba una “mentalidad de sustitución de importaciones”, que señalaron también a determinadas empresas que preferían el proteccionismo gubernamental a la libre competencia. En particular, la llegada de productos importados chinos afectó a sectores de la industria local que la FIESP representaba, motivo suficiente para que se opusieran al proteccionismo en las compras públicas, con contenido local, y reclamaran una política cambiaria favorable a la industria de transformación local (Boito; 2017: 33).

En períodos distintos, pero de igual forma oscilantes en sus posturas, distintos sectores representados en la FIESP mostraron posiciones contradictorias ante las políticas de desarrollo enmarcadas en la agenda de política exterior del Estado brasileño. En el caso del ALCA, los sectores de las burguesías industriales representados en la FIESP no coincidieron con el modo en el cual EE.UU. condicionaba la aceptación del acuerdo, es decir, la apertura económica que implicaba. No obstante, lejos estuvieron de apoyar los argumentos del lulismo. Por el contrario, el rechazo fue en favor de fracciones del agro y la burguesía, a pesar de que desde la propia FIESP hubo sectores que preferían aliarse con EE.UU. Es claro el hecho de que, más allá de que a ciertos sectores de la burguesía paulista los favorecieron las políticas del Estado brasileño, esto no significa que irían a apoyar el ideario integracionista ni, mucho menos, la estrategia del gobierno. En esta línea, los diplomáticos Sergio Amaral,

José Botafogo Gonçalves y Rubens Barbosa²¹ participaban en el año 2006 de un seminario sobre internacionalización de las empresas brasileñas, organizado por el Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales (Cebri), una organización no gubernamental. Lo que les preocupaba de la política exterior era el vuelco hacia la cooperación con países de América del Sur, que iba en detrimento de las relaciones con otros países. Por ejemplo, apuntaban a la caída de la participación en las exportaciones a EE.UU. de un 25% a un 18%: *“Isso é ruim, pois vendemos para os Estados Unidos produtos com valor agregado, e nesse campo acabamos perdendo espaço para a China”*²² (Sergio Amaral, BBC Brasil, 22/11/2006). Como contrapartida, preferían que Brasil volviese a priorizar, en sus vínculos comerciales, las relaciones con los mercados de países como EE.UU. y Europa²³. Así, eran claras las diferencias sustanciales respecto de los principales ejes de la política exterior brasileña, su reorientación hacia zonas periféricas del mundo, sus acuerdos de integración suramericana y, sobre todo, la pérdida de peso primordial que tenía EE.UU. en este escenario.

En síntesis, desde una mirada amplia de la participación de los diferentes actores de las clases dominantes que participaron en los procesos de integración y en las discusiones en torno a la política exterior y de desarrollo brasileñas, afirmamos que fueron tres las “hejías” que, para los sectores opositores, el lulismo cometió. Por un lado, la recuperación de un fuerte rol estatal en el estímulo de las inversiones de empresas públicas, centralmente en las áreas de energía, gas y petróleo, centrales para erigirse en un actor de peso global. En segundo lugar, la utilización de instrumentos financieros públicos para la expansión y el crecimiento de las estructuras productivas y las empresas de ingeniería, desde el BNDES y sus propios instrumentos para el desarrollo económico. En tercer lugar, junto con estas variables, las políticas de redistribución de la renta nacional incorporando a grandes franjas de la población²⁴.

Estos aspectos pusieron en evidencia la articulación que hubo entre la política económica y la agenda de política exterior, que buscó ampliar la presencia brasileña en la región suramericana y el mundo, desde los actores gubernamentales y las propias empresas. A su vez, se tradujo en el rol activo de Brasil en los procesos de integración regional e inserción internacional, lo cual generó debates y contradicciones al interior del Itamaraty y dentro la FIESP, sacudiendo a actores sociales provenientes del ámbito público y privado. Lejos de

²¹ Los tres fueron funcionarios del gobierno de FHC, siendo Embajadores brasileños en países como Londres y EE.UU.

²² “Eso es malo, porque vendemos a los EE.UU. productos con valor agregado, y en ese campo terminamos perdiendo espacio para China” (traducción de la autora).

²³ Los intereses de estos funcionarios pueden ser comparados con otros sectores de la economía brasileña que no estaban siendo beneficiados con sus políticas; con lo cual, apoyaban en estos sus expectativas de cambio de rumbo en las políticas del PT. Se referían a que “las mudanzas en la mentalidad del gobierno sólo iban a sucederse a partir de presiones del sector privado”, y que este debía ser el motor del “cambio de mentalidad”. Sergio Amaral, ex embajador de Brasil en Londres decía que era favorable al comercio con cualquier país, dado que se vende a todos aquellos que quieran comprar; pero que lo que no consideraba bueno era priorizar un grupo de países en detrimento de otros (*“Sou favorável ao comércio com qualquer país, você vende para todos que queiram comprar. O que eu não acho bom é priorizar um grupo de países em detrimento de outros”*, BBC Brasil, 27/11/2006).

²⁴ El salario mínimo creció un 70% entre 2004 y 2014, a lo que se incorporaron las políticas redistributivas como Bolsa Familia, Minha Casa Minha Vida, etc. (Zalhut Bastos, 2017: 79-80).

tratarse de bloques monolíticos, estos diversos actores desplegaron sus estrategias en conjunto; de tal modo que, ante determinadas circunstancias, algunos sectores se agruparon detrás de intereses comunes que encontraron eco en las políticas del PT, mientras que, cuando se trató de la integración regional, no hubo coincidencia entre los sectores de las burguesías nacionales y los sectores del gobierno del PT (Fuser, 2017). Es decir que algunos de los sectores industriales de la FIESP no sólo no acompañaron estas políticas, sino que fueron articulándose en oposición a estas; algo que se observa con mayor claridad a instancias del golpe parlamentario a Dilma Rousseff en el año 2016 y con el freno al proyecto político del PT en Brasil.

7. Consideraciones finales

En este artículo hemos recuperado algunas de las políticas promovidas por los gobiernos lulistas desde su agenda de política exterior, a partir de una propuesta con una mirada amplia acerca de la participación de distintos actores de las clases dominantes en los márgenes estatales. En un contexto de grandes transformaciones, recorrimos los vínculos entre las políticas de desarrollo e integración regional y sus impactos a nivel interno. Considerando que el análisis de lo que aconteció a nivel nacional desbordó esta escala, pudimos vincularlo con dinámicas regionales y globales. Mientras avanzaba un período de transición y resquebrajamiento del consenso neoliberal propio de finales de siglo XX, se fueron erigiendo nuevas agendas que articularon a los Estados suramericanos desde distintos instrumentos. A partir del caso brasileño, derivamos algunas conclusiones.

En primer lugar, las circunstancias que antecedieron a la asunción de la coalición de fuerzas del PT en Brasil nos dan cuenta de un escenario de importantes transiciones a nivel internacional. Entre estas reconfiguraciones, la región transitó un período de regionalismo postliberal, en tanto reconstituyó el rol del Estado como principal articulador de los procesos de integración regional y desarrollo al interior de la mayoría de los Estados. No obstante, esto no fue en detrimento de la coexistencia, en los márgenes estatales, de otras agendas de política exterior y actores sociales que las promovieron. El vínculo entre estos a través diferentes momentos de conflicto y convivencia, que se retrotraen a tiempos de discusiones en torno al ALCA. Esto se tradujo también en nuevos conflictos y contradicciones a la hora de definir los modos de inserción regional e internacional, y los nuevos instrumentos.

En segundo lugar, pudimos dar cuenta de la articulación entre la política exterior y las políticas de desarrollo e integración, que dieron como resultado la internacionalización de sectores de las burguesías locales, que comenzaron siendo empresas nacionales y se convirtieron en empresas multinacionales. Para este proceso, el rol del Estado brasileño también fue clave, dado que la región suramericana fue un área prioritaria en su agenda de política exterior. Esto implicó la multiplicación de actores que formaron parte de ella, ya sea por su peso en la estructura económico productiva, como por su participación en instancias diplomáticas del Estado, o por el rol que ocupaban en la articulación de fuerzas sociales que sostuvieron al lulismo en su alianza de gobierno. Durante los gobiernos del PT, la estrategia conllevó la necesidad de articular sectores y actores de las clases dominantes a nivel local e internacional, que fueron parte de las contradicciones que luego emergieron. Ahora bien, los lineamientos al nivel de las políticas de gobierno y la política exterior también nos

permitieron observar alianzas y contradicciones al nivel de las políticas económicas. Estas se visualizaron a partir de distintos agrupamientos que se distinguieron en las discusiones en torno al ALCA: a grandes rasgos, aquellos que visualizaron en el acuerdo una vía posible para su inserción internacional, como los sectores del agronegocio; y, por otro lado, el conjunto de actores que vieron en el comercio regional la posibilidad de su consolidación, para una mejor posición en el escenario internacional, que acompañaron las políticas del PT en su promoción de la integración suramericana. Estos diversos actores desplegaron sus estrategias en simultáneo, transitando contradicciones y matices que dificultan caracterizarlos de manera unívoca.

Por último, la recuperación de los principales ejes de la política exterior nos llevó a confirmar como rasgo sobresaliente del período, la renovada presencia estatal en la coordinación y planificación de la economía y la política, junto con la ampliación de la agenda social y el involucramiento de actores de las clases dominantes en los márgenes estatales. La integración regional fue entonces recuperada desde la política exterior brasileña, como una herramienta clave para el desarrollo nacional y suramericano. De esta manera, remarcamos la relevancia de tomar en cuenta aquellos múltiples intereses y actores que se tradujeron de la agenda de política exterior, para poder profundizar los análisis sobre las relaciones entre los Estados y las clases dominantes. En términos regionales podemos afirmar que el Estado brasileño tuvo un rol activo en el proceso de integración suramericana, participando y siendo parte de la reorientación del MERCOSUR, apoyando el ingreso de Venezuela, e integrando los nuevos bloques como la UNASUR y la CELAC. Así, la estrategia se vertebró en el plano regional, optando por la región suramericana como terreno posible para el despliegue de políticas que fueran en el sentido de una mayor integración entre Estados. Y no sólo por una proximidad geográfica, sino también, y, por sobre todo, por un sentido de la oportunidad histórica, y la coincidencia de objetivos mínimos con el resto de los Estados. Junto a esto, el acercamiento del Estado brasileño a determinadas empresas promovió su internacionalización y expansión a los fines de su inserción en el mercado suramericano y global. Esto fue posible gracias a la conjugación de una estrategia que buscó proyectar su liderazgo en Suramérica, a partir de diversos instrumentos. El BNDES, como ente financiador de los proyectos de infraestructura y las empresas constructoras brasileñas, vía relaciones interestatales que permitieron licitaciones, trazó así los caminos económico comerciales de la integración regional.

De esta manera, reafirmamos que la política exterior se convirtió en uno de los pilares de la estrategia de gobierno de Lula, involucrando las agendas de desarrollo y las relaciones internacionales, y articulando a una multiplicidad de sectores y actores de las clases dominantes brasileñas, desde una abarcadora presencia estatal. La opción por un tipo de integración suramericana se dio en el marco de una estrategia de política exterior más amplia, bajo nuevos parámetros provenientes de una situación de relativa multipolaridad emergente.

8. Bibliografía

Actis, E. (2011). La estrategia "híbrida" de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo Heterodoxo. *Revista Temas debates* (En línea) no.22 Rosario dic. 2011.

Amorim, C. (2014). *Breves Narrativas Diplomáticas*. 1ª ed. Buenos Aires: Taeda, 2014.

- _____. (2016). *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Fundação Alexandre de Gusmão. Editora Unesp. Brasília, 2016.
- Ardissone, C. M. P. (1999). Percepções e ações do empresariado industrial brasileiro no contexto do Mercosul. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, PUC-RJ, Rio de Janeiro, 1999.
- Barrenengoa, A. (2019). "¿Mudar para valer?" Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011). Tesis doctoral. Publicada en Repositorio institucional de UNLP (SEDICI). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>
- Barbosa, R. (2015). FHC e Lula, políticas externas divergentes. Instituto Teotônio Vilela, del PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). 2/12/2015. Disponible en: <http://itv.org.br/opiniaol/ldquoofhc-e-lula-politicas-externas-divergentesrdquo-por-rubens-barbosa> (acceso el 30/11/2018).
- Berringer, T. (2015). *A burguesía brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. 1ed. Curitiba, Appris, 2015.
- Boito, A. (2017). O legado dos governos do PT. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. 1 ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Briceño Ruiz, J. (2014). Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Poshegemónico en América Latina. En Soto Acosta (ed.) *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. San José (Costa Rica): FLACSO, pp. 23-34.
- Bustelo, S. (2012). Desenvolvimento e políticas industriais: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008). Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Rio de Janeiro, 2012.
- “Carta ao Povo Brasileiro”, presentada por Luiz Inácio Lula da Silva en tanto candidato a la Presidencia de la República por el PT, en São Paulo, 22/06/2002. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml> Portal Folha de Sao Paulo (acceso el 20/10/2017).
- CEPAL (2017). La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe, José Durán Lima Andrea Pellandra. Serie Comercio Internacional n° 131, año 2017. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf (acceso el 19/03/2019).
- Cerqueira Franci, D. (2014). Brasil en el proceso de integración con América del sur: una política destinada a consolidar la lógica de acumulación del capital. *XIV Jornadas de Economía Crítica Perspectivas económicas alternativas*. Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014.
- Clemente, D. (2018). Las estrategias IIRSA-COSIPLAN y “Campeones Nacionales” en el proyecto regional de Brasil: la construcción de una hegemonía (2002-2016). Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, 15 de diciembre de 2017, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Bs. As., Argentina.

- Diniz E. y Boschi R. (2013). Uma nova estratégia de desenvolvimento? En Bresser-Pereira, org. *O Que Esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV: 27-60. Trabalho apresentado no 8o. Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 26-27 de setembro de 2011.
- Estrella Faria, L. A. (2005). La política exterior de Brasil: ¿dónde queda el Sur?, en *Revista del Sur* Nº 61, p. 4. Disponible en: <http://integracionsur.com/wp-content/uploads/2016/11/FariaDondeQuedaSur.pdf>
- Giaccaglia, C. (2010). La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva. *Revista Confines* 6/12, agosto-diciembre.
- Giacalone, R. (2006). ¿Una alianza entre izquierda y empresarios? En *Revista Nueva Sociedad*, 202, marzo-abril de 2006.
- Kan, J. (2015a). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. 1a Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
- _____. (2015b). Y los empresarios también. El cuestionamiento al ALCA de las clases dominantes locales durante la reciente reconfiguración política regional. Un análisis de las fracciones industriales de Argentina y Brasil. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos e-I@tina*, Vol. 13, núm. 52, p. 35-59. Julio-septiembre. Buenos Aires, 2015.
- Katz, C. (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. 1a Ed. Buenos Aires, Luxemburg.
- Lamas I., Finazzi J., y Nasser R. (2017). Entre Porto Alegre e Davos. En Maringoni Gilberto, Meireiros Juliano. *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Maricato, E. y Royer, L. (2017). A política urbana e de habitação. En Maringoni Gilberto, Meireiros Juliano. *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Merino, G. (2016). Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas para América Latina. En *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 7(2) 2016, pp. 201-225.
- Merino, G. (2018). Del apogeo “lulista” a la destitución de Dilma. El devenir popular neodesarrollista en Brasil, en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, Nº66, UNAM, México, enero 2018.
- Míguez, M. C. (2017). Política interna y política exterior en el regionalismo del siglo XXI: conflictos políticos y crisis del MERCOSUR en el Brasil reciente, en *Informe Integrar*, nº101, pp. 2-22, La Plata, febrero 2017.
- Míguez M. C. y Crivelli A. (2014). *El Brasil actual: entre viejos y nuevos roles y socios. Realidad Económica*. IDAES, Buenos Aires, 2014 pp. 65 – 95.
- Morgenfeld, L. (2011). Argentina y América Latina ante un histórico dilema: unidos o dominados. *Rebela*, Revista Brasileira de Estudios Latinoamericanos. v. 1, Nº 1, pp. 10-37.
- Motta Veiga, P. y Ríos S. (2007). O regionalismo post-liberal na América do Sul: origens,

iniciativas e dilemas. *CEPAL, Serie Comercio Internacional*, 82, p. 3-48.

Pedreira Campos, P. H. (2009). As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. En *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. 1 ed. (Cap. 2 Construtoras, p. 103-114). São Paulo Expressão Popular, 2009.

Sanahuja, J. A. (2009). 'Del regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración latinoamericana. En *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*, n.º 7, pp. 11-54.

Soares de Lima, M. R. (2013). Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o brasil. *Lua Nova*, São Paulo, 90: 167-201, 2013.

Perfil: Embaixador Rubens Antobio Barbosa, Presidente do Coscex da Fiesp, en notícias Fiesp, Agência Indusnet Fiesp, 19/02/2013. Disponible en: <https://www.fiesp.com.br/noticias/perfil-embaixador-rubens-antonio-barbosa-presidente-do-coscex-da-fiesp/> (acceso el 20/12/2018).

Entrevista Secretario de Relaciones Internacionales del PT y Foro São Paulo (2005- 2009). Miembro del Directorio Nacional del PT. Miembro del Directorio estadual del PT, por São Paulo, 16/11/17.