UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

TESIS DOCTORAL

La política exterior de Brasil en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016): continuidad con reducción progresiva del activismo

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Walter Antonio Desiderá Neto

Directora

Paloma González Gómez del Miño

Madrid

© Walter Antonio Desiderá Neto, 2021

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

TESIS DOCTORAL

LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016): continuidad con reducción progresiva del activismo

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Walter Antonio Desiderá Neto

DIRECTORA

Paloma González Gómez del Miño

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016): continuidad con reducción progresiva del activismo

Tesis Doctoral que presenta

Walter Antonio Desiderá Neto

para obtención del grado de Doctor

Bajo la dirección de la Doctora

Paloma González Gómez del Miño

MADRID
2020

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DEPARTAMENTO DE RELACIONES INTERNACIONALES E HISTORIA GLOBAL

TESIS DOCTORAL

La política exterior de Brasil en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016): continuidad con reducción progresiva del activismo

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Walter Antonio Desiderá neto

BAJO LA DIRECCIÓN DE

Dra. Paloma González Gómez del Miño

MADRID

2020

Nuestra asociación con los países emergentes, sobre todo con los BRICS, está cada vez más sólida. Nuestra relación con los países del Sur se estrechó, en especial con los países africanos, con los cuales mantenemos lazos históricos y culturales y hemos forjado fuertes compromisos en favor de su desarrollo. Somos referencia y jamás recusaremos apoyo a los países más pobres, que luchan contra el retraso y buscan elevar sus pueblos a unos paradigmas básicos civilizatorios. Trabajamos permanentemente para construir una relación proficua y productiva con las naciones desarrolladas. La fundación de nuestra política exterior es la relación harmónica y respetuosa con nuestros hermanos latinoamericanos. A ellos siempre debemos ofrecer lo mejor de nosotros. La más grande de nuestras prioridades es la integración regional, principalmente con nuestros vecinos de América del Sur.

DILMA ROUSSEFF

Presidenta de Brasil (2011-2016)

Discurso con ocasión de la ceremonia de toma de posesión del Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado, a 28 de agosto de 2013.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad Complutense de Madrid (UCM) por concederme esta oportunidad. A todo el equipo de funcionarios del Campus de Somosaguas y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, por la atención. A mi tutora, Paloma Román Marugán, por enseñarme los primeros pasos. A mi directora, Paloma González Gómez del Miño, por apoyarme en todas mis decisiones y siempre fiarse de mí. Al investigador Bruno Ayllón, por las sugerencias iniciales. A los demás profesores y a los compañeros de doctorado, por la transmisión de sus conocimientos con mucha atención, rigor y sensibilidad sociopolítica.

Soy grato también a la Universidad Estadual de Rio de Janeiro (UERJ) por recibirme en mi estancia internacional. Agradezco a los funcionarios del Instituto de Estudios Sociales y Políticos, por su simpatía, especialmente las señoras que preparaban el café a todo rato. A los profesores Carlos R. S. Milani y Leticia Pinheiro, por su excelencia. A mi orientadora, Maria Regina Soares de Lima, por los comentarios y las críticas fundamentales. A los compañeros de doctorado del Observatorio Político Suramericano, por su cuidadoso interés por mi investigación.

Agradezco a mi Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y al pueblo brasileño, por proporcionarme la excedencia. Al compañero André R. Viana y al equipo de funcionarios en Brasilia, por acompañar los trámites burocráticos. A los colegas André B. Calixtre y Pedro S. Barros, por auxiliarme en los contactos para las entrevistas. En esa dirección, agradezco al Embajador Celso Amorim, al Embajador Antonio Patriota y a la profesora Esther Dweck por su pronta disponibilidad.

Al profesor Haroldo Ramanzini Junior, agradezco por la nueva amistad y la asociación. A los profesores del curso de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, soy grato por la basis proporcionada en teoría, historia y metodología.

Por último, agradezco a mi familia, por el amor incondicional, sin el cual no sería nadie: mis padres, mis hermanas y mis tías. A mis amigos de Brasil, por calentarme el corazón con sus visitas: Bruna, Caio, Céci, Heber, Alinne, Carol, Carla, Lúcia, Rodrigo, Bel, Wonder y Marina. A mis amigos de Madrid, por la acogida genial, sin la cual mis días no tendrían color: Dani, Angela, Nelson, Alba, Claudia, Babi, Isadora, Silvy, Pedro, Iván y Mian. A mis amigos de Barcelona, por mis días de (no mucho) descanso: Andrey, Dani y Jarla. A mis amigos de Lisboa, por los viajes inolvidables: Tati, Aninha, Fran y Marco. A mis amigos de Brasil, por su cariño: Dani, Rebeca, Wallace, Lara, Sici, Dani(ella) y Flávia. Y a Gustavo, por no apartarse de mí ni siquiera por un segundo. ¡Os quiero mucho a todos!

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS **7**
ÍNDICE DE GRÁFICOS **8**
ÍNDICE DE TABLAS **9**
LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS **12**
RESUMEN **15**
ABSTRACT **17**
RESUMO **19**
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA **21**
1.1. Introducción **21**
1.2. Objetivos e hipótesis **25**
1.3. Metodología **27**
1.3.1. El método científico *27*
1.3.2. La inferencia descriptiva: el primer objetivo general de esta tesis *29*
1.3.3. La inferencia causal: el segundo objetivo general de esta tesis *36*
1.4. Fuentes **50**
1.5. Estructura de la tesis **50**
CHAPTER 1. INTRODUCTION, OBJECTIVES AND METHODOLOGY **52**
1.1. Introduction **52**
1.2. Objectives and hypotheses **55**
1.3. Methodology **57**
1.3.1. The scientific method *57*
1.3.2. The descriptive inference: this thesis's first objective *59*
1.3.3. The causal inference: this thesis's second objective *65*
1.4. Sources **78**
1.5. Thesis structure **78**
CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016): CONTINUIDAD CON REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL ACTIVISMO – LAS RELACIONES SUR-SUR **80**
2.1. Introducción **80**
2.2. El entorno regional **81**
2.2.1. Mercosur *81*
2.2.2. UNASUR y CELAC *101*
2.2.3. Comercio e inversiones *116*
2.3. El Sur Global **122**
2.3.1. ASA, ASPA e IBAS: África, Oriente Medio y Asia Meridional *122*

2.3.2. BRICS: los grandes emergentes y Asia-Pacífico 129

2.3.3. China 135

2.3.4. Comercio e inversiones 137

2.4. Apuntes preliminares 147

CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016): CONTINUIDAD CON REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL ACTIVISMO – LAS RELACIONES CON LAS GRANDES POTENCIAS 150

3.1. Introducción 150

3.2. Estados Unidos 151

3.2.1. Breves precedentes 151

3.2.2. Las visitas presidenciales intercambiadas en 2011 y 2012 153

3.2.3. El escándalo del espionaje cibernético y sus consecuencias 160

3.2.4. El camino hacia la VII Cumbre de las Américas y la normalización de las relaciones bilaterales 164

3.2.5. Comercio e inversiones 168

3.3. Unión Europea 171

3.3.1. Breves precedentes 171

3.3.2. La asociación estratégica UE-Brasil a lo largo del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) 175

3.3.3. Las cumbres UE-CELAC 184

3.3.4. Comercio e inversiones 187

3.4. La política exterior de Brasil en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) 192

CAPÍTULO 4. FACTORES CAUSALES DEL COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016): EL ESTILO DE LIDERAZGO DE LA PRESIDENTA, SU PROCESO DE LIDERAZGO Y LAS RESTRICCIONES INTERNACIONALES 200

4.1. Introducción 200

4.2. El estilo de liderazgo de Dilma Rousseff 201

4.2.1. El abordaje adoptado 201

4.2.2. Los rasgos personales de Dilma Rousseff y su estilo de liderazgo 206

4.2.3. ¿Una constante o una variable? 216

4.3. El proceso de liderazgo de Dilma Rousseff 223

4.3.1. El guión adoptado 223

4.3.2. El proceso de liderazgo de Dilma Rousseff (I) y (II): la ecuación personal y el comportamiento político efectivo 225

4.3.3. El proceso de liderazgo de Dilma Rousseff (III): el entorno del liderazgo 229

4.3.3.1. Las Jornadas de Junio de 2013, las elecciones de 2014 y el proceso de impedimento 229

4.3.3.2. La política económica y las relaciones con el empresariado 234

4.3.3.3. Las cuestiones de género 237
4.4. Las restricciones internacionales a Brasil (2011-2016) 242
4.4.1. Los condicionantes económicos 242
4.4.2. Los condicionantes políticos 246
CAPÍTULO 5. CONCLUSIÓN 252
5.1. Hallazgos empíricos 252
5.2. Contribuciones a la literatura 261
5.3. Perspectivas para investigaciones futuras 262
CHAPTER 5. CONCLUSION 264
5.1. Empirical findings 264
5.2. Contributions to the literature 272
5.3. Perspectives for future investigation 274
REFERENCIAS 275

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1-1. CADENA CAUSAL HIPOTÉTICA DEL COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016) 38

FIGURE 1-1. HYPOTHETICAL CAUSAL CHAIN FOR THE FOREIGN POLICY BEHAVIOR OF BRAZIL IN DILMA ROUSSEFF ADMINISTRATION (2011-2016) 68

FIGURA 4-1. CADENA CAUSAL HIPOTÉTICA DEL COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016) 200

FIGURA 5-1. CADENA CAUSAL DEL COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016)..... 258

FIGURA 5-2. DETERMINANTES DE LA CONTINUIDAD DE LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR EN LAS DOS PRIMERAS FASES (2011-2014) DEL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF 258

FIGURA 5-3. DETERMINANTES DE LA CONTINUIDAD DE LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR EN LA TERCERA FASE (2015-2016) DEL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF..... 259

FIGURA 5-4. DETERMINANTES DE LA INTENSIDAD DEL ACTIVISMO EN POLÍTICA EXTERIOR EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016) 259

FIGURE 5-1. CAUSAL CHAIN FOR THE FOREIGN POLICY BEHAVIOR OF BRAZIL IN DILMA ROUSSEFF ADMINISTRATION (2011-2016)..... 270

FIGURE 5-2. DETERMINANTS OF THE CONTINUITY OF THE FOREIGN POLICY STRATEGY IN THE FIRST TWO PHASES (2011-2014) OF DILMA ROUSSEFF ADMINISTRATION..... 270

FIGURE 5-3. DETERMINANTS OF THE CONTINUITY OF THE FOREIGN POLICY STRATEGY IN THE THIRD PHASE (2015-2016) OF DILMA ROUSSEFF ADMINISTRATION..... 270

FIGURE 5-4. DETERMINANTS OF THE INTENSITY OF FOREIGN POLICY ACTIVISM IN DILMA ROUSSEFF ADMINISTRATION (2011-2016)..... 271

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 2-1. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE (2011-2016) 121

GRÁFICO 2-2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE (2011-2016) 121

GRÁFICO 2-3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN ASIA Y EL PACÍFICO (2011-2016) 145

GRÁFICO 2-4. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN ASIA Y EL PACÍFICO (2011-2016) 145

GRÁFICO 2-5. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE PAÍSES DE ASIA Y EL PACÍFICO EN BRASIL (2011-2016) 146

GRÁFICO 2-6. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL ORIGEN DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE ASIA Y EL PACÍFICO EN BRASIL (2011-2016) 147

GRÁFICO 3-1. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ (2011-2016) 170

GRÁFICO 3-2. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ EN BRASIL (2011-2016) 171

GRÁFICO 3-3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN EUROPA (2011-2016)..... 189

GRÁFICO 3-4. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN EUROPA (2011-2016)..... 190

GRÁFICO 3-5. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE PAÍSES DE EUROPA EN BRASIL (2011-2016)..... 191

GRÁFICO 3-6. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL ORIGEN DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE EUROPA EN BRASIL (2011-2016)..... 192

GRÁFICO 3-7. TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PIB) DE BRASIL (2006-2016)..... 198

GRÁFICO 4-1. COMENTARIOS CRÍTICOS Y OFENSIVOS A LA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF DEJADOS POR VISITANTES DEL FACEBOOK DEL DIARIO “FOLHA DE S. PAULO” 240

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1-1. LISTA DE ENTREVISTAS CONCEDIDAS POR LA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF SELECCIONADAS PARA EL ANÁLISIS DE RASGOS PERSONALES (2011-2016) 43

TABLA 1-2. ESTILO DE LIDERAZGO EN FUNCIÓN DE LA REACCIÓN ANTE LAS RESTRICCIONES, LA APERTURA A LA INFORMACIÓN Y LA MOTIVACIÓN 46

TABLE 1-1. LIST OF INTERVIEWS GRANTED BY PRESIDENT DILMA ROUSSEFF SELECTED FOR THE PERSONAL TRAIT ANALYSIS (2011-2016) 72

TABLE 1-2. LEADERSHIP STYLE AS A FUNCTION OF RESPONSIVENESS TO CONSTRAINTS, OPENNESS TO INFORMATION AND MOTIVATION 74

TABLA 2-1. PROYECTOS EJECUTADOS CON LOS RECURSOS DEL FOCEM (2011-2016) 86

TABLA 2-2. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON AMÉRICA LATINA Y CARIBE (2011-2016) 118

TABLA 2-3. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON AMÉRICA LATINA Y CARIBE (2011-2016) 118

TABLA 2-4. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ARGENTINA (2011-2016) 119

TABLA 2-5. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ARGENTINA (2011-2016) 119

TABLA 2-6. FLUJO DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE (2011-2016) 120

TABLA 2-7. TEMAS DE POLÍTICA INTERNACIONAL DE CONSENSO ENTRE LOS BRICS (2009-2016) 131

TABLA 2-8. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ÁFRICA SUBSAHARIANA (2011-2016) 138

TABLA 2-9. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ÁFRICA SUBSAHARIANA (2011-2016) 139

TABLA 2-10. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON EL ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA (2011-2016) 140

TABLA 2-11. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON EL ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA (2011-2016) 140

TABLA 2-12. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON INDIA (2011-2016) 141

TABLA 2-13. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON INDIA (2011-2016) 141

TABLA 2-14. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO (2011-2016) 142

TABLA 2-15. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO (2011-2016) 142

TABLA 2-16. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON CHINA (2011-2016) 143

TABLA 2-17. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON CHINA (2011-2016) 143

TABLA 2-18. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN ASIA Y EL PACÍFICO (2011-2016) 144

TABLA 2-19. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE PAÍSES DE ASIA Y EL PACÍFICO EN BRASIL (2011-2016) 146

TABLA 3-1. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ESTADOS UNIDOS (2011-2016) 169

TABLA 3-2. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ESTADOS UNIDOS (2011-2016) 169

TABLA 3-3. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ (2011-2016) 170

TABLA 3-4. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ EN BRASIL (2011-2016) 171

TABLA 3-5. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON EUROPA (2011-2016) 188

TABLA 3-6. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON EUROPA (2011-2016) 188

TABLA 3-7. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN EUROPA (2011-2016) 189

TABLA 3-8. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE PAÍSES DE EUROPA EN BRASIL (2011-2016) 191

TABLA 3-9. CARACTERIZACIÓN Y PERIODIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016) 197

TABLA 3-10. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON EL MUNDO (2011-2016) 198

TABLA 3-11. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN EL MUNDO (2011-2016) 198

TABLA 3-12. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS MUNDIALES EN BRASIL (2011-2016) 199

TABLA 4-1. CONCEPTUALIZACIÓN Y ESQUEMAS DE CODIFICACIÓN PARA FORMACIÓN DE LOS INDICADORES DE RASGOS PERSONALES 207

TABLA 4-2. LÍMITES PARA CLASIFICACIÓN DE LAS PUNTUACIONES DE LOS INDICADORES DE RASGOS PERSONALES DE JEFES DE ESTADO 208

TABLA 4-3. INDICADORES DE RASGOS PERSONALES Y ESTILO DE LIDERAZGO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016) 209

TABLA 4-4. REACCIÓN DE LOS LÍDERES A LAS RESTRICCIONES 209

TABLA 4-5. REGLAS PARA DETERMINAR LA APERTURA A LA INFORMACIÓN 211

TABLA 4-6. REGLAS PARA ACCEDER A LA MOTIVACIÓN POR HABER BUSCADO OCUPAR EL CARGO 212

TABLA 4-7. MOTIVACIÓN HACIA EL MUNDO 213

TABLA 4-8. SUBMUESTRAS DE ENTREVISTAS DIVIDIDAS POR FASES DEL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF 218

TABLA 4-9. INDICADORES DE RASGOS PERSONALES Y ESTILOS DE LIDERAZGO DE DILMA ROUSSEFF 219

TABLA 4-10. CONFIRMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA CLASIFICACIÓN DE LOS INDICADORES DE RASGOS PERSONALES DE DILMA ROUSSEFF 221

TABLA 4-11. VARIACIONES OBSERVADAS EN EL ESTILO DE LIDERAZGO Y EN EL COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR 223

TABLA 4-12. INDICADORES RELACIONADOS CON LA AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA (2013) 237

TABLA 4-13. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO E ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA (2013) 239

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACP	África, Caribe y Pacífico
ACR	Acuerdo Contingente de Reservas
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
AIC	Agenda de Implementación Consensuada
AIIB	Banco Asiático de Inversión en Infraestructura
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
Alba-TCP	Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos
ALC	América Latina y Caribe
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
AP	Alianza del Pacífico
APE	Análisis de Política Exterior
API	Agenda Prioritaria de Integración
AR/UE	Alto Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad
ARGM	Alto-Representante General de Mercosur
ASA	Cumbre América del Sur – África
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
ASPA	Cumbre América del Sur – Países Árabes
BASIC	Brasil, Sudáfrica, India y China
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CALC	Cumbre de América Latina y Caribe
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Caricom	Comunidad del Caribe
CASA	Comunidad Suramericana de Naciones
CCR	Convenio de Créditos Recíprocos
CDH	Consejo de Derechos Humanos de la ONU
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
CEE	Comunidad Económica Europea
CEED	Centro Suramericano de Estudios Estratégicos en Defensa
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CMC	Consejo del Mercado Común
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNA	Confederación Nacional de la Agricultura y Pecuaria
CNI	Confederación Nacional de la Industria
Cosiplan	Consejo de Infraestructura y Planeamiento
CPDOC	Centro de Investigación y Documentación de Historia Contemporánea de Brasil
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
CSPMD	Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas
DJAI	Declaración Juramentada Anticipada de Importación
EAU	Emiratos Árabes Unidos
EI	Estado Islámico de Iraq y del Levante

Embrapa	Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria
ESD	Escuela Suramericana de Defensa
EUA	Estados Unidos de América
Euratom	Comunidad Europea de Energía Atómica
FAO	Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas
Fed	*Federal Reserve* (Banco Central de Estados Unidos)
FEE	Fundación de Economía y Estadística
FGV	Fundación Getúlio Vargas
FIESP	Federación de las Industrias del Estado de São Paulo
Fiocruz	Fundación Oswaldo Cruz
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural de Mercosur
Fonplata	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
GRULAC	Grupo Latinoamericano y Caribeño
GTCI	Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional
IBAS	Foro India, Brasil y Sudáfrica
IDG	Índice de Desigualdad de Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
iNDC	Contribuciones pretendidas Determinadas Nacionalmente
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos
ISM	Instituto Social de Mercosur
JRC	Centro Común de Investigación
MBL	Movimiento Brasil Libre
MCTI	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
Mercosur	Mercado Común del Sur
MFCS	Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad
MPL	Movimiento Billete Libre
MRE	Ministerio de las Relaciones Exteriores
MSP	Programa Mercosur Social y Participativo
NBD	Nuevo Banco de Desarrollo
NSA	Agencia de Seguridad Nacional
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenibles
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPAS	Organización Panamericana de Salud
OPEP	Organización de los Países Productores de Petróleo
OSC	Órgano de Solución de Controversias
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Programa de Aceleración del Crecimiento
Parlasur	Parlamento del Mercosur
PDT	Partido Demócrata Laboral
Petrobras	Petróleo Brasileño S.A.
PIB	Producto Interior Bruto
PMDB	Partido del Movimiento Democrático Brasileño
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSDB	Partido de la Socialdemocracia Brasileño

PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
PT	Partido de los Trabajadores
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
RAADH	Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos
RCA	República Central Africana
SACU	Unión Aduanera de África Austral
SEAE	Servicio Europeo de Acción Externa
Senai	Servicio Nacional de la Industria
SIDA	Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida
SUS	Sistema Único de Salud
TEC	Tarifa Externa Común
TMF	Tratado de Materiales Fisionables
TPP	Acuerdo Transpacífico de Asociación
TTIP	Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana

RESUMEN

LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016): CONTINUIDAD CON REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL ACTIVISMO

Al final de los dos mandatos presidenciales de Lula da Silva, en 2011, cuando Dilma Rousseff se convirtió presidenta de Brasil, fueron generadas expectativas alrededor de la idea de continuidad del proyecto político, considerando que la nueva presidenta formó parte del gobierno precedente y pertenecía hacía mucho tiempo al partido de Lula da Silva, el PT. Sin embargo, aunque pareciera que en su cara exterior el proyecto político hubiera permanecido el mismo (la estrategia de cooperación Sur-Sur), con el paso de los años, algunas diferencias pudieron ser observadas en la manera que ha sido ejecutado y también en los resultados que ha obtenido. Ante la aparente paradoja, y con el objetivo de comprender científicamente dichas diferencias y extraer lecciones de ellas, el objeto de estudio elegido para esta tesis ha sido la política exterior implementada por el gobierno de Dilma Rousseff en Brasil desde el inicio de 2011 hasta el día 12 de mayo de 2016.

Diseñada bajo la forma de un estudio de caso único, dos preguntas de investigación han guiado su desarrollo. Para responder a la primera de ellas, fue establecido como primer objetivo general describir cómo se ha caracterizado la política exterior de Brasil en el periodo en que gobernó Dilma Rousseff. A partir de una investigación cualitativa, el resumen de los pormenores históricos de las relaciones Sur-Sur, regionales y globales, y de las relaciones con las grandes potencias, Estados Unidos y la UE, llevó a una inferencia descriptiva. Esta confirmó la primera hipótesis de investigación de que, a lo largo de los mandatos de la primera mujer en ocupar la presidencia del país, la política exterior brasileña se portó de una forma caracterizada por la continuidad de la estrategia de cooperación Sur-Sur y la reducción progresiva del activismo.

Para contestar la segunda pregunta de investigación, se estableció como segundo objetivo general explicar qué elementos han contribuido para que la política exterior se haya portado de tal manera. Se levantó la segunda hipótesis de investigación de que tres factores habrían formado parte de los factores explicativos: el estilo de liderazgo de Dilma Rousseff, su proceso de liderazgo y las restricciones internacionales. Para verificar su veracidad, fueron utilizadas herramientas específicas orientadas a definir el comportamiento de cada una de las variables independientes de forma sistemática. Contando, a depender del caso, con el método hipotético-deductivo, el método estadístico, el método interpretativo y la técnica de rastreo de procesos, la existencia o no de mecanismo causal entre cada una de ellas y la variable dependiente ha sido sugerida.

A partir de la periodización en tres fases permitida por la descripción detallada de la variable dependiente, la aplicación del método comparativo permitió indicar la prevalencia de uno

u otro factor causal en puntos delimitados a lo largo del tiempo —sean las dos dimensiones definidoras del comportamiento de la política exterior consideradas por separado, sea la toma de decisiones ante problemas específicos—.

Después de todo, en términos generales, la segunda hipótesis de investigación ha sido rechazada. En su lugar, un conjunto de inferencias causales indicó una configuración distinta y más precisa de la cadena causal en los siguientes términos: 1) las restricciones internacionales determinaron las alternativas de acción disponibles al gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) para la formulación y la ejecución de la política exterior brasileña; 2) en las dos primeras fases (2011-2014) del gobierno de Dilma Rousseff, el estilo de liderazgo de la presidenta determinó la continuidad de la estrategia de cooperación Sur-Sur; 3) en la tercera fase (2015-2016) del gobierno de Dilma Rousseff, el estilo de liderazgo de la presidenta y su proceso de liderazgo determinaron una ligera discontinuación de la estrategia de cooperación Sur-Sur; 4) en las tres fases (2011-2016) del gobierno de Dilma Rousseff, el proceso de liderazgo determinó la intensidad del activismo en política exterior —alta en la primera fase y baja en las dos siguientes—.

ABSTRACT

THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY OF DILMA ROUSSEFF ADMINISTRATION (2011-2016): CONTINUITY WITH A PROGRESSIVE ACTIVISM REDUCTION

By the end of two government mandates led by Lula, in 2011, when Dilma Rousseff became president, expectations were risen around the idea of continuity of the political project as the new president took part in the former government and has long belonged to Lula's party, the PT. Nevertheless, even though it seemed the essence of the political project's external front remained the same (the South-South cooperation strategy), over the years, some differences could be observed in the way it was executed and also in the obtained results. In face of this apparent paradox, and in order to scientifically understand these differences and extract lessons from them, the study object selected for this thesis is the foreign policy implemented by the government of Dilma Rousseff in Brazil from the very beginning of 2011 to May 12th, 2016.

Designed as a single-case study, two research questions guided its development. To the first of them, it was established as the first general objective to describe how the foreign policy of Brazil was characterized during the period in which Dilma Rousseff governed. From a qualitative investigation, the summary of historical details of South-South, regional and global relations, and relations with the major powers, the United States and the EU, led to a descriptive inference. It confirmed the first hypothesis of research that, throughout the mandates of the first woman to occupy the presidency of the country, Brazilian foreign policy behaved in a manner characterized by the continuity of the South-South cooperation strategy and the progressive activism reduction.

To answer the second question of research, the second general objective was to explain which elements contributed for the Brazilian foreign policy behaving in such a manner. The second research hypothesis was that three factors made up the explanatory factors: Rousseff's leadership style, her leadership process and international constraints. To verify their veracity, specific tools dedicated to defining the behavior of each of the independent variables were used in a systematic way. Depending on the case, counting on the hypothetical-deductive method, the statistical method, the interpretive method and the process tracing technique, the existence or not of a causal mechanism between each one of them and the dependent variable was suggested.

From the three-phase periodization allowed by the detailed description of the dependent variable, the application of the comparative method allowed to indicate the prevalence of one or other causal factor in delimited points over time - whether the two dimensions that defined the foreign policy behavior, or the decision making in face of specific problems.

After all, in general terms, the second hypothesis of research was rejected. Instead, a set of causal inferences indicated a distinct and more precise configuration of the causal chain in the

following terms: 1) the international constraints determined the alternatives of action available to Dilma Rousseff administration (2011-2016) for the formulation and the execution of Brazilian foreign policy; 2) in the first two phases (2011-2014) of Dilma Rousseff administration, the president's leadership style determined the continuity of the South-South cooperation strategy; 3) in the third phase (2015-2016) of Dilma Rousseff administration, the president's leadership style and her leadership process determined a slight discontinuation of the South-South cooperation strategy; 4) in the three phases (2011-2016) of Dilma Rousseff administration, the leadership process determined the intensity of foreign policy activism - high in the first and low in the following two.

RESUMO

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO DILMA (2011-2016): CONTINUIDADE COM REDUÇÃO PROGRESIVA DO ATIVISMO

Ao final dos dois mandatos presidenciais de Lula, em 2011, quando Dilma Rousseff se tornou presidente do Brasil, foram geradas expectativas ao redor da ideia de continuidade do projeto político, considerando que a nova presidente havia participado do governo precedente e pertencia há muito tempo ao partido de Lula, o PT. Entretanto, apesar de parecer que a essência da frente externa do projeto político tivesse permanecido a mesma (a estratégia de cooperação Sul-Sul), com o passar dos anos, algumas diferenças puderam ser observadas na maneira que foi executada e nos resultados obtidos. Diante do aparente paradoxo, e com o objetivo de compreender cientificamente essas diferenças e extrair lições delas, o objeto de estudo escolhido por esta tese foi a política externa implementada pelo governo de Dilma Rousseff no Brasil desde o início de 2011 até o dia 12 de maio de 2016.

Desenhada sob a forma de um estudo de caso único, duas perguntas de pesquisa guiaram seu desenvolvimento. Para responder a primeira delas, foi estabelecido como primeiro objetivo geral descrever como se caracterizou a política externa do Brasil no período em que governou Dilma Rousseff. A partir de uma investigação qualitativa, o resumo dos pormenores históricos das relações Sul-Sul, regionais e globais, e das relações com as grandes potências, Estados Unidos e UE, levou a uma inferência descritiva. Ela confirmou a primeira hipótese de pesquisa de que, ao longo dos mandatos da primeira mulher a ocupar a presidência do país, a política externa brasileira se comportou de uma forma caracterizada pela continuidade da estratégia de cooperação Sul-Sul e a redução progressiva do ativismo.

Para responder a segunda pergunta de pesquisa, foi estabelecido como segundo objetivo geral explicar quais elementos contribuíram para que a política externa tenha se comportando de tal maneira. Levantou-se a segunda hipótese de pesquisa de que três fatores haveriam composto os fatores explicativos: o estilo de liderança de Dilma, seu processo de liderança e as restrições internacionais. Para verificar sua veracidade, foram utilizadas ferramentas específicas dedicadas a definir o comportamento de cada uma das variáveis independentes de forma sistemática. Contando, a depender do caso, com o método hipotético-dedutivo, o método estatístico, o método interpretativo e a técnica de rastreio de processos, a existência ou não de mecanismo causal entre cada uma delas e a variável dependente foi sugerida.

A partir da periodização em três fases permitida pela descrição detalhada da variável dependente, a aplicação do método comparativo permitiu indicar a prevalência de um ou outro

fator causal em pontos delimitados ao longo do tempo – sejam as duas dimensões definidoras do comportamento da política externa, seja a tomada de decisões diante de problemas específicos.

Afinal, em termos gerais, a segunda hipótese de pesquisa foi rejeitada. Em seu lugar, um conjunto de inferências causais indicou uma configuração distinta e mais precisa da cadeia causal nos seguintes termos: 1) as restrições internacionais determinaram as alternativas de ação disponíveis ao governo Dilma (2011-2016) para a formulação e a execução da política externa brasileira; 2) nas duas primeiras fases (2011-2014) do governo Dilma, o estilo de liderança da presidente determinou a continuidade da estratégia de cooperação Sul-Sul; 3) na terceira fase (2015-2016) do governo Dilma, o estilo de liderança da presidente e seu processo de liderança determinaram uma leve descontinuação da estratégia de cooperação Sul-Sul; 4) nas três fases (2011-2016) do governo Dilma, o processo de liderança determinou a intensidade do ativismo em política externa – alta na primeira e baixa nas duas seguintes.

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

1.1.Introducción

El 1 de enero de 2011, Dilma Vana Rousseff ha sido la primera mujer en tomar posesión del cargo de presidenta de Brasil. Sin embargo, tras ser reelegida para un segundo mandato a finales de 2014, un proceso de impedimento ha sido concluido contra la mandataria, el 31 de agosto de 2016, deponiéndola del más alto cargo de la política brasileña.

A lo largo de casi cinco años y medio bajo su administración, el país observó una caída secuencial de los indicadores nacionales, sobre todo de 2013 en adelante. Entre otros factores, el ritmo del crecimiento económico disminuyó hasta convertirse en una recesión, el desempleo creció lenta y gradualmente, la mejora de los indicadores sociales se estancó, y las tasas de inflación salieron del control. A ese contexto se añadió una crisis política, teniendo como punto de partida las protestas callejeras de junio de 2013. El año siguiente, la coalición gubernamental perdió su fuerza por obtener una victoria muy estrecha contra la oposición en la segunda vuelta de las elecciones de 2014.

Desde el inicio de 2015, los escándalos de corrupción en la estatal Petróleo Brasileño S.A. (Petrobras) revelados por la Operación Autolavado (*Lava-Jato*, en portugués) de la Policía Federal engendraron una crisis entre los partidos políticos mismos que componían la base gubernamental. El endurecimiento de la situación llevó al entonces presidente de la Cámara de los Diputados, el Diputado Federal Eduardo Cunha (Partido del Movimiento Democrático Brasileño – PMDB), a acatar una denuncia de crimen de responsabilidad contra el gobierno y formalmente dar inicio al proceso de impedimento —como forma de retaliación a Dilma Rousseff y su partido, puesto que ella se había negado a ayudar a frenar la apertura de una investigación de corrupción contra el diputado[1]—. A pesar de que una maniobra fiscal haya sido indicada como la motivación para la apertura del juicio contra la presidenta, el cuadro general nacional de crisis económica y política ha sido el verdadero motivo por el cual Dilma Rousseff ha sido depuesta.

El Partido de los Trabajadores (PT) empezó a gobernar Brasil en 2003, cuando Luiz Inacio Lula da Silva asumió la presidencia para su primer mandato y permaneció por uno más, el cual se acabó en 2010. Durante aquella primera década del siglo XXI, el país ganó mucha visibilidad en el mundo y ha sido reconocido por la comunidad internacional como una de las más importantes potencias emergentes del planeta. Algunas conquistas importantes contribuyeron para dicha clasificación teórica y política: crecimiento económico sostenido, aumento de las exportaciones y del superávit comercial, reducción de las tasas de desempleo, desigualdad, pobreza, extrema

[1] El día 16 de septiembre de 2019, esta información fue confirmada por Michel Temer (2019), vicepresidente de Dilma Rousseff y también del PMDB, en entrevista dada a la TV Cultura. Él también reconoció que el proceso de impedimento ha sido efectivamente un golpe de Estado.

pobreza y hambre, y control de las tasas de inflación. Asociados a una estrategia de política exterior dedicada a activamente diversificar los socios internacionales del país, estos logros colaboraron para que una proyección pujante del país fuera posible.

En comparación con el gobierno precedente del presidente Fernando Henrique Cardoso (Partido de la Socialdemocracia Brasileña – PSDB) (1995-2002), la política exterior propuesta por Lula da Silva contaba con cambios importantes, llevando una visión crítica respecto a la globalización y reanudando el clivaje Norte-Sur (Lima 2005). El cambio de estrategia se debía a una interpretación completamente diferente que el nuevo gobierno hacía sobre el escenario internacional. El abordaje de FHC tenía por objetivo ganar "credibilidad" ante las grandes potencias al adoptar los estándares políticos y económicos del bloque occidental globalizado, mientras que la administración de Lula da Silva buscaba obtener "autonomía" por medio de la formación de espacios políticos alternativos que pudieran de alguna forma deslegitimar el orden unipolar y promover la desconcentración del poder. Principalmente, la globalización pasó a ser evaluada como un fenómeno generador de desigualdades, y por ende el país necesitaba convertirse en un actor global con las capacidades apropiadas para enfrentar los retos de su desarrollo.

Para contextualizar, es importante tener en cuenta que la Guerra Global contra el Terrorismo —promovida por el gobierno de George W. Bush (2001-2009) y ejecutada unilateralmente en unos momentos emblemáticos (Afganistán e Iraq)— había comprometido el liderazgo global de Estados Unidos, puesto que una de sus principales consecuencias ha sido la pérdida de apoyo de algunos socios tradicionales de Europa Occidental (Buzan 2008). Además, al conducir dicha política exterior globalmente, los americanos dieron menos atención a las relaciones de América Latina, volviéndose al Oriente Medio y, después, al Sureste Asiático. Así, el escenario de los años 2000 era propicio para el lanzamiento de iniciativas de países en desarrollo que, de alguna forma, contestaran la hegemonía de Estados Unidos y buscaran aliados para defender el multilateralismo —aunque ni siempre adoptando un discurso provocador—. Ello ganaría impulso de forma aún más fuerte al final de la década con la crisis financiera de 2008, el avance económico chino y la crisis del euro.

Basado en este panorama, el gobierno brasileño empezó a abogar por la construcción de un mundo multipolar basado en reglas multilaterales —de una manera "activa y altiva", como caracterizó el exministro de las Relaciones Exteriores mismo, el Embajador Celso Amorim (2010; 2015) —. La estrategia de cooperación Sur-Sur era el elemento central del nuevo proyecto y estaba constituida por dos vías paralelas y distintas de acciones: *i)* provisión de cooperación para el desarrollo Sur-Sur, que pretendía promover el desarrollo de los países receptores, establecer asociaciones duraderas y exponer un imagen externo de solidaridad y responsabilidad del país ante la comunidad internacional, con vistas a obtener prestigio y diversificar las relaciones exteriores

de Brasil; *ii)* formación de coaliciones internacionales Sur-Sur, las cuales pretendían agregar recursos de poder para elevar la efectividad de la defensa de intereses comunes a los países en desarrollo en la política internacional, tanto en el corto como en el largo plazo (Lima y Hirst 2006; Vigevani y Cepaluni 2007; Hirst, Lima y Pinheiro 2010; Desiderá 2014).

Respecto a las coaliciones, las iniciativas más prominentes de concertación política con países en desarrollo promovidas por el gobierno de Lula da Silva pueden ser divididas, por razones analíticas, entre aquellas que estaban direccionadas a las demás naciones de América del Sur y las que eran realizadas con potencias medias de capacidades similares de otras partes del mundo. De acuerdo con Saraiva (2007, 48), la cooperación con los países suramericanos estaba relacionada con la construcción de un proyecto de liderazgo regional articulado con "la seguridad regional, la defensa de la democracia, los procesos de integración regional y las visiones sobre el desarrollo nacional".

Para convertirse en un actor global e incrementar su influencia sobre la formación y la transformación de los principios y las reglas que guían la gobernanza global, Brasil también buscó la concertación política con actores del Sur ajenos a su propia región. Ese grupo de iniciativas incluyó el Foro India, Brasil y Sudáfrica (IBAS), las Cumbres Brasil, Rusia, India y China (BRIC), la coalición Brasil, Sudáfrica, India y China (BASIC) en el régimen de cambios climáticos, y las Cumbres América del Sur – Países Árabes y América del Sur – África. Como subrayan Hirst, Pinheiro y Lima (2010, 30), la participación de Brasil en la gobernanza global no refleja apenas una política proactiva de constituir "coaliciones de geometría variable, involucrando algunas potencias emergentes, sino que también revela los límites derivados de la falta de los recursos de poder necesarios que le permitirían intentar una carrera solo en instancias internacionales".

Al mismo tiempo, a lo largo de los mandatos de Lula da Silva, se observó también un creciente esfuerzo de Brasil para proveer cooperación técnica, financiera, científica y/o tecnológica a un grupo de países de menor desarrollo relativo. En esta senda de las iniciativas de cooperación Sur-Sur, se observó un aumento importante de la aplicación de los recursos públicos entre 2005 y 2010 (IPEA y ABC 2010). Los principales destinatarios eran algunos países africanos de habla portuguesa y determinadas naciones latinoamericanas. En referencia a la cooperación técnica específicamente, Brasil ofreció a sus socios sus mejores prácticas en áreas como la cualificación profesional (ofrecida por el Servicio Nacional de la Industria – Senai), la salud pública (política de prevención y lucha contra la epidemia del VIH/SIDA (Virus de la Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida), implementación de bancos de leche humana, entre otros proyectos, ofrecidos por la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) y el Ministerio de la Sanidad), la agricultura (tecnologías agrícolas desarrolladas por la Empresa Brasileña de Investigación en Agricultura – Embrapa) e inclusión social (programas de

transferencias condicionadas de renta consolidados alrededor del Programa Bolsa Familia del Ministerio del Desarrollo Social) (Ayllón y Leite 2010).

Al final de dos mandatos gubernamentales liderados por Lula da Silva, en 2011, cuando Dilma Rousseff se convirtió presidenta, fueron generadas expectativas sobre la continuidad del proyecto político, puesto que la nueva mandataria había formado parte del gobierno precedente y pertenecía hacía muchos años al partido de Lula da Silva, el PT. Sin embargo, aunque pareciera que la esencia de la cara externa del proyecto permaneciera igual (la estrategia de cooperación Sur-Sur), con el paso de los años algunas diferencias pudieron ser observadas en la forma como ha sido ejecutado y en los resultados que ha obtenido. Ante esta aparente paradoja, y de modo a comprender científicamente estas diferencias y extraer lecciones de ellas, el objeto de estudio elegido para esta tesis es la política exterior implementada por el gobierno de Dilma Rousseff en Brasil desde el principio de 2011 hasta el día 12 de mayo de 2016[2].

Desde la perspectiva del campo de estudio de Análisis de Política Exterior (APE), la elección de este objeto se justifica por las contribuciones que sus peculiaridades pueden traer para el teste y el refinamiento de teorías. Para listar algunas de las más importantes, son merecedoras de nota las siguientes: Dilma Rousseff es la primera mujer que gobernó Brasil; se trató de un gobierno elegido democráticamente que ha terminado debido a un proceso de impedimento cuestionable; la continuidad de un mismo proyecto político exhibió resultados discrepantes a lo largo del tiempo; y es el caso de ascensión y caída de una prometedora potencia emergente, en el contexto de un orden internacional en rápida transformación, con disputa global por la hegemonía. Entre otros aspectos, este caso puede contribuir para ampliar los conocimientos en APE bajo distintos niveles de análisis, como el papel del estilo de liderazgo de presidentes, la influencia de las desigualdades de género en procesos de liderazgo político, las relaciones entre amplias crisis domésticas y el desempeño exterior de los países, y los efectos de las restricciones internacionales en obstaculizar los esfuerzos nacionales. En el contexto más amplio del campo de las Relaciones Internacionales, puede ayudar a expandir las informaciones disponibles sobre los cambios en la distribución de poder que empezaron a procesarse en el sistema internacional los últimos años o décadas.

Con referencia a las contribuciones a la sociedad como un todo, los hallazgos de esta tesis pueden tener sus principales aportes relacionados a la formulación de futuras políticas públicas. En otras palabras, conociendo como esta política exterior ha sido formulada, la manera como ha sido ejecutada y los resultados que ha obtenido, los futuros formuladores y sus comunidades

[2] En este día, el Senado Brasileño votó por el establecimiento del proceso criminal de impedimento y Dilma fue temporalmente alejada del cargo, asumiendo el vicepresidente. Algunos meses después ella fue definitivamente depuesta.

epistémicas podrán ser auxiliados a diseñar mejores estrategias para conquistar sus objetivos de desarrollo nacional —no apenas para Brasil, sino que también para otros países de características semejantes—.

1.2.Objetivos e hipótesis

Esta tesis doctoral tiene dos objetivos generales:

i) analizar y caracterizar las principales líneas de la política exterior brasileña durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016);
ii) explicar cuáles elementos contribuyeron para que la política exterior brasileña adoptara tal comportamiento aquel periodo.

Para lograr estos dos objetivos generales, nueve objetivos específicos serán trasferidos. Para evitar la repetición, los dos mandatos presidenciales de Dilma Rousseff en Brasil (2011-2016) deben ser considerados como el periodo de análisis de todos los objetivos específicos. Ellos se definen de la siguiente manera:

1) estudiar las relaciones políticas y económicas de Brasil con América Latina, incluyendo tanto los procesos de integración regional de que el país forma parte como los contactos bilaterales con los socios más cercanos;
2) analizar las relaciones políticas y económicas de Brasil con los países en desarrollo ubicados en otras partes del mundo, tomando las coaliciones Sur-Sur creadas a lo largo del gobierno de Lula da Silva (2003-2010) como referencia, y dedicando un apartado exclusivo para las relaciones bilaterales con China;
3) describir las relaciones políticas y económicas de Brasil con Estados Unidos;
4) investigar las relaciones políticas y económicas de Brasil con la Unión Europea (UE);
5) efectuar una inferencia descriptiva con el objetivo de proveer una caracterización amplia y sucinta del comportamiento de la política exterior adoptada por Brasil durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016);
6) aplicar la herramienta de análisis de rasgos personales creada por Hermann (2002) para definir el estilo de liderazgo de Dilma Rousseff y examinar los resultados;
7) implementar el guión para análisis de procesos de liderazgo creado por Natera (1998 y 2014) para caracterizar el caso de Dilma Rousseff y examinar los resultados;

8) elaborar un análisis de la coyuntura política y económica internacional, desde los puntos de vista regional y global, con enfoque en los movimientos que impactaron a Brasil de manera más directa y examinar los resultados;
9) formular una inferencia causal para sugerir en qué medida cada una de las tres variables independientes analizadas colaboró para definir la manera que la política exterior brasileña se portó en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), sea con relación a la estrategia toda o a algunas de sus características aisladamente.

En otros términos, este trabajo también tiene como meta formular una respuesta científica para cada una de las dos preguntas de investigación:

a) ¿Cómo se caracterizó la política exterior brasileña durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016)?
b) ¿A lo largo del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), por que Brasil presentó un comportamiento en política exterior que consistió en la continuidad de la estrategia de cooperación Sur-Sur y una progresiva reducción del activismo?

Dos hipótesis van a ser evaluadas, una para cada cuestión. Respecto a la primera, la hipótesis propuesta es que la política exterior del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) se ha caracterizado por la continuidad del proyecto político implementado por el gobierno de Lula da Silva (2003-2010), el cual se centraba en una estrategia de cooperación Sur-Sur, aunque con una reducción progresiva del activismo. Es decir, a lo largo del gobierno de Dilma Rousseff, aunque el país haya continuado posicionándose ante las cuestiones internacionales basándose casi siempre en una mirada desde el Sur, la disposición para crear, mantener y liderar iniciativas de política exterior que privilegiaban los contactos con los demás países en desarrollo fue disminuyendo poco a poco con el paso de los años.

Mas allá, con el empeoramiento de algunos indicadores nacionales, dicho comportamiento puede haber contribuido para que el país perdiera el prestigio para ser considerado una potencia emergente. Dicho de otra forma, de 2011 a 2016 el país puede haber dejado de cumplir los criterios necesarios para pertenecer a esa categoría, siendo el comportamiento de la política exterior uno de los factores que ha contribuido para este hecho. Entre otros indicadores de percepción, ello se ha podido detectar también por la forma que algunos medios de comunicación internacionales influyentes empezaron a retratar el país de 2013 en adelante: como un caso de fracaso[3]. Estas ideas

[3] De septiembre de 2013 a agosto de 2016, una serie de portadas de la revista *The Economist* (<www.economist.com>) sobre Brasil es bastante reveladora de esta cuestión.

relacionadas con la primera hipótesis van a ser desarrolladas de manera más detallada en la sección 1.3.2.

Con relación a la segunda pregunta, la hipótesis a ser examinada sugiere que tres factores generales han contribuido para definir la forma por la cual la política exterior de Brasil se ha portado en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016): *i)* el estilo de liderazgo de la presidenta; *ii)* su proceso de liderazgo; *iii)* y las restricciones internacionales. Más específicamente, va a ser escrudiñada la hipótesis de que la política exterior se caracterizó por la continuidad con una reducción progresiva del activismo debido a la baja atención prestada por el gobierno a la carpeta exterior, primando el contexto político doméstico crecientemente inestable y la coyuntura global política y económica cada vez menos favorable a Brasil[4].

1.3.Metodología

1.3.1. El método científico

En un ensayo muy interesante, Keyes (2010) expone algunas de sus experiencias como profesora de metodología científica a estudiantes del bachillerato en Sociología y Antropología. Entre otros puntos, ella enfatiza que uno de sus principales retos era deconstruir conceptos erróneos que los alumnos traían a las clases respecto a algunas nociones básicas de la ciencia, como las ideas de observación, prueba, hecho, experimentación, inferencia y premisa.

Según la discusión desarrollada por la autora, el problema estaba en el hecho de que todas las personas comparten una cultura científica, la cual está expresada principalmente por un léxico que la gente utiliza sin rigor al comunicarse todos los días. Sin embargo, no se suele acordarse de que esta cultura también está formada por un conjunto de normas: como el trabajo científico debe ser conducido, los procedimientos que deben ser utilizados, y los pasos que uno debe seguir al hacer una investigación. Así, las malas concepciones aparecen porque estas reglas no son tomadas en cuenta con seriedad cuando el lenguaje científico es utilizado por las personas para expresarse rutinariamente. Aunque los eruditos de todos los tipos de campos científicos debatan sobre diferentes definiciones del método científico, ellos comúnmente comparten unas premisas básicas sobre las etapas que uno debe seguir para revindicar que su argumento sea científico. Al hacer ciencia, estos criterios siempre deben ser atendidos.

El propósito de la ciencia es construir un conocimiento científico. Conforme apunta Bhattacherjee (2012, 2), ello significa que el objetivo es producir "un cuerpo generalizado de leyes y teorías para explicar un fenómeno o comportamiento de interés, el cual es adquirido usando el

[4] En la sección 1.3.3, las características de la segunda hipótesis de investigación van a ser más bien pormenorizadas.

método científico". La lógica (teoría) y la evidencia (observaciones) son los dos pilares sobre los cuales este conocimiento está basado. Mientras las "teorías proveen significado y significancia a qué se observa, las observaciones ayudan a validar o refinar teorías existentes o construir nuevas teorías" (Bhattacherjee 2012, 3).

A pesar de existir diferencias ligeras entre las definiciones disponibles en la literatura de los distintos campos científicos, hay un consenso más o menos claro alrededor de la idea de que la ciencia tiene unas normas básicas que deben ser respetadas en cualquier situación. La manera más fácil de comprenderlas es dividir el método en algunas etapas. Primero, la observación, cuando el investigador experimenta el mundo a su alrededor. Segundo, el cuestionamiento, en que el científico formula preguntas de manera a comprender mejor lo que ha observado. Tercero, la recolección de informaciones de referencia, cuando el académico busca respuestas consultando el conocimiento que ya se ha producido por la literatura del asunto. Cuarto, la formulación de hipótesis, cuando el investigador propone una respuesta a su pregunta que no apenas pueda ser testada, sino que también debe ser pasible de probarse errónea. Quinto, la recopilación de datos, en que el científico prevé las condiciones específicas en que la hipótesis se probaría correcta, reúne las informaciones necesarias y pone su argumentación a prueba. Por último, el teste de hipótesis, el cual conlleva a una inferencia científica, el verdadero propósito de todo el proceso (Richardson et al. 1999).

Cuando una investigación se realiza, el método científico debe satisfacer cuatro características: *i)* lógico – las inferencias científicas deben estar basadas en principios lógicos de raciocinio; *ii)* verificable – las inferencias derivadas deben estar de acuerdo con las evidencias observadas; *iii)* replicable – caso otros científicos repliquen o repitan el estudio, los resultados deben ser similares o idénticos; *iv)* apertura al escrutinio – los procedimientos usados y las inferencias derivadas deben pasar por el juicio crítico de otros científicos (Bhattacherjee 2012, 5).

A depender de sus objetivos, las investigaciones científicas pueden ser clasificadas como exploratorias, descriptivas o explicativas. Una investigación exploratoria tiene el objetivo de comprender mejor un problema que todavía no ha sido estudiado exhaustivamente, de manera a enriquecer las informaciones disponibles sobre el tema. Una investigación descriptiva, por su parte, busca efectuar observaciones cuidadosas y construir documentaciones detalladas de un fenómeno de interés. Por último, una investigación explicativa tiene la meta de encontrar relaciones de causa y efecto entre fenómenos – o como mínimo descubrir cuales factores contribuyen para que algo ocurra (Gil 2008; Bhattacherjee 2012).

Los dos objetivos generales de esta tesis se caracterizan como descriptivo y explicativo, respectivamente. Como se verificará a continuación, esta tesis tiene dos metas metodológicas

básicas: *i)* realizar una inferencia descriptiva; *ii)* y formular una inferencia causal (o algunas inferencias causales).

1.3.2. La inferencia descriptiva: el primer objetivo general de esta tesis

De acuerdo con King, Keohane y Verba (1994, 34), el esfuerzo de hacer una descripción científica abarca muchos aspectos fundamentales con los cuales debe lidiar un investigador, pero el proceso inferencial es el más importante de todos: "parte de la tarea descriptiva está en inferir informaciones sobre hechos no observados a partir de hechos observados". Dicho de otra manera, "la inferencia es el proceso de usar hechos conocidos para aprender sobre hechos desconocidos" (King, Keohane and Verba 1994, 46).

Para llevar una descripción adelante, el investigador debe seleccionar, entre todos los rasgos de su objeto de estudio, las partes que son fundamentales para que todos sus argumentos se pongan claros. Como criterio básico de selección de una descripción, uno debe garantizar que los hechos a ser descritos consisten en implicaciones observables de la hipótesis a ser testada. De manera sencilla, ellos deben contribuir clara y lógicamente para demostrar la corrección (o no) de la inferencia pretendida. Tras este esfuerzo, para finalmente establecer una inferencia descriptiva coherente, uno debe distinguir en los hechos observados lo que es sistemático de lo que no lo es (King, Keohane and Verba 1994).

Para alcanzar el primer objetivo general de esta tesis, el modelo de recopilación de datos adoptado ha sido la síntesis de los actos históricos. Por lo tanto, para caracterizar la política exterior del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), la descripción incluirá las principales iniciativas lanzadas, decisiones tomadas, posiciones asumidas y resultados conquistados en la estrategia internacional del gobierno brasileño durante sus mandatos. Ello está organizado en dos partes: primero, es dedicada atención a las relaciones de Brasil con el mundo en desarrollo (sobre todo América Latina, África, Países Árabes y los BRICS); enseguida, las relaciones con las grandes potencias (apenas Estados Unidos y la UE) son descritas. Al final de esta parte, los factores sistemáticos —aquellos que parecen persistentes y tienen consecuencias consistentes sobre el teste de hipótesis— son separados de los demás a fin de que la inferencia sea construida. Esta tarea se traduce en verificar si el comportamiento de la política exterior brasileña en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) se caracterizó por: *i)* la continuidad de la estrategia de cooperación Sur-Sur; *ii)* y una reducción progresiva del activismo. La descripción también ayudará a evaluar si, en conjunto con el empeoramiento de algunos indicadores nacionales, dicho comportamiento condujo a la pérdida del prestigio del país como potencia emergente.

Con referencia al cuadro conceptual de la inferencia descriptiva, tres términos empleados merecen ser pormenorizados: *cooperación Sur-Sur, activismo* y *potencia emergente*. Empezando

por el primero, es importante iniciar señalando que el constructivismo, el institucionalismo neoliberal y el realismo defensivo son las corrientes teóricas más influyentes en el estudio de ese tema en el campo de las Relaciones Internacionales. Sin dejar de reconocer la riqueza de los hallazgos de cada uno de estos abordajes, es legítimo considerar que el concepto propuesto por Keohane (1984) para describir el fenómeno permanece ampliamente considerado por la literatura como el más importante, y está adecuado a los objetivos de esta investigación.

Para el autor, la cooperación internacional "ocurre cuando actores ajustan su comportamiento a las preferencias unos de los otros, las verdaderas o las que presumieron, por medio de un proceso de coordinación política" (Keohane 1984, 51-2). Él diferencia la cooperación de la armonía, argumentando que en el caso de la segunda no hay coordinación política, sino que una coincidencia automática de intereses. La discordia, por su parte, consiste en la situación en que los gobiernos evalúan las políticas de los demás como obstáculos al logro de sus objetivos, los dos lados considerando uno al otro como el responsable por las restricciones a su propio desempeño. En otras palabras, en la discordia existe un conflicto de intereses y los intentos de coordinar las políticas, cuando existieron, fallaron. Desde esta perspectiva, la cooperación ocurre cuando ajustes mutuos de políticas son implementados por los actores involucrados en una discordia de forma a conciliar las demandas de las partes.

Tomando el concepto de Keohane como base, es entendido este trabajo doctoral que, en términos generales, las cooperaciones internacionales Norte-Norte, Norte-Sur y Sur-Sur pueden diferenciarse de acuerdo con tres dimensiones básicas: *i)* países involucrados; *ii)* tipo de abordaje sobre cuestiones de la política internacional; *iii)* tipo de relaciones de poder entre los actores. Asociando el Norte con los países desarrollados y el Sur con los países en desarrollo, la primera dimensión es determinante para la diferenciación de los tres casos y no requiere más explicaciones. Sobre la segunda dimensión, se considera que, en general, puesto que ha sido responsable por la concepción de los principales regímenes internacionales, el Norte es usualmente más conservador en sus posiciones. El Sul, en cambio, habitualmente adopta abordajes reformistas o revisionistas sobre el orden presente. Finalmente, la tercera dimensión está definida en un espectro que va del horizontal al vertical. Típicamente, las relaciones de poder en las cooperaciones Norte-Norte y Sur-Sur tienden a la horizontalidad, mientras que en la cooperación Norte-Sur las relaciones de poder suelen ser verticales. En esta configuración, los actores con más recursos pueden imponer el avance de sus intereses en detrimento de los demás (Desiderá 2014).

Así, las situaciones en que Brasil coordinó sus políticas con las de otros países en desarrollo, con el objetivo de conquistar objetivos individuales o colectivos, serán consideradas como expresiones de la cooperación Sur-Sur. En esas ocasiones, el abordaje adoptado sobre las cuestiones internacionales estuvo ubicado en un espectro entre el reformismo y el revisionismo.

Más allá, las relaciones de poder han tendido a la horizontalidad —aunque haya algunas situaciones en las cuales la asimetría entre los recursos de poder sea alta—.

De forma a pormenorizar un poco más, es necesario señalar que, además de los ajustes bilaterales, la cooperación Sur-Sur también ocurre en dos formas más: *i)* las coaliciones internacionales, definidas como grupos de dos o más países en desarrollo que coordinan sus posiciones y actúan conjuntamente dentro de los mecanismos multilaterales donde son negociadas las reglas de la gobernanza global; *ii)* la cooperación internacional para el desarrollo, sea técnica, financiera, científica y/o tecnológica, la cual consiste en el intercambio (principalmente bilateral, pero también bajo la intermediación de una institución internacional construida por países del Sur) de dinero, informaciones y experiencias entre países en desarrollo, con el objetivo explícito de promover el desarrollo del país receptor. Así, las coaliciones Sur-Sur y los esquemas de cooperación para el desarrollo Sur-Sur de los cuáles Brasil forma parte, incluso aquellos que ocurren dentro de procesos de integración regional institucionalizados, también reciben una atención especial en la descripción realizada en esta tesis.

Pasando al concepto de activismo, no hay una definición universalmente reconocida para el fenómeno en ningún campo de las ciencias, y la literatura teórica sobre ese tópico es escasa y multidisciplinaria. Efectivamente, el término suele ser utilizado dentro de algún contexto. Por ejemplo, Continentino (2012) habla de "activismo jurídico" con referencia a situaciones en que las cortes voluntariamente extrapolan sus funciones y empiezan a legislar a través de la jurisprudencia. Trubek, Coutinho y Schapiro (2012) usan "activismo estatal" refiriéndose a política económicas que contienen una dosis importante de intervencionismo estatal. Zajak (2014) aplica "activismo transnacional" aludiendo a grupos basados nacionalmente que están comprometidos con actividades políticas contenciosas que les llevan a establecer contactos externos y actuar conjuntamente por medio de redes y contactos con semejantes extranjeros. Jokic (2013) utiliza "activismo internacional" en alusión a las actividades mundiales de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que defienden las más diferentes causas.

Con el propósito de superar esa dispersión conceptual, Joyce (2014, 14) resalta que "aunque el activismo sea altamente contextual, algunos estándares se repiten en los contextos". Para la autora, es posible vislumbrar cuatro dimensiones suficientes con las cuales se puede definir cualquier tipo de activismo: participantes, causas, tácticas y herramientas. En ese sentido, para caracterizar algún tipo particular de activismo, uno debe definir quienes están comprometidos, cuáles son los objetivos que quieren lograr, cuales acciones son llevadas adelante, y cuales herramientas son utilizadas. Basada en ello, la autora propone un concepto amplio para el fenómeno:

> [El activismo consiste en] esfuerzos que buscan cambiar o impedir el cambio del *statu quo* de forma a proteger el bienestar de beneficiarios amenazados o menos favorecidos, usando métodos que no se limitan a los medios prescritos o convencionales de influenciar a los antagonistas (Joyce 2014, 27).

Svirsky (2010), de modo semejante, considera que el activismo es una etapa precedente de la revolución, en el sentido de que tiene la función de denunciar y atacar el *statu quo*, nutriendo y manteniendo viva la transformación de la realidad.

> El activismo, se puede decir, es el *conatus* de la revolución, por su tendencia de perseverar en el poder revolucionario; así, existe una serie de rupturas activistas dentro de procesos revolucionarios —el poder de la creación cuando los poderes constituidos siguen fieles a la indiferencia, la liberación de las trampas del poder constituido—. (…) Es en la insolencia y en la intensidad de los retos impuestos al poder constituido (sea cual sea la forma o modo) y el modo de vida a él asociado donde está ubicado el activismo, no necesariamente en las barricadas o en las marchas de protestas. (…) [En cuanto acciones son llevadas a cabo], los efectos sobre los diferentes cuerpos empiezan a circular, causados por el entremezclar de las aflicciones entre ellos (las aflicciones pueden incluir: la ruta que uno utiliza para volver a su casa es modificada por una demostración política; la policía reprime a los demostradores; una clase es cancelada por la unión de estudiantes; la ayuda humanitaria llega a una población asediada; el edificio alternativo de una escuela es encontrado; y así sucesivamente). (…) No es poco probable que la circulación de nuevas pasiones vaya a ser uno de los efectos de una iniciativa activista. Cuando se deparan con la irrupción de un nuevo activismo, los espectadores pueden reaccionar tanto con entusiasmo como con repulsa, o alguna permutación entre los dos. Pero el activismo deja claro que no hay una correspondencia linear entre esas pasiones y la variación en el poder del accionar (aumento o descenso), puesto que el desplacer o el odio desencadenado por un cierto activismo puede conllevar en último caso al "contra activismo" (Svirsky 2010, 169-173).

Teniendo estos aportes en cuenta, el concepto de activismo está aplicado en esta tesis en el contexto de la política exterior. Respecto a las cuatro dimensiones sugeridas en el guión desarrollado por Joyce (2014), es un tipo de activismo: *i)* implementado por el gobierno de un país; *ii)* dedicado a promover o impedir el cambio del *statu quo* del sistema internacional (sea la balanza de poder como un todo, sea con relación a cuestiones específicas); *iii)* defendiendo sus ideales por medio del lanzamiento y/o la manutención de iniciativas de política exterior (por ejemplo, la creación formal de instituciones internacionales o, más sencillamente, el inicio de un diálogo bilateral); *iv)* utilizando especialmente el cuerpo diplomático nacional, pero contando con otras instituciones disponibles a la administración pública. Así, una reducción progresiva del activismo en política exterior[5] sucede cuando un gobierno reduce, año tras año, su entusiasmo para proponer, mantener y defender las iniciativas de política exterior que deberían promover sus propias causas e intereses en el escenario internacional.

En el caso brasileño, el activismo en política exterior adoptado por el gobierno de Lula da Silva y seguido temporalmente por el gobierno de Dilma Rousseff tenía el objetivo de cambiar el

[5] El término "activismo internacional" va a ser empleado en ese mismo sentido a lo largo de esta tesis.

statu quo de la política internacional, de forma a promover un orden mundial multipolar basado en reglas multilaterales. Dicho activismo era implementado principalmente por medio de la diversificación de los socios del país, centrándose en las naciones en desarrollo. Además de los contactos bilaterales, Brasil ha promovido la creación de coaliciones, ofreció y recibió cooperación para el desarrollo globalmente y creó instituciones de integración regional en América Latina. Así, era un activismo tercermundista, teniendo en cuenta que apostaba en la cooperación Sur-Sur como estrategia central, en la cual suelen estar presentes abordajes reformistas y revisionistas respecto a las cuestiones de la política internacional.

Por fin, antes de definir el concepto de potencia emergente, es fundamental recordar algunos cambios que el sistema internacional ha estado experimentando desde el inicio del nuevo milenio. Con los ataques terroristas del 11-S y las dificultades encontradas inicialmente por Estados Unidos en obtener el soporte de algunas potencias occidentales para la ejecución de la Doctrina Bush, el ejercicio unilateral de la supremacía americana empezó a ser cuestionado. Como argumentó Buzan (2007), el rechazo a las instituciones internacionales multilaterales ha comprometido el liderazgo global del país, especialmente con relación a unos socios tradicionales en Europa Occidental. Además de ello, tanto el pujante crecimiento económico asiático, sobre todo el chino, como la crisis financiera internacional de 2008, estallada por la burbuja del mercado hipotecario americano, dejaron claro que el sistema estaba vivenciando una redistribución de recursos de poder económicos.

De modo general, la mayoría de los analistas está de acuerdo que el sistema internacional ha estado asistiendo a una transición de poder, progresivamente dando forma a un orden multipolar del cual los polos siguen en definición. Otra característica fundamental es la ascensión de potencias emergentes, o sea, la redistribución no está ocurriendo entre las potencias tradicionales. Las evidencias apuntan para pérdidas de poder relativo (predominantemente económico, pero también político y militar) en Estados Unidos, la UE y Japón y ganancias de poder relativo en las potencias emergentes, fundamentalmente China, India, Rusia y Brasil. Los arreglos cooperativos y las coaliciones internacionales que estos países han estado estableciendo entre ellos y con potencias más pequeñas confieren aún más complejidad e indefinición a la multipolaridad en gestación.

Debido a la ascensión de estas potencias en el sistema internacional, ha surgido un renovado interés en la literatura respecto a la conceptualización apropiada para definir la posición de estos países en el sistema internacional. Recordando las categorías clásicas propuestas por Keohane (1969, 295-6), los países pueden ser identificados dentro de cuatro grupos de acuerdo con su papel sistémico: *i)* grandes potencias: países que determinan el formato del sistema; *ii)* potencias secundarias: naciones incapaces de determinar el sistema por ellas mismas, aunque significativamente capaces de influenciar su naturaleza por medio de acciones unilaterales o

multilaterales; *iii)* potencias medias: países que pueden causar un impacto significativo en el sistema caso actúen en pequeños grupos o a través de instituciones regionales o universales; *iv)* potencias pequeñas: naciones que son insignificantes para el sistema, a menos que actúen en grupos grandes, pero no tienen el poder de controlar estas coaliciones por ellas mismas. Así pues, es posible decir que las potencias emergentes serían, conforme estas categorías, potencias medias que están convirtiéndose en secundarias.

Jordaan (2003) ofrece categorías distintas para clasificar los países en el sistema internacional. Para este autor, potencias medias son naciones "que no son grandes ni pequeñas en términos de poder, capacidades e influencia internacional, y demuestran una propensión en promover la cohesión y la estabilidad del sistema mundial" (Jordaan 2003, 165). Entre las potencias medias, el autor distingue las tradicionales de las emergentes. Estas últimas empezaron a ascender apenas pasado el final de la Guerra Fría, presentando mucha influencia regional y un comportamiento preponderantemente reformista en la arena internacional, especialmente con relación al orden económico global. En cuestiones militares, en cambio, ellas tienden a la neutralidad, por lo que se concluye que no son contrahegemónicas. En términos generales, la política exterior adoptada por ellas

> típicamente asume un estilo activista, por medio del cual interfieren en cuestiones globales más allá de sus preocupaciones inmediatas. Potencias medias no interfieren en todas las situaciones de conflicto, pero ellas interfieren más que potencias no medias que poseen perfiles de composición [de recursos de poder] similares (Jordaan 2003, 167).

Efectivamente, según esta clasificación, el raciocinio del autor sugiere una contribución de las potencias medias a la estabilidad del sistema internacional si tomadas en consideración cuestiones de seguridad, mientras que en cuestiones de comercio y finanzas su efecto es generador de inestabilidad. Para él, de los BRICS apenas Brasil y Sudáfrica son potencias medias emergentes. Canadá y Suecia son ejemplos de potencias medias tradicionales.

La distinción entre potencias medias, regionales y emergentes también es una de las principales preocupaciones de Nolte (2006). Para el autor, la regionalización de las relaciones internacionales económicas y políticas desde el final de la Guerra Fría ha favorecido la ascensión de algunas potencias regionales, que son países con prominencia regional destacada si tomas en cuenta sus capacidades materiales. Con todo, desde el punto de vista de la gobernanza global, potencias regionales pueden ser tanto potencias medias como grandes, a depender de su grado de influencia global. De los BRICS, China y Rusia son potencias grandes y regionales, mientras que Sudáfrica, Brasil e India son potencias medias, regionales y emergentes. Puesto que poseen capacidades ligeramente más limitadas, las tres últimas serían más propensas a adoptar abordajes más cooperativos y multilaterales en su accionar global que las otras dos.

En el análisis desarrollado por Lima (2010, 155), potencias medias, regionales y emergentes, así como países intermediarios, son consideradas apenas variaciones de nomenclatura para intentar comprender la ascensión de nuevos países relevantes en la política internacional, tanto regional como global. La autora defiende que los criterios para definir estas potencias pueden agruparse dentro de tres categorías: *i)* la dimensión de sus capacidades materiales; *ii)* el desempeño de estrategias proactivas en los planos regional y multilateral; *iii)* una medida de autopercepción y de reconocimiento por otras potencias, tanto las semejantes como las grandes. Para ella, otro rasgo definidor de estos países es su tendencia a implementar políticas exteriores marcadas por un revisionismo blando, "el cual se manifiesta en un comportamiento reformista en las instituciones internacionales y en aptitudes diplomáticas asertivas, que se basan en una autopercepción como países contrarios al *statu quo* dominante" (Lima 2010, 159).

Narlikar (2010) enfatiza que las intenciones y la forma de actuar de esas nuevas potencias son los factores que más pueden impactar en la estabilidad del sistema internacional. Esta autora concentra su análisis en el comportamiento negociador —la forma elegida para traducir intenciones en resultados— de Brasil, China e India en diferentes foros de la gobernanza global. Respecto a la conceptualización adoptada para clasificarlas, la autora prefiere definirlas como nuevas potencias, "países que han conquistado, debido a la composición de una gran y en expansión base de recursos (…) y de habilidad diplomática, la condición *de facto* de actores con poder de veto, cuyo acuerdo es requerido para un cambio del *statu quo*" (Narlikar 2010, 7). En ese sentido, ella las contrasta con las potencias tradicionales, las cuales forman parte del núcleo del sistema internacional.

Las conclusiones de la autora son muy interesantes porque, a pesar de que estos tres países tienen preponderancia regional y aspiran a legitimar una posición de gran potencia en la política internacional, su comportamiento en negociaciones internacionales es diferente en muchos aspectos. En un espectro que va del reformismo blando al revisionismo radical, Brasil sería el más resignado con el orden presente: un país intermediador. En cambio, India estaría en el límite opuesto del espectro: defensora de la diplomacia de "apenas diga no". China, hasta la crisis financiera de 2008, había estado posicionándose en el medio del espectro, intentando proyectarse externamente bajo un perfil discreto. Su objetivo era evitar llamar la atención en la arena internacional y desmantelar las teorías de que su ascensión amenazaría la posición de las potencias tradicionales. Sin embargo, en cuanto las potencias tradicionales empezaron a acomodarse a la ascensión china, el país pasó a sentirse confortable para emplear abordajes más revisionistas en su política exterior.

Tomando en cuenta los aportes teóricos precedentes, especialmente los criterios sugeridos por Lima (2010), cuando es argumentado en esta tesis que Brasil puede haber perdido el prestigio

como potencia emergente, significa que: *i)* la dimensión de sus capacidades materiales, sobre todo su poder económico relativo, han descendido marcadamente de 2013 en adelante; *ii)* el activismo en política exterior se ha reducido progresivamente de 2011 a 2016; *iii)* e indicadores de percepción, fundamentalmente la manera negativa como ha sido retratado por medios de comunicación altamente influyentes, además de algunos episodios que impactaron negativamente a su imagen exterior, enseñan que el país dejó de ser reconocido internacionalmente como potencia emergente por la comunidad internacional.

1.3.3. La inferencia causal: el segundo objetivo general de esta tesis

En el ámbito de las Relaciones Internacionales, desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta los años 1980, los trabajos dedicados a analizar la política exterior de las naciones fueron ampliamente influenciados, en un primer momento, por el liberalismo y el realismo clásico, seguidos por el realismo estructural (neorrealismo) y el neoliberalismo institucional: los principales abordajes racionalistas del área. De acuerdo con algunos apuntes hechos por Allison y Zelikow (1999), los análisis basados en estas visiones tomaban el Estado como un actor racional unitario, e intentaban explicar su comportamiento centrándose en las restricciones impuestas por el sistema internacional, utilizando la teoría de la elección racional.

> [En ese modelo], sucesos en los asuntos exteriores son concebidos como acciones elegidas por la nación o el gobierno nacional. Los gobiernos seleccionan la acción que va a maximizar el logro de sus objetivos estratégicos. Las "soluciones" a problemas estratégicos son categorías fundamentales en términos de qué el analista considera que debe ser explicado. (…) La nación o el gobierno, concebido como un tomador de decisión unitario racional, es el agente. Ese agente tiene *un* conjunto de objetivos especificados (que equivalen a una función de utilidad consistente), *un* conjunto de opciones percibidas, y una estimación *única* de las consecuencias resultantes de cada alternativa. (…) La acción es elegida en respuesta al problema estratégico enfrentado por la nación. Amenazas y oportunidades colocadas por el "mercado" estratégico internacional mueven la nación a accionar (Allison y Zelikow 1999, 32-3).

Como está descrito por el modelo, la elección elegida entre las opciones disponibles debería resultar en la maximización de los beneficios y en la minimización de los costes, considerando los objetivos definidos. Así, en los análisis basados en la elección racional no había espacio para examinar el estilo de liderazgo y la personalidad de los mandatarios, las estructuras políticas domésticas por medio de las cuales las decisiones son procesadas y tomadas, ni el papel de las ideas que están por detrás de las elecciones en política exterior (Carlsnaes 2008).

Sin embargo, basado en la observación de actuaciones externas de las naciones que representaban un claro desvío de las previsiones del racionalismo, desde los años 1960 un grupo

razonable de autores[6] venía desarrollando una agenda de investigación por separado, a partir de la cual sugerían que otros factores deberían ser tenidos en cuenta en estos análisis. Luego, el campo específico del Análisis de Política Exterior (APE) se desarrolló en algún lugar entre las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales. Como consecuencia, progresivamente el poder explicativo y predictivo del modelo dominante ha sido puesto a prueba.

En un ejercicio de revisión autocrítica, Jervis[7] (1988) enumeró una serie de limitaciones de la teoría de los juegos y de la concepción del Estado como actor racional unitario que contribuyeron para aunar las dos agendas de investigación[8]. El autor levantó algunas cuestiones importantes que quedaban fuera en ese tipo de análisis —las cuáles, por lo tanto, podrían ser la llave para la explicación de los casos aparentemente anómalos—. Entre las críticas apuntadas, cabe destacar: *i)* las preferencias de los actores no deberían ser tratadas como dadas e inmutables (exógenas a la teoría); *ii)* aspectos psicológicos, creencias y valores deberían ser llevados en consideración porque suelen influenciar los actores a tener percepciones diversas respecto al significado de los resultados de sus propias acciones; *iii)* consideraciones sobre moralidad y justicia, o sobre la obligación de respetar las normas, suelen ser los factores explicativos más precisos para la ocurrencia de más cooperación internacional en la realidad de que el modelo racionalista podría prever.

Con la propagación de críticas de ese tipo, diferentes abordajes no racionalistas que estaban siendo propuestos en el joven campo del APE pasaron a recibir más atención de las teorías de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Para dar cuenta de explicar o interpretar esas situaciones aparentemente atípicas, a depender de sus objetivos, algunas visiones se centraban en mantener las bases racionalistas y considerar algunos elementos adicionales, mientras que otras pretendían substituir por completo el modelo dominante. Algunas apostaban por el examen del proceso decisorio por medio del cual la política exterior es concebida domésticamente, acercándose a reflexiones presentes sobre todo en la Sociología y las Ciencias Políticas. Otras buscaban la Psicología Política para estudiar la influencia de la personalidad de los líderes en las tomas de decisión, mientras que otras todavía mantenían su atención centrada en las acciones externas de las naciones, aunque utilizando otras variables para explicarlas, como la influencia de creencias e ideas, por ejemplo (Hudson 2008; Carlsnaes 2008).

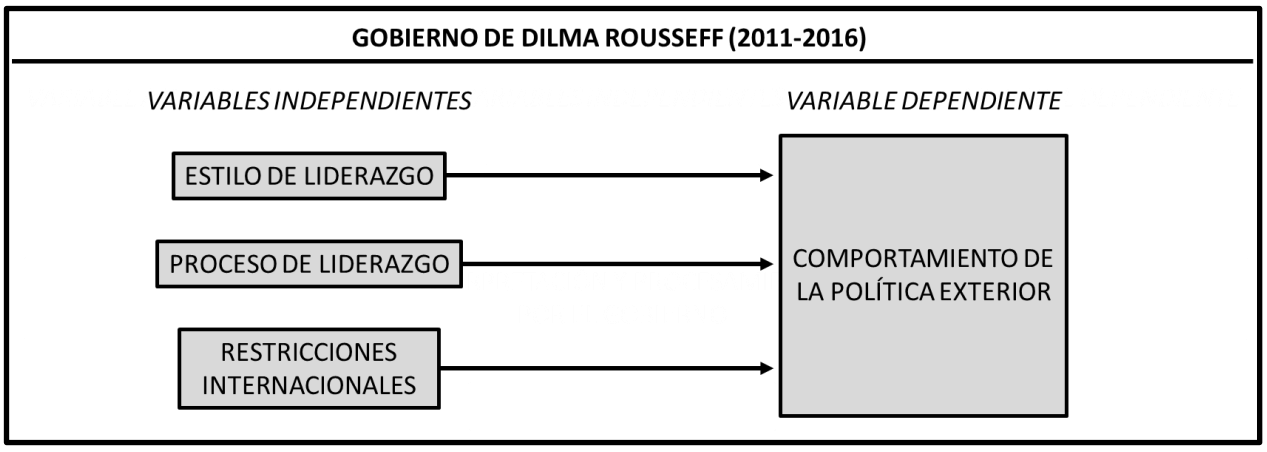
[6] Uno de los trabajos principales de esa literatura es de Rosenau (1966), en que el autor apostó en la comparación de políticas exteriores como punto de partida.
[7] Diez años antes, el autor había publicado un artículo (Jervis 1978) en el cual aplicaba el modelo del actor racional y la teoría de los juegos para evaluar la posibilidad de cooperación entre países en temas de seguridad internacional. Ese trabajo ha sido seminal para la proliferación de estudios que culminarían en la teoría de los regímenes internacionales (Krasner 1982), la cual ha sido absorbida por el neoliberalismo institucional (Keohane 1984; Keohane y Nye 1989).
[8] Una obra importante de esa literatura es Goldstein y Keohane (1993).

En un esfuerzo de compilación y de comparación, Breuning (2007) ha examinado estos diferentes abordajes que se propusieron a explicar los procesos de formulación, ejecución y evaluación de la política exterior. La autora realizó una revisión exhaustiva de la literatura, centrándose en las siguientes variables independientes: la personalidad del líder; el proceso cognitivo y las ideas de los tomadores de decisión; el papel de los asesores y de la diplomacia; las restricciones domésticas; y las restricciones internacionales. Como esas teorías no son mutuamente excluyentes, y también porque aisladas difícilmente dan cuenta de toda la complejidad de la realidad, la autora concluyó que en política exterior frecuentemente los análisis multicausales y multidisciplinarios son los más apropiados. En ese sentido, la autora sugiere que en APE se debe investigar variables independientes pertenecientes a los tres niveles de análisis del campo: individual, nacional/doméstico e internacional/sistémico.

En línea con esa discusión, esta tesis propone combinar una inferencia descriptiva (que pretende caracterizar la variable dependiente) con una inferencial causal, analizando como variables independientes de los tres niveles de análisis contribuyeron para que la variable dependiente haya asumido su valor. Como se nota, el punto de esta tesis está en desarrollar un estudio de caso único, con un examen cercano, profundo y detallado de sus características, intentando colaborar a la ciencia con el teste y el refino de las teorías de APE.

En consecuencia, a fin de lograr el segundo objetivo general, las tres variables independientes examinadas son: *i)* el estilo de liderazgo de la presidenta; *ii)* su proceso de liderazgo; *iii)* y las restricciones internacionales. La cadena causal hipotética se configura de la siguiente manera (Figura 1-1):

FIGURA 1-1. CADENA CAUSAL HIPOTÉTICA DEL COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016)



Elaboración propia.

Respecto a las dos primeras variables independientes, estilo de liderazgo y proceso de liderazgo, a pesar de que ambas estén relacionadas a la idea de liderazgo político en un sentido

amplio, su examen se refiere a niveles de análisis distintos: una es individual y la otra es doméstica/nacional. Ello se debe a la disponibilidad de varias maneras que uno puede estudiar y definir dicho fenómeno en las Ciencias Políticas y también en otras disciplinas.

Si se toma en consideración apenas el liderazgo, la cantidad de definiciones y de maneras en estudiarlo se multiplica aún más. Intentando organizar esas visiones numerosas, Northouse (2016, 6) identificó cuatro elementos centrales asociados al fenómeno en cuestión que usualmente aparecen en diferentes abordajes: *i)* el liderazgo es un proceso; *ii)* el liderazgo envuelve influencia; *iii)* el liderazgo ocurre en grupos; *iv)* y el liderazgo incluye objetivos comunes. Basado en ello, el autor propone el siguiente concepto: el liderazgo es un proceso en el cual un individuo influencia a un grupo a perseguir un objetivo común. Como un proceso, las relaciones entre el líder y sus seguidores forman parte del fenómeno. La influencia es la forma por la cual los líderes convencen sus seguidores a moverse en direcciones deseadas. Los grupos son el contexto en el cual el liderazgo es ejercido. Finalmente, los objetivos comunes son el propósito mutuo que lleva a los líderes y sus seguidores a accionar, aunque sea usualmente el líder quien inicia toda la relación, crea los enlaces comunicativos y mantiene el proceso en marcha. Este concepto está parcialmente adecuado para esta tesis, puesto que es necesario avanzar un poco más para diferenciar las dos variables.

Con referencia específica al liderazgo político, el análisis propuesto por Delgado (2004, 9-12) posibilita reconocer la existencia de cuatro grupos de abordajes en la literatura: *i)* de rasgos o características personales: la visión clásica, centrada en la definición de un conjunto de atributos comunes a los líderes, natos o adquiridos, y las habilidades necesarias para convertirse en uno; *ii)* de atributo posicional o situacional: las preocupaciones centrales son la posición ocupada por el líder y las circunstancias bajo las cuales el liderazgo se ve obligado a desarrollarse; *iii)* conductista: el énfasis está en qué los líderes hacen de hecho y como ellos llevan sus tareas adelante; *iv)* teleológica: considerando que los líderes tienen una "visión" que diseminar, estos análisis dedican atención a la capacidad de los líderes de definirla, articularla y comunicarla efectivamente a sus seguidores (como ellos "venden" sus ideas). En efecto, las diferencias entre estos grupos de abordajes son más productivas para distinguir las variables independientes de esta tesis. Luego, el examen del estilo de liderazgo (primera variable independiente) es más fácilmente encontrado en estudios sobre rasgos personales y en el grupo conductista, mientras que el proceso de liderazgo (segunda variable independiente) está más presente en estudios de atributo situacional y en el grupo teleológico.

Sin dejar de reconocer la productividad de los trabajos dedicados al estudio del liderazgo político, es importante recalcar aún que "un área en el cual especialmente faltan máximas aceptas es el estudio de género y liderazgo [político]" (Genovese 2013, 1). Aunque tenga menos estudios,

algunos de ellos ya han producido reflexiones importantes. Sjoberg (2014), por ejemplo, resalta que, para líderes políticas, en comparación con los hombres, la vida personal de las mujeres recibe mucha más atención, su capacidad para liderar es mucho más cuestionada y las narrativas sobre sus acciones tienden a reforzar una creencia de que cuestiones como política exterior y seguridad nacional no son apropiadas para ellas. La autora puntúa que el ámbito público ha sido presumido por estándares sociales como la esfera natural de los hombres, mientras que para las mujeres su espacio natural debe ser privado. En la misma dirección, las definiciones de un buen líder son altamente generizadas y se superponen a las características, al comportamiento y a los estereotipos comúnmente asociados con el buen hombre.

Como adicionan Marugán y Durá (2013, 98), las mujeres enfrentan muchos más retos que los hombres en la política desde el principio de sus carreras políticas porque cuando ellas se presentan como candidatas son automáticamente vistas como poco calificadas, de carácter dudoso y sin autonomía. Su acceso a posiciones de poder es mucho más dificultoso. En el siglo XX, el mundo ha tenido "1941 Jefes de Estado en países independientes; de ellos sólo 27 han sido mujeres; la mitad de las cuales han llegado al poder como viudas e hijas de un gobernante masculino, en otras palabras, las mujeres que accedieron al poder con sus propios medios han sido menos del 1% de los Jefes de Estado del siglo pasado" (Marugán y Durá 2013, 101).

Todos estos problemas deben ser tomados en cuenta porque esta tesis está delante del caso no apenas de la primera mujer elegida presidenta de Brasil, sino también de una líder política que ha sufrido un proceso de impedimento y ha sido depuesta del cargo a través de un proceso profundamente generizado. Incluso sin esas peculiaridades, consideraciones relacionadas a las desigualdades de género no pueden quedarse fuera de cualquier análisis concerniente al proceso y al estilo de liderazgo de una mujer. El género es un importante factor causal para explicar varios obstáculos diferentes enfrentados por una líder a lo largo de su mandato político. Luego, debe recibir la atención adecuada porque tiene efectos transversales sobre las demás variables.

Este conjunto de aportes es relevante para el APE porque es difícil no referirse a los líderes nacionales y analizarlos en el campo, puesto que ellos son los tomadores de decisión más importantes en esta esfera en la mayoría de los sistemas políticos alrededor del globo. En el caso de Brasil, esa relevancia está concedida formalmente por el sistema jurídico. El artículo 84 de la Constitución Federal Brasileña dispone claramente que mantener relaciones con países extranjeros, asignar representantes diplomáticos y celebrar tratados, convenciones y actos internacionales son responsabilidades exclusivas del presidente. En el caso del Ministerio de las Relaciones Exteriores (MRE), el artículo 1 de su regimiento interno define su misión como ayudar el presidente a formular la política exterior a ser aplicada y ejecutarla, mantener relaciones

diplomáticas y promover los intereses del país en el mundo. En otras palabras, hasta mismo el MRE y su ministro trabajan a partir de un poder delegado por el presidente.

Especialmente en regímenes políticos como este, la personalidad de los líderes es una variable importante a ser analizada por ser un medio valioso de comprender mejor sus precepciones sobre cuestiones específicas y el mundo en general, y/o como ellos utilizan y organizan el personal en el cual se fían para buscar informaciones y consejos (Breuning 2007, 33). Asimismo, el proceso de liderazgo completo, en el cual son llevados en cuenta no apenas la biografía y los rasgos personales del líder, sino también las características de su coalición política, las relaciones entre el líder y sus seguidores, las restricciones burocráticas que pueden impedir el avance de estrategias, entre otros aspectos de la política doméstica y del sistema político nacional, también son herramientas fundamentales para explicar el comportamiento de la política exterior.

Estas son las razones por las cuales es posible dividir la idea de liderazgo político en dos variables independientes de distintos niveles de análisis en APE, como se ha hecho en esta tesis. Más allá, dos herramientas analíticas diferentes serán aplicadas para indicar el valor asumido por cada una de ellas. Además de diferencias conceptuales, una emplea métodos cuantitativos, mientras que la otra es cualitativa. Como un atributo típico de los casos de estudio, el propósito es llevar a cabo dos tipos de exámenes, con distintas tradiciones y técnicas, para confrontar sus resultados y extraer de ellos sus aportes más importantes respecto a aspectos específicos y detallados de la realidad bajo estudio.

Para indicar la posición asumida por la primera variable independiente —el estilo de liderazgo de la presidenta— la herramienta aplicada es el *análisis de rasgos personales* de los líderes políticos, la cual ha sido desarrollada a lo largo de más de veinte años por Margaret G. Hermann[9]. En su formato más avanzado (Hermann, 2002), el primer paso de la herramienta es conducir un análisis del contenido de un conjunto de entrevistas concedidas por el líder a los medios de comunicación a lo largo de su mandato electoral[10]. El analista debe elegir 50 entrevistas de por lo menos 100 palabras[11], distribuidas proporcionalmente por el periodo de gobierno, buscando cubrir los más variados tipos de situaciones (temas, sitios y audiencias). Entonces, el análisis de contenido es efectuado por la aplicación ProfilerPlus[12] a través de un proceso automatizado.

[9] Para conocer el trabajo de la autora y su desarrollo al largo del tiempo, ver Hermann (1980), Hermann y Hermann (1989), Hermann y Kagan (1998) y Kaarbo y Hermann (1998).
[10] Los discursos no son utilizados por creerse que las entrevistas presentan más espontaneidad.
[11] Todas las entrevistas concedidas por la presidenta en su mandato, alrededor de 300, están disponibles en el portal del Gobierno Federal Brasileño en el internet (<www.planalto.gov.br>).
[12] Para más informaciones sobre la aplicación, acceder a <www.profilerplus.org>. La licencia para utilizar la aplicación fue concedida al autor por sus creadores sin costes. Las entrevistas seleccionadas fueron traducidas del portugués al inglés por una profesional, Bruna Penha (<brunapenha@gmail.com>).

La Tabla 1-1, expuesta a continuación, lista las 50 entrevistas concedidas por Dilma Rousseff mientras era presidenta de Brasil elegidas para el análisis. Fueron seleccionadas 9 entrevistas para cada año de gobierno de 2011 a 2015, y apenas 5 para el año 2016[13]. Hay por lo menos una entrevista exclusiva concedida a cada uno de los principales medios de comunicación brasileños, pero la gran mayoría de ellas son colectivas. La mitad son entrevistas con audiencia nacional y la otra mitad, internacional. Ellas suman más de 58 mil palabras, 10 veces más de lo que es considerado por la herramienta como la cantidad mínima para un buen análisis.

[13] Debido a la interrupción del mandato de la presidenta en mayo de aquel año.

TABLA 1-1. LISTA DE ENTREVISTAS CONCEDIDAS POR LA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF SELECCIONADAS PARA EL ANÁLISIS DE RASGOS PERSONALES (2011-2016)

Entrevista	Fecha	Tipo	Audiencia
A los periódicos argentinos La Nación, Clarín e Página 12	26/01/2011	Colectiva	Internacional
Antes del embarque de Argentina a Brasil	31/01/2011	Colectiva	Internacional
Tras la visita del Primer-Ministro de Timor Leste	03/03/2011	Colectiva	Nacional
Tras banquete oficial ofrecido por el presidente de China	12/04/2011	Colectiva	Internacional
En la llegada a Asunción	28/06/2011	Colectiva	Internacional
Tras la ceremonia de lanzamiento del Plan Brasil Mayor	02/08/2011	Colectiva	Nacional
Al programa Fantástico del canal de TV "Rede Globo"	12/09/2011	Exclusiva	Nacional
Tras visita a la escuela Vasil Aprilov	06/10/2011	Colectiva	Internacional
En el Hotel Eurobuilding en Caracas, Venezuela	02/12/2011	Colectiva	Internacional
Tras visita al Memorial José Martí	31/01/2012	Colectiva	Internacional
En la salida del hotel, en Alemania	05/03/2012	Colectiva	Internacional
Tras la IV Cumbre de BRICS	28/03/2012	Colectiva	Internacional
Tras la declaración conjunta con el gobernador-general de Canadá	24/04/2012	Colectiva	Nacional
Tras el anuncio del Programa de Concesión de Carreteras y Ferrovías	15/08/2012	Colectiva	Nacional
Al periódico "Valor Económico"	20/11/2012	Exclusiva	Nacional
Durante la Cumbre de Mercosur	07/12/2012	Colectiva	Internacional
En Moscú, Rusia	13/12/2012	Colectiva	Internacional
En el Hotel Ritz-Carlton, Rusia	14/12/2012	Colectiva	Nacional
Respecto la tragedia ocurrida en Santa María/RS	27/01/2013	Colectiva	Nacional
Tras la ceremonia de firma de actos en Abuja, Nigeria	23/02/2013	Colectiva	Internacional
Tras encuentro con el papa Francisco	20/03/2013	Colectiva	Internacional
Tras declaración a la prensa en Durban, Sudáfrica	27/03/2013	Colectiva	Internacional
Durante visita a Adís Abeba	25/05/2013	Colectiva	Internacional
En la llegada a Uruguay para la Cumbre de Mercosur	11/07/2013	Colectiva	Internacional
Al periódico "Folha de S. Paulo"	28/07/2013	Exclusiva	Nacional
Tras ceremonia de la Ley que instituyó el Programa Más Médicos	22/10/2013	Colectiva	Nacional
Al grupo de comunicación "RBS"	06/11/2013	Exclusiva	Nacional
Durante visita de inauguración de la Arena de las Dunas	22/01/2014	Colectiva	Nacional
Tras encuentro con la Delegación Brasileña en los Juegos Suramericanos	11/03/2014	Colectiva	Internacional
Al canal de TV "Band"	03/06/2014	Exclusiva	Nacional
Al canal de TV "SBT"	04/06/2014	Exclusiva	Nacional
Antes de la VI Cumbre de BRICS	15/07/2014	Colectiva	Internacional
Tras la Cumbre Brasil-China	17/07/2014	Colectiva	Internacional
Al "Jornal da Record" del canal de TV "Record"	27/10/2014	Exclusiva	Nacional
Tras la visita del Presidente de Uruguay	07/11/2014	Colectiva	Nacional
Tras la Cumbre Extraordinaria de UNASUR	05/12/2014	Colectiva	Internacional
Tras entrega de las cartas credenciales de los embajadores	20/02/2015	Colectiva	Nacional
En la llegada a Colonia, Uruguay	28/02/2015	Colectiva	Internacional
Tras sanción de la Ley de Tipificación del Feminicidio	09/03/2015	Colectiva	Nacional
Tras reunión bilateral con Barack Obama	11/04/2015	Colectiva	Internacional
Tras reuniones de la Cumbre UE-CELAC	10/06/2015	Colectiva	Internacional
Tras reunión de actualización del proyecto de los Juegos Rio 2016	23/06/2015	Colectiva	Nacional
Tras ceremonia de entrega del XXVIII Premio Joven Científico	15/09/2015	Colectiva	Nacional
Tras visita a Canoas/RS	24/10/2015	Colectiva	Nacional

Tras visita al Rio de Janeiro/RJ	10/11/2015	Colectiva	Nacional
Tras la apertura de la IV CELAC	27/01/2016	Colectiva	Internacional
Tras reunión sobre dengue, chikunguña y zika virus	29/01/2016	Colectiva	Nacional
En el Palacio del Planalto	11/03/2016	Colectiva	Nacional
En Franco da Rocha/SP	12/03/2016	Colectiva	Nacional
Tras lanzamiento del Plan Agrícola y Pecuario 2016/2017	04/05/2016	Colectiva	Nacional

Fuente: portal del Gobierno Federal Brasileño en el internet (<www.planalto.gov.br>).
Elaboración propia.

El análisis de contenido realizado por la aplicación genera indicadores cuantitativos para siete variables de rasgos personales. Basada en la investigación previa de la autora, la aplicación busca palabras clave y expresiones específicas en el discurso del líder. La cantidad, la frecuencia y la proporción de estos elementos textuales dan origen a puntuaciones numéricas, de acuerdo con fórmulas específicas para cada una de las siete variables. La combinación de estas puntuaciones produce la respuesta para tres preguntas fundamentales. Para la primera pregunta, "(1) ¿Cómo el líder reacciona ante las restricciones políticas del ambiente —las respeta o las desafía—?", las variables consultadas son *creencia en la propia habilidad para controlar eventos* y *búsqueda del poder e influencia*. Para la segunda pregunta, "(2) ¿Qué tan abierto es el líder a las informaciones entrantes —él usa la información selectivamente o es abierto a que las informaciones guíen sus respuestas—?", las variables consultadas son *autoconfianza* y *complejidad conceptual*. Finalmente, para la tercera pregunta, "(3) ¿Cuáles son las motivaciones del líder cuando busca sus posiciones —ellas son conducidas por un enfoque interno de atención o por las relaciones que se pueden formar con sectores importantes—?", las variables consultadas son *motivación por haber buscado ocupar el cargo*, *sesgo al propio grupo* y *desconfianza de los demás*. La puntuación recibida para cada variable es considerada alta, moderada o baja de acuerdo con la comparación con las medias extraídas por la autora tras evaluar 87 jefes de estado.

Por ejemplo: en la cuestión (1), un líder que puntúa alto para ambas variables *creencia en la propia habilidad para controlar eventos* y *búsqueda del poder e influencia* es considerado por la herramienta un líder que desafía las restricciones, mientras que un líder que puntúa bajo para ambas variables es uno que respeta las restricciones. Las otras dos combinaciones posibles (bajo-alto y alto-bajo) resultan, en ambos casos, en un líder que desafía las restricciones, puesto que los datos disponibles en la literatura enseñan que cuando un líder es alto para cualquier una de las dos variables se impone ese tipo de comportamiento hasta mismo cuando la otra es baja. También existen puntuaciones medias, pero ellas son neutrales y no tienen influencia cuando la otra es baja, por ejemplo[14]. La herramienta provee los intervalos que definen si el valor de cada variable debe

[14] Para más informaciones sobre la combinación de los valores de las variables y como son producidas las respuestas de las tres cuestiones, ver Hermann (2002) y la sección 4.2.2. de esta tesis.

ser considerado bajo, medio o alto. Los límites de estos intervalos han sido definidos por la autora utilizando como base de comparación los datos producidos tras analizar 87 Jefes de Estado. Ella ha aplicado técnicas estadísticas para establecerlos.

Tras obtener la respuesta de las tres cuestiones, el último paso es definir el estilo de liderazgo. Considerando que las respuestas son dicotómicas, las combinaciones posibles producen ocho tipos ideales de estilos de liderazgo (ver Tabla 1-2). Para cada estilo hay una corta definición y algunas expectaciones teóricas respecto al comportamiento de la política exterior que ellos usualmente conllevan. Ello también está válido para las posiciones asumidas por cada una de las siete variables de rasgos personales. Por ejemplo, un líder con una puntuación alta para *sesgo a su propio grupo* será probablemente un nacionalista que está propenso a instrumentalizar la política exterior para caracterizar todos los problemas de su país, manteniendo así su fuerza militar en constante movilización. En cambio, un líder que es bajo para la misma variable es una persona menos tendiente por ver el mundo en blanco y negro, por lo tanto, teóricamente implementará políticas más cooperativas internacionalmente.

TABLA 1-2. ESTILO DE LIDERAZGO EN FUNCIÓN DE LA REACCIÓN ANTE LAS RESTRICCIONES, LA APERTURA A LA INFORMACIÓN Y LA MOTIVACIÓN

Reacción ante las restricciones	**Apertura a la información**	**Motivación**	
		Enfoque en *problemas*	Enfoque en *relaciones*
Desafía las restricciones	*Abierto* a la información	EXPANSIONISTA (El enfoque está en expandir su propio poder e influencia)	EVANGÉLICO (El enfoque está en persuadir a los demás a aceptar su mensaje y unirse a su causa)
Desafía las restricciones	*Abierto* a la información	INCREMENTAL (El enfoque está en mantener su margen de maniobra y flexibilidad, mientras que evita los obstáculos que continuamente intentan limitar a ambos)	CARISMÁTICO (El enfoque está en llevar su propia agenda adelante comprometiendo a los demás en el proceso y persuadiéndoles a accionar)
Respeta las restricciones	*Cerrado* a la información	DIRECTIVO (El enfoque está en guiar personalmente la política por caminos consistentes con su propia visión, mientras no deja de trabajar dentro de las normas y reglas)	CONSULTOR (El enfoque está en monitorear cuáles actores políticos importantes van a apoyar, o no van a oponerse activamente, en relación a qué quiere hacer en una situación particular)
Respeta las restricciones	*Cerrado* a la información	REACTIVO (El enfoque está en evaluar qué es posible en la presente situación dada la naturaleza del problema y considerando qué importantes actores permitirán)	ACOMODADO (El enfoque está en conciliar las diferencias y construir consensos, empoderando a los demás y compartiendo responsabilidad en el proceso)

Fuente: Hermann (2002, 9).

En síntesis, tras analizar las entrevistas con el soporte del ProfilerPlus, combinar los valores de cada variable y responder las tres preguntas, será posible conocer el estilo de liderazgo de Dilma Rousseff. Conforme a esa información, la tarea siguiente es enseñar la manera por la cual el estilo se relaciona con la posición asumida por la variable dependiente, sea la caracterización amplia establecida por la inferencia descriptiva, sean iniciativas promovidas o decisiones tomadas específicas en la política exterior efectivamente implementada.

La posición asumida por la segunda variable independiente —el proceso de liderazgo de la presidenta— está indicada en esta tesis por datos cualitativos. Conforme mencionado anteriormente, la literatura que considera el liderazgo político como un proceso argumenta que, con el objetivo de analizar el fenómeno, uno debe ir más allá de los rasgos personales del líder examinado, puesto que otros factores importantes también forman parte del proceso a lo largo de su origen, desarrollo y consolidación. Basado en esta noción, Antonio Natera (2014, 117-8) propone el siguiente concepto para definirlo:

> (…) el liderazgo político es ante todo un conjunto de prácticas, un "proceso" que se desarrolla en escenarios de interacción entre el particular comportamiento de un actor individual (al que llamamos "líder") y diferentes ámbitos de "responsabilidad" o de

> "dominio político" (esto es, aquellos espacios colectivos de referencia o actores en los que el líder pretende influir), en virtud del cual el líder induce o provoca un impacto no rutinario en uno, varios o muchos de esos ámbitos mediante el uso de una gran variedad de recursos formales e informales.

Con dicha noción en mente, el autor desarrolla un guión para el estudio de procesos de liderazgo concentrado en tres factores generales que influencian las relaciones entre el líder y sus ámbitos de dominio político: (I) la ecuación personal del liderazgo; (II) el comportamiento político del líder y su red de apoyo; (III) y el entorno del liderazgo. Ese guión es la herramienta adoptada por esta tesis.

La ecuación personal (I) se compone de dos elementos: las competencias y las ambiciones del líder. Las competencias se refieren al conjunto de habilidades personales adquiridas por el líder durante su vida. La formación educativa, el nivel de renta, la trayectoria personal y política, entre otros factores, son puntos de partida esenciales para el estudio del liderazgo. Sus habilidades pueden ser separadas entre las técnicas, referidas a las cosas; las cognitivas, referidas a las ideas; y las relacionales, referidas a sus relaciones con las personas. Por su parte, las ambiciones están relacionadas a las motivaciones por las cuales el líder ejerce el liderazgo. Dicho de otra manera, se refiere a la finalidad del liderazgo, que tanto puede ser positiva, el bien común, como negativa, el empoderamiento personal.

El comportamiento político del líder (II) está compuesto por tres elementos: "*i)* la adopción de decisiones políticas y la fijación de la agenda; *ii)* la realización de tareas o el trabajo político de los líderes; *iii)* y la búsqueda de recursos y apoyos" (Natera 2014, p. 127). El primer punto está interesado en saber en qué medida otros actores influyen en las decisiones del líder y si ellas son parte de un plan preciso de objetivos y prioridades. Debe revelar si el líder es capaz de definir, articular y comunicar una visión a los liderados o si sus decisiones son en su mayor parte incrementales. El segundo punto, por su parte, se centra en las actividades a que el líder dedica su tiempo. Ello es indicado, por ejemplo, a partir de los ámbitos de comunicación favoritos del líder, la gestión de su tiempo en círculos internos o externos, su orientación a las tareas o a las personas, entre otros factores. El último punto se refiere a los medios de que dispone el líder para llevar a cabo sus acciones. Esos recursos en general se traducen en el establecimiento y/o la consolidación de una red de apoyo integrada por diferentes actores políticos y sociales.

El entorno del liderazgo (III), por último, se refiere a las oportunidades y las restricciones ofrecidas por el ambiente en el cual el liderazgo es ejercido. El contexto se compone de tres elementos fundamentales: *i)* la cultura política y los deseos y demandas ciudadanas, referente a los grandes ejes de división o fracturas sociales de carácter estructural; *ii)* la dinámica política, que está relacionada con el sistema partidario, las coaliciones políticas y otros elementos; *iii)* y los factores institucionales, eso es, las reglas que limitan el actuar del líder y el ejercicio del liderazgo.

La descripción de estos últimos factores generales es el punto en el cual los elementos nacionales/domésticos que influencian el comportamiento de la política exterior recibe la atención más cercana en esta tesis. Además de ello, tras conducir todo el estudio bajo la orientación de ese guión detallado, los posibles enlaces entre el proceso de liderazgo originado, desarrollado y consolidado por Dilma Rousseff y el comportamiento de la política exterior de su gobierno podrán ser revelados de forma intuitiva, siguiendo una metodología interpretativa que es más rica y amplia en lo que concierne a los detalles.

Finalmente, el examen de la tercera variable independiente —las restricciones internacionales— consistirá en un análisis de los elementos del ambiente político y económico internacional que se presentaron como obstáculos a que Brasil persiguiera sus objetivos de 2011 a 2016. Conforme argumenta Breuning (2007, 153-4),

> (…) la discusión sobre el tamaño, las capacidades, el poder, así como la clasificación de los países basadas en dichas distinciones (…) forman el panorama en el cual la política exterior se porta. (…) Las restricciones son también determinadas por la expectación que los tomadores de decisión tienen con base en interacciones pasadas entre sus países y los demás.

La posición de un país en la balanza de poder internacional y en qué medida la nación está inserida en la interdependencia económica global son las más importantes condiciones impuestas por el ambiente externo sobre las habilidades de un país en conquistar los resultados deseados por su política exterior. De forma sencilla, la arena internacional plantea las condiciones bajo las cuales la política exterior está obligada a navegar. Así, para indicar la posición asumida por esta última variable independiente, o sea, definir cuáles han sido las restricciones externas, será efectuado un análisis de coyuntura del periodo 2011-2016. Esa tarea se centrará en los principales atributos y eventos tanto de la política internacional como de la economía globalizada que han afectado a Brasil.

Desde el punto de vista político, la mayor parte de estas dinámicas ya van a ser presentadas y discutidas mientras la política exterior sea descrita. Luego, la idea es sistematizar las informaciones de una manera lógica, de forma a organizar las restricciones regionales y globales que de alguna forma obstaculizaron el logro de algunos de los objetivos del gobierno. De la perspectiva económica, algunos datos adicionales van a ser introducidos. Cambios en los sistemas internacionales financiero, monetario y de comercio que han tenido impacto en los sectores más dinámicos de la economía brasileña serán enfatizados. Uno de los puntos principales de esa tarea está en evidenciar como las restricciones internacionales han contribuído para que el país perdiera progresivamente los recursos de poder necesarios para legitimar su proyección internacional como potencia emergente.

Este análisis está basado en un cuadro conceptual de las Relaciones Internacionales, del cual una noción fundamental merece ser detallada: el concepto de *sistema internacional*. Es ampliamente conocido en el campo que las características de la estructura del sistema político internacional son la preocupación principal de Waltz (1979) y de su teoría de la política internacional. Las ideas básicas propuestas por su realismo estructural han sido ampliamente discutidas y debatidas en el área, y por lo menos del lado de la tradición racionalista de las teorías, el cual incluye diferentes variantes realistas y liberales, las concepciones fundamentales del autor sobre el sistema internacional permanecieron ampliamente aceptadas. Los desacuerdos entre los abordajes racionalistas ellos mismos están enfocados principalmente en los efectos de esta estructura sobre el comportamiento de las unidades. Por tanto, este cuadro básico de premisas es adoptado por esta tesis para guiar este análisis.

En síntesis, Waltz (1979) defiende que la estructura del sistema político internacional se define por tres características principales. Primero, el principio ordenador es la anarquía. Significa que no hay una relación jerárquica formal entre las unidades, conduciéndolas a portarse de acuerdo con el principio de autoayuda.

> La motivación de sobrevivir es tomada como base de acción en un mundo donde la seguridad de los Estados no está garantizada. (…) La distinción frecuentemente hecha entre asuntos de alta o baja política está mal puesta. Los Estados utilizan medios económicos con fines militares y políticos; y los medios militares y políticos para la conquista de intereses políticos (Waltz 1979, 92-4).

Segundo, el carácter de las unidades es la soberanía nacional. En ese sentido, formal y funcionalmente, todas las unidades son iguales. Llamar "a los Estados de unidades iguales es decir que cada uno es igual al otro como una unidad política autónoma" (Waltz 1979, 95). Tercero, la distribución de capacidades —recursos de poder— es desigual. A pesar de que todos los Estados tienen la misma función en el sistema, ellos no están igualmente equipados para perseguir sus objetivos con éxito porque no tienen la misma cantidad de recursos a su disposición para hacerlo. Los "Estados varían mucho en tamaño, riqueza, poder y forma, (…) [aunque sean] semejantes en las tareas que enfrentan, pero no lo son en sus habilidades para desempeñarlas. Las diferencias están en las capacidades, no en las funciones" (Waltz 1979, 96). Ese raciocinio es importante para esta tesis porque ayuda a separar eventos que representaron cambios en el nivel de las unidades de aquellos que representaron cambios en el nivel del sistema (o del subsistema regional), auxiliando por lo tanto a identificar cuáles han sido las restricciones internacionales.

Tras indicar las posiciones asumidas por las tres variables independientes, la tarea final —formular una inferencia causal— no es necesariamente concluir cuál de ellas impactó más en la definición de la posición asumida por la variable dependiente. Ello solamente sería posible si uno

pudiera aislar y mensurar sus efectos, una tarea que no está permitida por las capacidades de un estudio de caso único. Para hacerlo en las Ciencias Sociales, sería necesario utilizar otros casos y aplicar el método comparativo, por ejemplo.

De todos modos, fiándose del conocimiento teórico y empírico que ha sido construido en el campo de APE, es posible sugerir cuál de las tres variables independientes contribuyó más para la definición de características específicas de la posición asumida por la variable dependiente aplicando el método hipotético-deductivo. Además, como una de las principales contribuciones de estudios de caso únicos, el estudio puede permitir que nuevas hipótesis sean sugeridas y que teorías desarrolladas en el campo de APE sean perfeccionadas.

1.4.Fuentes

El diseño de investigación expuesto en las últimas páginas está basado en una investigación bibliográfica y documental. Las fuentes de estas informaciones son análisis especializados presentes en libros y periódicos académicos, noticias publicadas por los medios de comunicación, documentos oficiales gubernamentales e internacionales y bases de datos. Entrevistas con algunos actores que han participado en el proceso de formulación e implementación de la política exterior y de otras partes del gobierno también complementan las fuentes de los datos recopilados.

1.5.Estructura de la tesis

Esta tesis está estructurada en cinco capítulos. El primero de ellos es esta introducción, la cual tuvo el objetivo de presentar el tema, el objeto de estudio, los objetivos, las hipótesis, la metodología y el cuadro conceptual de este trabajo doctoral.

El segundo y el tercer capítulo están dedicados a lograr el primer objetivo: caracterizar la política exterior del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) en Brasil. El segundo capítulo está centrado en las relaciones de Brasil con el mundo en desarrollo, mientras el tercero enfoca las relaciones con las grandes potencias, además de contener la inferencia descriptiva.

El cuarto capítulo está dedicado a conquistar el segundo objetivo: explicar por qué la política exterior implementada por el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) en Brasil ha presentado el comportamiento descrito. El texto está dividido en tres secciones generales, las cuáles se concentran en cada uno de los tres niveles de análisis: individual, nacional/doméstico e internacional/sistémico.

El quinto y último capítulo trae algunas observaciones finales y las conclusiones, resumiendo y consolidando los principales aportes ofrecidos por todos los esfuerzos precedentes. Una de sus principales metas es verificar si las hipótesis sugeridas han sido verificadas, además de

ubicar los hallazgos de esta tesis en el interior de los campos teóricos de APE y Relaciones Internacionales.

CHAPTER 1. INTRODUCTION, OBJECTIVES AND METHODOLOGY

1.1. Introduction

Dilma Vana Rousseff took office as the first woman elected for the Brazil's presidency on January 1st, 2011. Still, after being reelected for a second term by the end of 2014, an impeachment process against her was concluded on August 31st, 2016, dismissing her from the highest office of Brazilian politics.

Throughout nearly five and a half years under her administration, the country watched a progressive worsening of its national indicators, especially from 2013 on. Among other factors, the pace of economic growth decreased until it turned into a recession, unemployment grew slowly and gradually, the improvement of social indicators stalled, and inflation rates went out of control. A political crisis was added to the context, having the street protests held in June of 2013 as a starting point. The following year, the ruling coalition lost its political force when it had a very close victory against the opposition in the second-round of the 2014 elections.

Since the beginning of 2015, corruption scandals, revealed by the Car Wash Operation (*Lava-Jato*, in Portuguese) of Federal Police, brought about a crisis among the political parties that formed the government basis. This situation led the then President of the Chamber of Deputies, Federal Deputy Eduardo Cunha (Brazilian Democratic Movement Party – PMDB, its acronym in Portuguese), to formally initiate the impeachment process as a retaliation against Rousseff, once she did not help to stop the opening of a corruption investigation against him[15]. Even though a crime related to fiscal policy was formally indicated as the motivation for opening the impeachment legal process against the president, the whole picture – economic and political crisis – was the actual reason why Dilma Rousseff was deposed.

The Workers' Party (PT, its acronym in Portuguese) started governing Brazil in 2003, when Luiz Inacio Lula da Silva took office for his first term and remained for a second one, which ended in 2010. During the first decade of the 21st century, Brazil gained a lot of visibility and was recognized by the international community as an emerging power. Some important achieved outcomes contributed to this political and theoretical classification: economic growth, increasing exports and trade surplus, reduction of unemployment, inequality, poverty, extreme poverty and hunger rates, and controlling inflation rates. In association with a foreign policy strategy aimed at actively diversifying the country's international partners, these accomplishments contributed to make this projection possible.

[15] In September 16th, 2019, this information was confirmed by Michel Temer (2019), who is also from PMDB, during an interview granted to TV Cultura. He was Dilma's vice-president and had become President after she was deposed, governing from 2016 to 2018. He also acknowledged the impeachment process was in fact a coup d'etat.

Comparing with the administration of the former president Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), the foreign policy proposed by Lula featured important changes, considering it brought a critical vision of globalization and resumed the North-South cleavage (Lima 2005). The shift in strategy came from a whole different interpretation, by the new government, of the international scenario. Cardoso's approach intended to gain "credibility" with the great powers by adopting political and economic standards of the globalized western bloc, while Lula's administration sought to obtain "autonomy" through the formation of alternative political spaces that could somehow delegitimize the unipolar order and promote the deconcentration of power. Above all, globalization started to be considered a phenomenon that produces inequalities. Hence, the country needed to become a global player, one strong enough to face its development challenges.

In order to contextualize, it is important to keep in mind that the Global War on Terrorism – promoted by George W. Bush's administration (2001-2009) and executed unilaterally in some emblematic moments (Afghanistan and Iraq) – had temporarily shaken the United States global leadership, as one of its main consequences was the loss of support from traditional partners in Western Europe (Buzan 2008). Moreover, by conducting this foreign policy globally, the US has given less attention to the international relations of Latin America, turning itself to the Middle East and, later on, to Southeast Asia. Thus, the 2000s scenario was propitious for the launching of developing countries' initiatives that somehow contested the American hegemony and searched for allies to defend multilateralism – even though not always adopting a provocative discourse. This would gain momentum in an even stronger way by the end of the decade with the 2008 world financial crisis, the Chinese economic advance and the euro crisis.

Against the background of this new diagnosis, Brazil started to advocate for the construction of a multipolar world based on multilateral rules – in a so-called "active and proud" manner as the then Minister of Foreign Relations Celso Amorim (2010; 2015) characterized. The South-South cooperation strategy was the central element of this new project and it was constituted of two parallel and distinct fronts of action: *i)* provision of South-South development cooperation, which aimed to promote development in recipient countries, to establish enduring partnerships and to expose an external image of solidarity and responsibility from the country to the international community, in order to obtain prestige and diversify Brazilian foreign relations; *ii)* formation of South-South international coalitions, which aimed to aggregate power resources and to raise the effectiveness of defending developing countries common interests in international politics, both in the short and the long run (Lima and Hirst 2006; Vigevani and Cepaluni 2007; Hirst, Lima and Pinheiro 2010; Desiderá 2014).

Regarding international coalitions, the most prominent initiatives of political concertation with developing countries, promoted by Lula's government, may be divided for analytical purposes into those that were directed to the other nations of South America and the ones that were performed with middle powers of similar capacities across the developing world. According to Saraiva (2007, 48), the cooperation with South American countries was related to the construction of a regional leadership project articulated to "regional security, democracy defense, regional integration processes and perspectives on national development".

In order to become a global player and increase its influence in framing the guiding principles and rules of global governance, Brazil has also sought to attain political concertation with Southern powers located beyond its own region. This group of initiatives included the India, Brazil and South Africa (IBSA) Forum, the agricultural G-20 bloc at the World Trade Organization (WTO), the Brazil, Russia, India and China (BRIC) Summits, the Brazil, South Africa, India and China (BASIC) coalition at the climate change regime, and the South America – Arab Countries and South America – Africa Summits. As it is highlighted by Hirst, Lima and Pinheiro (2010, 30), the participation of Brazil in global governance not only reflects a proactive policy of constituting "coalitions of variable geometry, involving some emerging nations, but also reveals the limits derived from the lack of power resources that would allow the country to try a solo career in global instances".

In the meantime, throughout Lula's mandates, it was observed a growing endeavor of Brazil to provide technical, financial, scientific and/or technological cooperation to a group of less developed countries. This other front of South-South cooperation initiatives showed an increase in public expenditures from 2005 to 2010 (IPEA and ABC 2010). The main destinations were some Lusophone African countries and a few Latin American nations. As regards technical cooperation, Brazil conveyed to the recipient countries its best practices in areas like professional qualification (offered by the National Service of Industry - *Senai*), public health (policy of prevention and fight against the epidemic of HIV/AIDS, implementation of human milk banks, among others, offered by the Oswaldo Cruz Foundation - *Fiocruz* - and the Ministry of Health), agriculture (farming technologies developed by the Brazilian Agricultural Research Corporation – *Embrapa*) and social inclusion (programs of conditional transfer of incomes consolidated around the Program *Bolsa Família* – "Family Grant" – of the Ministry of Social Development) (Ayllón and Leite 2010).

By the end of two government mandates led by Lula, in 2011, when Rousseff became president, expectations were risen around the idea of continuity of the political project as the then new president took part in the former government and has long belonged to Lula's party, the PT. Nevertheless, even though it seemed the essence of the political project's external front remained

the same (the South-South cooperation strategy), over the years, some differences could be observed in the way it was executed and also in the obtained results. In face of this apparent paradox, and in order to scientifically understand these differences and extract lessons from them, the study object selected for this thesis is the foreign policy implemented by the government of Dilma Rousseff in Brazil from the very beginning of 2011 to May 12th, 2016[16].

From the point of view of the Foreign Policy Analysis (FPA) scientific field, choosing this study object is justified by the contributions its peculiarities can bring to theory testing and refining. To list some of the most important it is worth noting the following: Rousseff is the first woman who ruled Brazil; it was a democratically elected government that ended due to a right-wing coup; the continuity of a political project showed discrepant results along time; and a case of rise and fall of a promising emerging power, in the context of a rapidly changing world order with global dispute of hegemony. Along other aspects, this case may contribute to broaden the FPA knowledge in distinct levels of analysis, such as the role of stateswomen leadership styles, the influence of gender inequalities in political leadership processes, the relations between broad domestic crises and the external performance of countries, and the effects of international constraints in hampering national endeavors. In the broader context of the field of International Relations, it may help to widen the available information about the shifts of power distribution that started being processed in the international system across the last years or decades.

When it comes to thinking about the society itself, the findings of this thesis may have their main contributions related to future policymaking. In other words, by knowing how this foreign policy was formulated, the way it was executed and the results it obtained, the forthcoming politicians and their epistemic communities may be helped to design better strategies to achieve national development outcomes – not only for Brazil, but also for other countries of similar characteristics.

1.2. Objectives and hypotheses

This doctoral thesis has two general objectives:

i) to analyze and characterize the foreign policy of Dilma Rousseff administration (2011-2016) in Brazil.

ii) to explain which elements contributed for the Brazilian foreign policy to adopt such behavior in that period.

[16] On that day, Brazilian Senate voted for the establishment of the impeachment criminal process and Dilma was temporarily removed from office. A few months later she was definitively deposed.

To attain these two general objectives, a few specific objectives are also conducted. In order to avoid repetition, the presidential mandates of Dilma Rousseff (2011-2016) must be considered the period of analysis carried throughout seeking the achievement of each specific objective. These goals are defined in the following way:

1) to study the political and economic relations of Brazil within Latin America, including both the regional integration processes that the country is part of, and the bilateral contacts with its closest partners.
2) to analyze the political and economic relations of Brazil with developing countries located in regions other than its own, taking the South-South coalitions created during Lula's administration (2003-2010) as a reference, and dedicating a separate section for the bilateral relations between Brazil and China.
3) to describe the political and economic relations between Brazil and the United States.
4) to investigate the political and economic relations between Brazil and the European Union (EU).
5) to elaborate a descriptive inference aiming to provide a comprehensive characterization of the foreign policy behavior adopted in Brazil during Dilma Rousseff administration (2011-2016).
6) to apply the tool of personal trait analysis created by Hermann (2002) in order to define Rousseff's political leadership style and analyze the results obtained.
7) to implement the study guide for political leadership processes created by Natera (1998 and 2014) in order to characterize Rousseff's case and analyze the results obtained.
8) to elaborate a conjunctural analysis of the international political and economic relations, in both regional and global proportions, focusing on shifts and events that have impacted Brazil and analyze the results obtained.
9) to formulate a causal inference aiming to suggest to what extent each of the three independent variables analyzed may have collaborated for the way Brazilian foreign policy behaved during Dilma Rousseff administration (2011-2016), either the whole strategy itself or only some specific characteristics.

In other words, this work also aims to elaborate a scientific answer for each of the following two research questions:

a) how was the Brazilian foreign policy characterized throughout Dilma Rousseff administration (2011-2016)?

b) during the Dilma Rousseff administration (2011-2016), why did Brazil present a foreign policy behavior that consisted in the continuity of the South-South cooperation strategy and a progressive activism reduction?

Two hypotheses are defended, one for each question. As regards the first one, the hypothesis proposed states that the foreign policy of Dilma Rousseff administration (2011-2016) was characterized by the continuity of the foreign policy project implemented by Lula's administration (2003-2010), which was centered on a South-South cooperation strategy, but it showed a progressive activism reduction. In other words, throughout Dilma Rousseff administration Brazil persisted to elaborate its positions on international issues based on a Southern perspective. However, the willingness to create, maintain and lead foreign policy initiatives that privileged contacts with other developing nations suffered a gradual reduction over the years.

Along with the worsening of some national indicators, this may have contributed to the loss of the country's prestige as an emerging power. Put it another way, from 2011 to 2016 the country may have ceased to fit the criteria needed to belong to this category. Foreign policy behavior was one the factors that contributed for that to happen. Moreover, among other perception indicators, this may be detected by the way some highly influential media[17] started to portray the country from 2013 on: as a case of failure. The ideas surrounding the first hypothesis are discussed with details in section 1.3.2.

As to the second question, the hypothesis to be evaluated states that three broad factors have contributed to define how the foreign policy behaved during Dilma Rousseff administration (2011-2016) in Brazil: *i)* the president's leadership style; *ii)* her leadership process; *iii)* and international constraints. In other words, it states that the Brazilian foreign policy behavior was mainly influenced by the president's low attention to external affairs, the increasing instability of the domestic political context and the growingly unfavorable global political and economic environment. The characteristics of the second hypothesis are particularized in section 1.3.3.

1.3. Methodology

1.3.1. The scientific method

In an interesting essay, Keyes (2010) exposes some of her classroom experiences as a teacher of scientific methodology for Sociology and Anthropology undergraduate students.

[17] From September 2013 to April 2016 a series of *The Economist* (<www.economist.com>) covers about Brazil is very revealing about this topic.

Among other points, she emphasizes that one of the main challenges imposed by this activity is to deconstruct previous misconceptions students bring to class about some basic notions of science, such as the concepts of observation, proof, fact, experimentation, inference and assumption.

According to the discussion she develops, the problem lies in the fact that we all share a common culture of science, which is mainly expressed by a lexicon we embrace every day without rigor in our communication. Still, it is not always remembered that this culture is also composed by a set of norms: how scientific work must be conducted, the procedures that shall be used, and the steps that are needed to be followed in doing research. That is, the misconceptions appear because these rules are not taken seriously as we use the language of science to express ourselves on a daily basis. Even though scholars from all kinds of fields debate about different definitions to the scientific method, they commonly share some basic assumptions about the stages one should follow for claiming his or her argument to be scientific. In making science, these criteria must always be observed.

The purpose of science is to build scientific knowledge. As Bhattacherjee (2012, 2) puts it, this means our aim is to produce "a generalized body of laws and theories to explain a phenomenon or behavior of interest that are acquired using the scientific method". Logic (theory) and evidence (observations) are the two pillars upon which we base such knowledge. While "theories provide meaning and significance to what we observe, observations help validate or refine existing theory or construct new theory" (Bhattacherjee 2012, 3).

Although there are slight differences among the available definitions in all scientific fields, there is a somehow clear consensus around the idea that science has some basic norms that must be respected whatsoever. The easiest way to understand them is by splitting the method into a few stages. First, observation, when the researcher experiments the world around him or her. Second, questioning, when the scientist poses questions in order to better understand what he or she has observed previously. Third, collection of reference information, when the academic searches for answers by consulting the knowledge already produced by the literature on the subject. Fourth, formulation of hypotheses, when the researcher proposes an answer to his or her question which is possible both to be tested and to be proven wrong. Fifth, data collection, when the scientist predicts the specific conditions in which the hypothesis will be proven correct, gathers the information needed and puts an argumentation to test. Last, the hypothesis acceptance or rejection, which leads to the scientific inference, which is the real purpose of the whole process (Richardson et al. 1999).

When a research is carried forward, the scientific method must satisfy four key characteristics: *i)* logical – scientific inferences must be based on logical principles of reasoning; *ii)* confirmable – inferences derived must match with observed evidence; *iii)* repeatable – other

scientists should be able to independently replicate or repeat a scientific study and obtain similar, if not identical, results; *iv)* scrutinizable – the procedures used and the inferences derived must withstand critical scrutiny (peer review) by other scientists (Bhattacherjee 2012, 5).

Depending on its objectives, scientific research can be classified as exploratory, descriptive or explanatory. An exploratory research has the goal of better understanding a problem that has not been studied exhaustively, in order to upgrade the available information about it. A descriptive research aims to make careful observations and detailed documentation of a phenomenon of interest. An explanatory research has the objective of finding relations of cause and effect between phenomena – or at least finding out which factors contribute for something to occur (Gil 2008; Bhattacherjee 2012).

The two general objectives of this thesis are characterized as descriptive and explanatory, respectively. As developed in the next two subsections, this thesis has two basic methodological goals: *i)* to make a descriptive inference; *ii)* and to formulate a causal inference (or a few causal inferences).

1.3.2. The descriptive inference: this thesis's first objective

According to King, Keohane and Verba (1994, 34), the effort to make a scientific description involves many fundamental aspects a researcher must deal with, but the inferential process is the most important one: "part of the descriptive task is to infer information about unobserved facts from facts we have observed". Said differently, "inference is the process of using the facts we know to learn about facts we don't know" (King, Keohane and Verba 1994, 46).

To carry out a description, the researcher must select, among all the features of his or her study object, the parts that are fundamental for all arguments to be clear. As a basic selection criterion of a description, one must guarantee that the facts to be described consist in observable implications of the hypothesis to be tested. Put simply, they must be data that clearly and logically contribute to demonstrate the correctness (or not) of the inference intended. After that effort, to finally establish a coherent descriptive inference, one must distinguish between that which is systematic about observed facts and which is not systematic (King, Keohane and Verba 1994).

To attain this thesis' first objective, the summary of historical events is the model of data collection that has been adopted. Thus, to characterize the foreign policy of Dilma Rousseff administration (2011-2016) in Brazil, the description will include the main initiatives launched, decisions made, positions taken, and results achieved by the country's international strategy during her mandates. This comes organized in two parts: first drawing attention to the relations between Brazil and the developing world (mainly Latin America, Africa, Arab Countries and BRICS); next, the relations with the great powers (only the US and the EU) are described. By the end of this

effort, the systematic factors – those that seem persistent and have consistent consequences regarding the hypothesis test – are separated from the others in order to compose the inference. This task is performed by verifying if the foreign policy behavior was characterized by *i) the South-South cooperation strategy continuity* and *ii) a progressive activism reduction*. The description may help to evaluate if, along with the worsening of national indicators, this behavior led to the loss of the country's prestige as an emerging power.

As regards the descriptive inference conceptual framework, three terms employed deserve to be described with more details: *South-South cooperation*, *activism* and *emerging power*. Starting with the first one, it is important to initiate by recognizing that constructivism, institutional neoliberalism and defensive realism are the most influential theories to study international cooperation in the field of International Relations. Notwithstanding the richness of the findings of each approach, the concept proposed by Keohane (1984) to describe this phenomenon remains widely recognized by the literature as the most important, and it is adequate for the goals of this thesis. For the author, international cooperation "occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination" (Keohane 1984, 51-2). He differentiates cooperation from harmony, arguing that in this case there is no policy coordination, but only an automatic coincidence of interests. Discord, on its turn, consists in the situation in which governments regard each other's policies as hindering the attainment of their goals, and hold each other responsible for those constraints. In other words, in discord there is a conflict of interests and the attempts to coordinate policies fail. Cooperation, according to this point of view, comprehends mutual adjustments of policies implemented by the actors involved in order to meet the demands of one another. Therefore, cooperation emerges from a situation of discord or potential discord.

Taking Keohane's concept of international cooperation as a basis, it is understood here that, in general terms, North-North, North-South and South-South cooperation may be differentiated because of three variables: *i)* countries involved; *ii)* kind of approach to issues of international politics; *iii)* type of power relations between both actors. Associating the North with the developed countries and the South with the developing nations, the first variable is determinant to the differentiation and it does not need further explanations. As regards the second variable, it is considered that, in general, since it was responsible for the conception of most international regimes, the North is usually more conservative in its approaches. The South, on its turn, habitually has reformist or even revisionist positions in the current order. Finally, the third variable may take positions ranging from horizontal to vertical. Typically, power relations in North-North and South-South cooperation are closer to the horizontal type, while North-South cooperation displays power

relations that tend to verticality. In this configuration, actors with more power resources may impose their goals to the detriment of the less powerful (Desiderá 2014).

Given the above, situations in which Brazil coordinated its policies with other developing countries, in order to attain individual or collective interests, are here considered as expressions of the South-South cooperation strategy. In these situations, the approach to international issues tended to stand in a spectrum between reformism and revisionism. Moreover, power relations tended to horizontality – even though there are some situations in which the asymmetry of power resources is high.

In order to explain a little further, besides those bilateral adjustments, South-South cooperation also occurred in two other forms: *i)* international coalition, that is characterized by the formation of groups of two or more developing countries that coordinate political positions and act together at multilateral mechanisms in which global governance rules are negotiated; *ii)* international development cooperation, being it technical, financial, scientific and/or technological, which involves exchanges (mainly bilateral, but also intermediated by Southern institutions) of money, information and experiences between developing countries, aiming explicitly to promote development in the recipient country. Thus, South-South coalitions and schemes of South-South development cooperation, in which Brazil takes part in, including those that happen within institutionalized processes of regional integration, also receive close attention in the description to be made.

Passing to the concept of activism, there is no universally recognized definition for the phenomenon in any field, also the theoretical literature on the topic is scant and multidisciplinary. In fact, the term is normally used within a context. For example, Continentino (2012) speaks of "judicial activism" referring to situations in which the courts actively extrapolate their functions and start to legislate through jurisprudence. Trubek, Coutinho and Schapiro (2012) use "state activism" referring to economic policies that contain an important dose of state interventionism. Zajak (2014) applies "transnational activism" in allusion to nationally based groups engaged in contentious political activities that involve them in transnational networks and contacts. Jokic (2013) uses "international activism" referring to the worldwide activities of Non-Governmental Organizations (NGOs) that defend many different causes.

In an effort to overcome this conceptual dispersion, Joyce (2014, 14) states that "though activism is highly contextual, some patterns hold true across contexts". For her, it is possible to envisage four dimensions to define any type of activism: participants, causes, tactics and tools. In other words, to characterize a particular kind of activism one must define who engages with it, what is the goal they are trying to reach, what actions are taken, and which tools are used. Accordingly, she proposes a comprehensive concept of activism:

> efforts that seek to change or prevent change to the *status quo* in order to improve or protect the welfare of some threatened or disadvantaged beneficiary using methods not limited to prescribed and conventional means of influencing antagonists (Joyce 2014, 27).

Svirsky (2010), in a similar way, considers activism a sub-phase of revolution, in the sense that it has the function of denunciating and wounding the *status quo*, thus nurturing and keeping revolution alive.

> Activism, we might say, is revolution's *conatus*, its tendency or instinct to persevere in its revolutionary power; thus, we have a series of activist ruptures within revolutionary processes – the power of creation as constituent power remains faithful to the eternal return of difference, and draws itself away from the entrapments of constituted power. […] It is in the insolence and intensity of the challenge posed against constituted power (whatever its form or mode), and its associated way of life, that activism is located, not necessarily on the barricades or protest marches […] [As actions are taken], effects on the different bodies start to circulate, caused by the intermingling of affections between them (affections might include: one's route home changes because of a demonstration; police represses demonstrators; a class is cancelled by the student union; humanitarian relief reaches a population under siege; an alternative school building is found; and so on). […] It is not unlikely that the circulation of new passions will be one of the effects of an activist initiative. When faced with the eruption of a new activism, spectators may react with either enthusiasm or anger, or some permutation of the two. But activism makes clear that there is no linear correspondence between such passions and the variation in the power of acting (increase or decrease), since the displeasure or rage triggered by a certain activism may lead ultimately to counter-activism (Svirsky 2010, 169-173).

Taking these insights into account, the concept of activism is applied in this thesis to the context of foreign policy. As regards the four dimensions suggested in the guide developed by Joyce (2014), it is a kind of activism: *i)* implemented by the government of a country; *ii)* aiming to promote change or prevent change to the *status quo* of the international system (be it the whole balance of power or specific issues); *iii)* defending its ideals by launching and maintaining foreign policy initiatives (for example, the formal creation of international institutions or the simple start of a bilateral dialogue); *iv)* utilizing especially its diplomatic body, but also relying on other available institutions for the public administration. It follows that a progressive reduction of foreign policy activism[18] occurs when a government reduces, year by year, its enthusiasm in proposing, maintaining and defending foreign policy initiatives that should promote its own interests and causes in the international arena.

In the Brazilian case, the foreign policy activism held by Lula's administration and followed by Rousseff's had the goal of changing the *status quo* of international politics in order to promote a multipolar world order based on multilateral rules. This activism was implemented mainly by diversifying the country's partners, focusing on developing nations. Besides bilateral contacts, Brazil promoted the creation of coalitions, offered and received development cooperation

[18] The term "international activism" is applied in this same sense in this thesis.

globally and created institutions of regional integration in Latin America. Thus, it was a Third-Worldist activism, since it bet on South-South cooperation as its main tool, which typically has reformist and revisionist approaches.

Finally, in order to characterize the concept of emerging power, it is fundamental to recall some shifts the international order have been experimenting since the beginning of the new millennium. Along with the terrorist attacks of 09/11 and the difficulties the US had initially had to gain support from some Western powers in the execution of the Bush Doctrine and the Global War on Terrorism, the unilateral exercise of American supremacy started to be questioned. As Buzan (2007) argued, the disrespect to multilateral international institutions has shaken the country's global leadership, especially in relation to some traditional partners in Western Europe. Moreover, both the strong economic growth in Asia, especially the Chinese, and the 2008 world financial crisis, started by the American mortgage bubble, made it clear that the international system had been experimenting a redistribution of economic power resources.

In a general way, most analysts agree that the international system has been watching a power transition or power redistribution, progressively forming a multipolar order of which the poles are still to be defined. Another fundamental characteristic is the rise of emerging powers, that is, the redistribution is not occurring among the traditional powers themselves. The evidence points to losses of relative power (mainly economic, but also political and military) in the US, Europe and Japan, and gains of relative power in the emerging powers (be them middle or great powers), fundamentally China, India, Russia and Brazil. The cooperative arrangements and the international coalitions these countries have been establishing among themselves and with smaller powers confer even more complexity and indefiniteness to the multipolarity in the making.

Due to the rise of these new powers in the international system, a renewed interest appeared in the literature regarding the proper conceptualization to define these countries' positions in the international system. Recalling the classic categories proposed by Keohane (1969, 295-6), countries may be identified within four groups according to their systemic role: *i)* great powers: countries that determine the system format; *ii)* secondary powers: nations incapable of determining the system by themselves, but significantly able to influence its nature through unilateral as well as multilateral actions; *iii)* middle powers: countries that can exert significant impact on the system by working through small groups or through universal or regional institutions; *iv)* small powers: nations that are insignificant to the system, unless when acting through large groups, although with no power to control these coalitions by their own. Thus, it is possible to say that emerging powers would be, according to these categories, middle powers that are becoming secondary powers.

Jordaan (2003) offers different categories to classify countries in the international system. For him, middle powers are states "that are neither great nor small in terms of international power,

capacity and influence, and demonstrate a propensity to promote cohesion and stability in the world system" (Jordaan 2003, 165). Among middle powers, the author distinguishes the traditional ones from the emerging ones. These last started rising only after the end of the Cold War, presenting great regional influence and a preponderantly reformist behavior in the international arena, especially in relation to the economic order. In military issues, in turn, they tend to neutrality, which leads to the conclusion they are not counter-hegemonic. In general terms, their foreign policy

> typically adopt an activist style in that they interfere in global issues beyond their immediate concern. Middle powers do not interfere in all situations of conflict, but they do interfere more than non-middle power states with similar compositional profiles (Jordaan 2003, 167).

Therefore, according to this classification, the reasoning suggests stability in the international system if security issues are considered, but instability in matters of international trade and the international monetary and financial systems. For this scholar, only Brazil and South Africa are emerging middle powers among the BRICS. Canada and Sweden are examples of traditional middle powers.

The distinction among middle, regional and emerging powers is also one of the main preoccupations of Nolte (2006). For him, the regionalization of economic and political international relations since the end of the Cold War has favored the rise of some regional powers, which are countries with the responsibility to safeguard the order in their own regions, besides a highlighted regional prominence if material capacities are considered. However, from the point of view of global governance, regional powers may be either middle or great powers, according to how influential they are worldly. For him, among the countries that take part in the BRICS China and Russia are great powers and regional powers, while South Africa, Brazil and India are middle, regional and emerging powers. Due to having slightly more limited capacities, the three latter would be more prone to multilateral and cooperative approaches in their global acting than the first two.

In the analysis developed by Lima (2010, 155), middle, regional and emerging powers, as well as intermediary countries, are considered only nomenclature variations given to try to understand the rise of new relevant countries in global and regional international politics. The author defends that the criteria to define theses powers are grouped within three categories: *i)* material capacities dimension; *ii)* performance of proactive strategies in the multilateral and regional planes; *iii)* self-perception indicators and the recognition by other powers, either the similar powers or the great ones. For her, another defining trait of these countries is the tendency to exert foreign policies of soft revisionism, "which is manifested by a reformist behavior in

international institutions and by assertive diplomatic attitudes, which are based on a self-conception as countries contrary to the dominant *status quo*" (Lima 2010, 159).

Narlikar (2010) highlights that the intentions and the ways of acting of these new powers are the factors that can impact the most the international system's stability. She focuses her analysis on the negotiation behavior – the way they choose to translate intentions into outcomes – of Brazil, China and India in different fora of global governance. As regards the conceptualization adopted to classify these countries, the author prefers to define them as new powers, "countries that have acquired, from the composition of a large and expanding resource basis (…) and diplomatic ability, the *de facto* status of actors with veto power, whose agreement is required for a *status quo* change" (Narlikar 2010, 7). In this sense, she contrasts them with the established powers, which constitute the core of the international system.

The author's conclusions are very interesting because even though these three countries have regional preponderance and aspire to legitimize a status of great power in the international system, their behavior in international negotiations are different in many aspects. In a spectrum that goes from soft reformism to radical revisionism, Brazil would be the most resigned with the current order: an intermediating country. India, in turn, would be in the opposite limit of the spectrum: defender of the diplomacy of "just say no". China, until the 2008 financial crisis, had been positioning itself in the middle of the spectrum, intending to project itself with a low profile. The goal was not to call attention in the international arena and dismantle the theses that its rise would menace the position of traditional powers. However, as soon as the established powers started showing accommodation to the Chinese rise, the country started feeling comfortable to employ more revisionist approaches in its foreign policy.

Taking the previous theoretical inputs into account, especially the criteria suggested by Lima (2010), when it is argued that Brazil may have lost its prestige as an emerging power, it means that: *i)* the dimension of its material capacities, mainly its economic relative power, has markedly lowered from 2013 on; *ii)* the foreign policy activism was progressively reduced from 2011 to 2016; *iii)* and perception indicators, fundamentally the way it started to be portrayed as a case of failure by highly influential media, besides some episodes that impacted its image negatively, show the country is no longer recognized as an emerging power.

1.3.3. The causal inference: this thesis's second objective

In the field of International Relations, from the end of the Second World War to the 1980s, the works dedicated to analyzing the foreign policy of nations were broadly influenced firstly by liberalism and classical realism and then by structural realism (neorealism) and institutional neoliberalism: the main rationalist approaches in the field. According to some points made by

Allison and Zelikow (1999), the analyses based on these visions considered the state as a unitary rational actor and tried to explain foreign policy behavior focusing on the constraints posed by the international system and utilizing the rational choice theory.

> [In this model], happenings in foreign affairs are conceived as actions chosen by the nation or national government. Governments select the action that will maximize strategic goals and objectives. The "solutions" to strategic problems are the fundamental categories in terms of which the analyst perceives what is to be explained. (…) The nation or government, conceived as a rational unitary decision maker, is the agent. This actor has *one* set of specified goals (the equivalent of a consistent utility function), *one* set of perceived options, and a *single* estimate of the consequences that follow from each alternative. (…) Action is chosen in response to the strategic problem the nation faces. Threats and opportunities arising in the international strategic "marketplace" move the nation to act (Allison and Zelikow 1999, 32-3).

As stated by the quoted model, the choice elected among the available options should be the one resulting in the maximization of benefits and the minimization of costs for the country, considering its goals. Therefore, in the analyses based on rational choice there was no space either for examining the leadership style and the personality of statesmen, the domestic political structures through which decisions are processed and taken, nor for the role of ideas underlying the choice of strategies in foreign policy (Carlsnaes 2008).

Yet, based on the observation of some nations' external behavior that represented clear deviations from the predictions of rationalism, a reasonable group of authors[19] started to develop, since the 1960s, a separate investigation agenda, suggesting other factors should be taken into consideration in this kind of study. Thus, the specific field of Foreign Policy Analysis (FPA) has progressed somewhere between the disciplines of Political Science and International Relations. Consequently, the explanatory and predictive capacity of the dominant model started to be questioned.

In an example of autocritical review, Jervis[20] (1988) enumerated a series of limitations showed by game theory and the conception of the state as a rational unitary actor, somehow helping to join both investigation agendas[21]. The author raised some important questions that were usually left out of these analyses – and then could be the key for explaining the apparently anomalous cases. Among the critics he pointed out, it is worth highlighting: *i)* the actors' preferences should not be treated as given and immutable (exogenous to theory); *ii)* psychological traits, beliefs and

[19] One of the main works in this literature is Rosenau (1966), who bet on comparing foreign policies as a starting point.

[20] Ten years before, the author had published an article (Jervis 1978) in which he applied the rational actor model and game theory to evaluate the possibility of countries cooperating in security issues. This work was seminal to the proliferation of studies that would culminate in the international regimes' theory (Krasner 1982), absorbed years later by neoliberal institutionalism (Keohane 1984; Keohane and Nye 1989).

[21] An important work in this literature is Goldstein and Keohane (1993).

values should be taken into account because they influence actors to have different perceptions regarding the results of their own actions; *iii)* considerations of morality and justice, or the obligation to respect norms, are usually the accurate explanatory factors for the occurrence of more cooperation, differently from any other reasons rational models could predict.

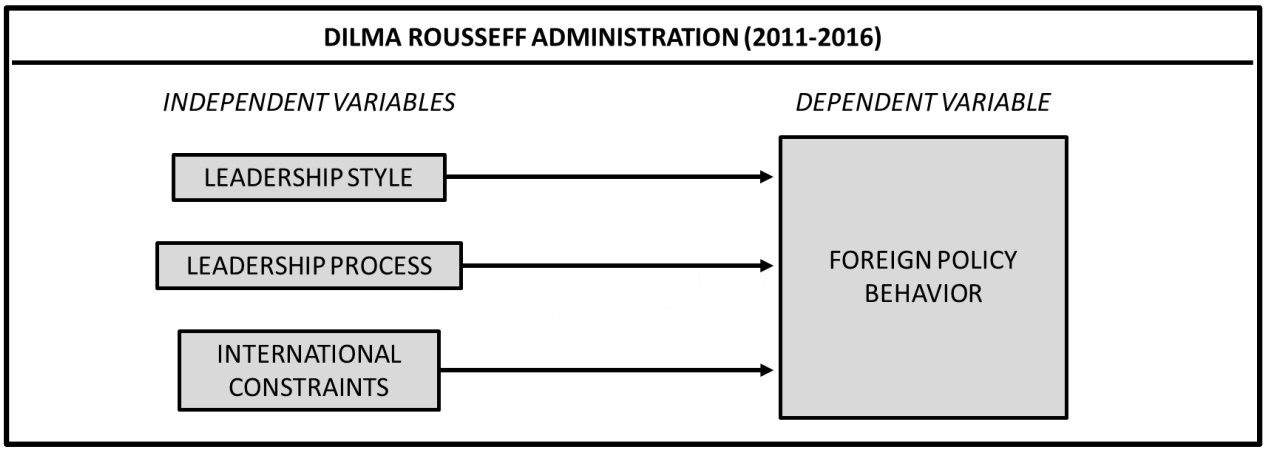
With the propagation of critics like these, different non-rationalist approaches, that had been proposed by the young field of FPA, started to receive more attention in theories of International Relations. The goals of these visions were either to consider additional elements with the maintenance of a rationalist basis or to completely replace the dominant model, depending on the analyses' objectives. While some get closer to reflections found in Sociology and Political Science and bet on the decision-making processes through which foreign policy is conceived domestically, others search for insights from Political Psychology to study the influence of leaders' personalities, and yet other few maintain the focus on the external actions of countries, although explaining them through other variables, such as beliefs and ideas (Hudson 2008; Carlsnaes 2008).

In a compilatory and comparative effort, Breuning (2007) examined a large amount of these different approaches that sought to explain the processes of foreign policy formulation, execution and evaluation. The author did a very complete review of the related literature, especially focused on the following independent variables: personality of leaders; cognitive process and ideas of decision makers; role of advisors and diplomacy; domestic constraints; and international constraints. As these theories are not necessarily mutually exclusive, and when taken in isolation they cannot account for the whole complexity of reality, the author concluded that frequently the most proper analyses in foreign policy are multicausal and multidisciplinary. Therefore, she suggests that in FPA one should investigate the independent variables belonging to the three levels of analysis: individual, national/domestic and international/systemic.

In line with the previous discussion, this thesis proposes to combine a descriptive inference (which aims to characterize the dependent variable) with a causal inference, analyzing how independent variables of the three levels of analysis contribute to the dependent variable to take this position. As can be seen, the point of this thesis is to develop a single-case study, with an up-close, in-depth and detailed examination of its characteristics, aiming to collaborate for testing and refining theory in FPA.

Accordingly, in order to attain this thesis's second general objective, the three examined independent variables are: *i)* the president's leadership style; *ii)* her leadership process; *iii)* and international constraints. The causal chain goes as follows (Figure 1-1):

FIGURE 1-1. HYPOTHETICAL CAUSAL CHAIN FOR THE FOREIGN POLICY BEHAVIOR OF BRAZIL IN DILMA ROUSSEFF ADMINISTRATION (2011-2016)



Prepared by the author.

Regarding the first two independent variables, leadership style and leadership process, even though they are both related to the idea of political leadership in a broad sense, their examination refers to different levels of analyses: one is individual and the other one is national/domestic. This is due to the availability of many different manners one can study and define this phenomenon in Political Science and also in other disciplines.

If only leadership is taken into consideration, the number of definitions and the quantity of ways to study it may even double or triple. Attempting to organize these numerous visions, Northouse (2016, 6) has identified four central elements associated to the phenomenon in question that commonly feature in different approaches: *i)* leadership is a process: *ii)* leadership involves influence; *iii)* leadership occurs in groups; *iv)* and leadership involves common goals. Based on that, he proposes the following concept: leadership is a process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal. As a process, the relations between the leader and his or her followers are taken as part of the phenomenon. Influence is the way leaders affect their followers by moving them in desired directions. Groups are the context in which leadership takes place. Finally, the common goals are the mutual purpose that moves leaders and their followers to action, even though it is usually the leader who initiates the whole relationship, creates the communication linkages and maintains the process going on. This concept is partially adequate for this thesis, since it is necessary to go a little deeper in order to differentiate the two variables.

When it comes to political leadership specifically, the analysis proposed by Delgado (2004, 9-12) makes it possible to recognize four groups of approaches in this literature: *i)* personal traits and skills: the classical view, which focuses on the definition of a set of specific characteristics leaders possess, be them innate or acquired, and also the abilities needed to become one; *ii)* situational: the main preoccupations are both the position occupied by the leader and the circumstances in which the leadership is obliged to develop; *iii)* behavioral: the emphasis is on

what leaders actually do and how they carry on their tasks; *iv)* transactional: considering leaders have a particular "vision" to disseminate, these analyses draw attention to leaders' capacity to define it, articulate it and communicate it effectively to their followers (how they "sell" their ideas). In fact, the differences among these groups of approaches are more productive for distinguishing the independent variables of this thesis. Hence, the exam of leadership styles (first independent variable) is more easily found in leadership studies of personal traits and skills and in the behavioral group, while leadership processes (second independent variable) are more present in situational and transactional studies.

Notwithstanding the fruitfulness of works dedicated to political leadership, it is also important to highlight that "an area where we are especially lacking in accepted maxims is the study of gender and [political] leadership" (Genovese 2013, 1). Even though there are fewer studies, some of them have already produced important reflections. Sjoberg (2014), for example, remembers that for political leaders, in comparison to men, the personal life of women receive much more attention, their capacity to lead is much more questioned and the narratives of their actions tend to reinforce a belief that issues like foreign policy and national security are not appropriate for women. She states that the public realm has been presumed by social patterns as a natural sphere for men, while for women the natural place should be private. In the same direction, the definitions of a good leader are highly gendered and overlap the characteristics, behavior and stereotypes commonly associated with the good man.

As Marugán and Durá (2013, 98) add, women face many more challenges than men in politics since the beginning of their political careers because when they present themselves as candidates they are automatically viewed as unskilled, of weak character, and without autonomy. Their access to power positions is much more difficult. In the 20th century, the world has had "1941 heads of state in independent countries; of them, only 29 were women and half of them have come to power as widows or daughters of male politicians, so the women who got there by their own means were less than 1% of all heads of state in the last century" (Marugán and Durá 2013, 101).

All these problems must be considered because this thesis faces the case not only of the first woman elected president of Brazil, but also of a political leader that suffered a process of impeachment and was dismissed from office through a very gendered process. Even without these peculiarities, considerations related to gender inequalities should not be left out of any analysis concerning women's political leadership processes and styles. Gender is an important causal factor to explain many different obstacles faced by the leader throughout her mandate. It must receive the adequate attention because it has transversal effects over the other variables.

This set of insights is relevant to be applied in FPA because it is difficult not to refer to national leaders and analyze them in the field, since they are the most important decision makers in this realm, within most political systems around the globe. In the case of Brazil, this relevance is granted formally by the juridical system. Article 84 of the Brazilian Federal Constitution states clearly that maintaining relations with foreign countries, assigning diplomatic representatives, and celebrating treaties, conventions and international acts are exclusive responsibilities of the president. In the case of the Ministry of Foreign Relations, article 1 of its internal regiment defines its mission as to help the president to formulate the foreign policy to be applied and execute it, to keep diplomatic relations and to promote the country's interests around the globe. In other words, even the ministry and its minister work along a power delegated by the president.

Especially in political regimes like this, the personality of leaders is an important variable to be analyzed because it is a means to better understand their perceptions of specific issues and of the world in general, and/or how they utilize and organize the staff they rely on for information and advice (Breuning 2007, 33). Moreover, the whole leadership process, in which it is taken into consideration not only the biography and personal traits of the leader but also the characteristics of her or his political coalition, the relations between the leader and his or her followers, the bureaucratic constraints that may hamper the advancement of strategies, among other aspects of the domestic politics and the national political system, are also fundamental elements for explaining the foreign policy behavior.

Those are the reasons why it is possible to split the idea of political leadership into two independent variables of distinct levels of analysis of FPA, as it is done in this thesis. Furthermore, two different analytical tools are applied here for indicating the position taken by each one of them. Besides their conceptual differences, one applies quantitative methods, while the other is qualitative. As a typical feature of case studies, the purpose is to do two types of exams, with distinct traditions and techniques, so it is possible to confront their results and extract from them their most important contributions regarding specific and detailed aspects of the reality under analysis.

For indicating the position taken by the first independent variable – president's leadership style – the tool applied is the *personal trait analysis* of political leaders, which has been developed throughout more than twenty years by Margaret G. Hermann[22]. In its most advanced version (Hermann 2002), the first step of the tool is to conduct the content analysis of a set of interviews granted by the leader to the media throughout his or her mandate[23]. 50 interviews of at least 100

[22] To get to know the author's work and its development over the years, see Hermann (1980), Hermann and Hermann (1989), Hermann and Kagan (1998) and Kaarbo and Hermann (1998).

[23] Discourses are not utilized because interviews are believed to be more spontaneous.

words are chosen[24] by the analyst, proportionately distributed over time, in order to cover the most varied kinds of situations (themes, places and audiences). Then, the content analysis is made by the software ProfilerPlus[25] through an automatized process.

Table 1-1 lists the 50 selected interviews granted by Dilma Rousseff while she was the president of Brazil. From 2011 to 2015, 9 interviews were chosen from each year, and only 5 interviews were selected from 2016[26]. There is at least one exclusive interview granted for each of the main Brazilian media, but most of them are collective interviews. Half of the interviews had national audience and the other half is international. They sum up more than 58 thousand words, which is worth 10 times what is considered by the tool as the minimum quantity for a good analysis.

[24] All interviews granted by Dilma Rousseff throughout her mandate, around 300, are available for download on the Brazilian Federal Government website (<www.planalto.gov.br>).

[25] For more information on the software, visit <www.profilerplus.org>. The license to use the application was granted to the author free of charge. The selected interviews were translated from Portuguese to English by a professional, Bruna Penha (<brunapenha@gmail.com>).

[26] Due to the interruption of her mandate in May.

TABLE 1-1. LIST OF INTERVIEWS GRANTED BY PRESIDENT DILMA ROUSSEFF SELECTED FOR THE PERSONAL TRAIT ANALYSIS (2011-2016)

Interview	Date	Type	Audience
To the Argentine newspapers "La Nación", "Clarín" and "Página 12"	01/26/2011	Collective	International
Before embarking to Brazil from Argentina	01/31/2011	Collective	International
After visit from the Prime Minister of East Timor	03/03/2011	Collective	National
After feast offered by the President of China	04/12/2011	Collective	International
Upon arrival in Asunción	06/28/2011	Collective	International
After launching ceremony of the "Brasil Maior*"* Plan	08/02/2011	Collective	National
To "Fantástico" show on "Rede Globo" TV channel	09/12/2011	Exclusive	National
After visiting the Vasil Aprilov school	10/06/2011	Collective	International
At the Eurobuilding Hotel in Caracas, Venezuela	12/02/2011	Collective	International
After visiting the José Martí Memorial	01/31/2012	Collective	International
Leaving a hotel in Germany	03/05/2012	Collective	International
After the 4th BRICS Summit	03/28/2012	Collective	International
After offering a joint declaration with the Governor General of Canada	04/24/2012	Collective	National
After the Highways and Railways Concession Program announcement	08/15/2012	Collective	National
To the newspaper "Valor Econômico"	11/20/2012	Exclusive	National
During the Mercosur Summit	12/07/2012	Collective	International
In Moscow, Russia	12/13/2012	Collective	International
At the Ritz-Carlton Hotel, Russia	12/14/2012	Collective	National
About the tragedy occurred in Santa Maria/RS	01/27/2013	Collective	National
After the Signing of Acts Ceremony in Abuja, Nigeria	02/23/2013	Collective	International
After meeting with Pope Francisco	03/20/2013	Collective	International
After a press declaration in Durban, South Africa	03/27/2013	Collective	International
While visiting Addis Ababa	05/25/2013	Collective	International
Upon arrival in Uruguay for the Mercosur Summit	07/11/2013	Collective	International
To the newspaper "Folha de S. Paulo"	07/28/2013	Exclusive	National
After a ceremony for the Program "Mais Médicos"	10/22/2013	Collective	National
To the media group "RBS"	11/06/2013	Exclusive	National
While visiting the "Dunas" Arena	01/22/2014	Collective	National
After meeting with the Brazilian Delegation of South American Games	03/11/2014	Collective	International
To the TV channel "TV Band"	06/03/2014	Exclusive	National
To the TV channel "SBT"	06/04/2014	Exclusive	National
Before the 6th BRICS Summit	07/15/2014	Collective	International
After the Brazil-China Summit	07/17/2014	Collective	International
To "Jornal da Record" show of TV channel "TV Record"	10/27/2014	Exclusive	National
After visit from the President of Uruguay	11/07/2014	Collective	National
After the Extraordinary Summit of UNASUR	12/05/2014	Collective	International
After the Ambassadors Credentialing Ceremony	02/20/2015	Collective	National
Upon arrival in Colonia, Uruguay	02/28/2015	Collective	International
After sanctioning Feminicide Typifying Law	03/09/2015	Collective	National
After bilateral meeting with President Barack Obama	04/11/2015	Collective	International
After meetings at the UE-CELAC Summit	06/10/2015	Collective	International
After an update meeting of the Rio 2016 Olympic Games Project	06/23/2015	Collective	National
After the 28th "Jovem Cientista" Award delivery ceremony	09/15/2015	Collective	National
After visiting Canoas/RS	10/24/2015	Collective	National
After visiting Rio de Janeiro/RJ	11/10/2015	Collective	National

After the 4th CELAC Summit opening	01/27/2016	Collective	International
After a meeting about dengue, chikungunya and zika virus	01/29/2016	Collective	National
At the Planalto Palace	03/11/2016	Collective	National
In Franco da Rocha/SP	03/12/2016	Collective	National
After the Agricultural and Livestock Program 2016/2017 launching	05/04/2016	Collective	National

Source: website of the Brazilian Federal Government (<www.planalto.gov.br>).
Prepared by the author.

The content analysis conducted by the software generates quantitative indicators for seven variables. Based on the author's previous research, the software searches for specific keywords and expressions in the leader's speech. The quantity, the frequency and the proportion of these textual elements give origin to scores following specific formulas for each one of the seven variables. The combination of these scores is what produces the answer for three fundamental questions. To answer the first question, "(1) How do leaders react to political constraints in their environment – do they respect or challenge such constraints?" the variables consulted are *belief in one's own ability to control events* and *need for power and influence*. To answer the second question, "(2) How open are leaders to incoming information – do they selectively use information or are they open to information directing their response?" the variables consulted are *self-confidence* and *conceptual complexity*. Finally, to answer the third question, "(3) What are the leaders' reasons for seeking their positions – are they driven by an internal focus of attention or by the relationship that can be formed with salient constituents?" the variables consulted are *motivation for seeking office*, *ingroup bias* and *distrust of others*.

For example: in question (1), a leader that scores high for both *belief in one's own ability to control events* and *need for power and influence* is considered, by the tool, as a leader that challenges constraints, while a leader that scores low for both is one who respects constraints. The two other possible combinations (low-high and high-low) result, either way, on a leader that challenges constraints, because the available data show that being high for any of these variables imposes that kind of behavior even when the other one is low. There are also mean scores, but they are neutral and have no influence on the answer to the question[27]. The tool provides the intervals that define if the numeric score received by each variable is to be considered high, mean or low. The limits of these intervals have been defined by the author utilizing the data produced by her after analyzing 87 heads of state as a basis of comparison. She applied statistical techniques to establish the limits for the variable scores.

[27] For more information on the combination of the variables scores and how it produces the answers to the three questions, see Hermann (2002) and section 4.2.2 of this thesis.

After having the answer to the three questions, the last step is to define the leadership style. Considering the answers are dichotomic, the possible combinations of them produce eight different ideal types of leadership style (see Table 1-2). For each style there is a short definition and a few theoretical expectations on the foreign policy behavior they commonly bring forth. This is also valid for the positions taken by each of the seven variables. For example, a leader that scores high for *ingroup bias* is probably a nationalist who is likely to use his foreign enemies as the cause for all his country's problems, thus keeping its military force in constant mobilization. In the opposite way, a leader who is low for the same variable is a person less prone to view the world in black and white, thus implementing more cooperative policies internationally.

TABLE 1-2. LEADERSHIP STYLE AS A FUNCTION OF RESPONSIVENESS TO CONSTRAINTS, OPENNESS TO INFORMATION AND MOTIVATION

Responsiveness to constraints	**Openness to information**	**Motivation**	
		Problem focus	*Relationship* focus
Challenge constraints	*Closed* to information	EXPANSIONISTIC (Focus is on expanding one's power and influence)	EVANGELISTIC (Focus is on persuading others to accept one's message and join one's cause)
Challenge constraints	*Open* to information	INCREMENTAL (Focus is on maintaining one's maneuverability and flexibility while avoiding the obstacles that continually try to limit booth)	CHARISMATIC (Focus is on achieving one's agenda by engaging others in the process and persuading them to act)
Respects constraints	*Closed* to information	DIRECTIVE (Focus is on personally guiding policy along paths consistent with one's own views while still working within the norms and rules of one's position)	CONSULTATIVE (Focus is on monitoring that important others will support, or not actively oppose, what one wants to do in a particular situation)
Respects constraints	*Open* to information	REACTIVE (Focus is on assessing what is possible in the current situation given the nature of the problem and considering what important constituencies will allow)	ACCOMMODATIVE (Focus is on reconciling differences and building consensus, empowering others and sharing accountability in the process)

Source: Hermann (2002, 9).

In short, after analyzing the interviews with the support of the ProfilerPlus software, combining the scores of each variable and getting to answer the three questions, it is possible to know the leadership style of President Dilma Rousseff. Having that information, the following task is to show the way that style relates to the position assumed by the dependent variable, be it either the broad characterization established in the descriptive inference or some specific initiatives promoted, as well as decisions taken by, the foreign policy implemented back then.

The position taken by the second independent variable – president's leadership process – is indicated in this thesis by qualitative data. As mentioned before, the literature that considers political leadership as a process argues that in order to analyze this phenomenon one must go beyond the personal traits of the analyzed leader, because other important factors are also involved in this process throughout its origin, development and consolidation. Relying on this notion, Antonio Natera (2014, 117-8) proposes the following concept to define it:

> (…) political leadership is, above all, a set of practices; a "process" that has a collective nature and that develops itself in scenarios of interaction between the particular behavior of an individual actor (which we call "leader") and different realms of "responsibility" or "political domain" (that is, those collective spaces or actors of reference over which the leader intends to exert influence); because of that interaction, the leader induces or provokes a non-ordinary impact over one or many of those realms through the use of a great variety of formal and informal resources.

With this notion in mind, the author has developed a study guide for leadership processes focused on three general factors that influence the relations between the leader and his or her realms of political domain: (I) leadership personal equation; (II) leader's political behavior and her or his support network; (III) and leadership environment. This study guide is the tool adopted by this thesis.

The personal equation (I) is composed of two elements: the leader's competences and his or her ambitions. The competences refer to the set of personal abilities acquired by the leader throughout his or her life. The educational training, the income level, the personal and political trajectory, among other factors, are essential starting points for studying leadership. On the other hand, the ambitions are the motivations that move the leader to exert her or his leadership. Put in a different way, it refers to the leadership purpose, which can be either positive (the common good), or negative (personal empowering).

The leader's political behavior (II) is composed by three elements: "*i)* adoption of political decisions and agenda setting; *ii)* task performance or the political work of leaders; *iii)* prospection of resources and support" (Natera 2014, 127). The first point consists on knowing to what extent other actors influence the leader's decisions and if they are part of a defined plan of objectives and priorities. It must reveal if the leader is capable of defining, articulating and communicating his or her own vision to the followers or if the decisions are taken mostly in an incremental way. The second point is centered on the activities to which the leader dedicates her or his time. This is indicated by, for example, the leader's favorite channels of communication, the management of his of her time in internal or external circles, the orientation to tasks or to people, among other factors. The last point refers to the means available for the leader to carry out his actions. These

resources are generally translated into the establishment and/or consolidation of a support network of which different political and social actors are part of.

Finally, for leadership environment (III) the author refers to the opportunities and threats offered by the context in which the leadership is exercised. It is composed of three fundamental elements: *i)* political culture and citizenship demands, which are both related to the great axes of social division or the societal fractures that have a structural nature; *ii)* political dynamics, which refers to the party system, the political coalitions and some other elements; *iii)* and institutional factors, which are the rules that limit the leader's agency.

The description of these latter general factors is the point where national/domestic elements that influence the foreign policy behavior receive the closest attention in this thesis. Moreover, by carrying out the whole study under orientation of this detailed guide, the possible connections between the leadership process originated, developed, and consolidated by Dilma Rousseff and her government's foreign policy behavior may be revealed intuitively, following an interpretative methodology that is richer and wider in details.

Finally, the exam of the third independent variable – international constraints – consists in an analysis of the international environment political and economic elements that presented themselves as obstacles for Brazil to carry out its endeavors from 2011 to 2016. As it is argued by Breuning (2007, 153-4),

> (…) the discussion of size, capabilities, power, as well as the classification of states based on those distinctions (…) form the backdrop against which foreign policy making takes place. (…) Those constraints are also determined by the expectation decision makers have on the basis of past interactions between their own and other states.

The position of a country in the international balance of power and how deeply it is inserted in the global economic interdependence are the most important conditions given by the external environment to its abilities to achieve the results aimed by its foreign policy. Put simply, the international arena poses the systemic conditions in which the foreign policy is obliged to navigate. In face of this, for indicating the position taken by this last variable, that is, defining which the external constraints were, a conjunctural analysis of the period 2011-2016 is carried out. This task focuses on the main features and events of both international politics and globalized economy that have affected Brazil.

From the political point of view, most of these dynamics are already presented and discussed while describing the foreign policy itself. Thus, the idea is to systematize that information in a logical way, in order to organize the regional and global political constraints that somehow hindered the attainment of some of the government objectives. From the economic point of view, some additional data are introduced. Shifts on the international financial, monetary and

trade systems that had an impact on the most dynamic sectors of the Brazilian economy are emphasized. One of the main points of this task is to show how international constraints have contributed for the country to progressively lose the necessary power resources needed for legitimizing its international projection as an emerging power.

This analysis is based on a conceptual framework of International Relations of which one fundamental notion deserve to be detailed: the concept of *international system*. It is widely known in the field that the characteristics of the international political system's structure is the main preoccupation of Waltz (1979) and his theory of international politics. The basic ideas proposed by his structural realism have long been discussed and debated in the area, but at least on the rationalist tradition side of theories, which includes different realist and liberal variants, his basic conceptions of the international system's structure remained widely accepted. The disagreements among the rationalist approaches themselves are centered mostly on the effects this structure has on the units' behavior. Therefore, this basic framework of assumptions is adopted by this thesis to guide the analysis.

In short, Waltz (1979) defends that the international political system's structure is defined by three main characteristics. First, the ordering principle is anarchy. It means there is no formal hierarchical relation among the units, leading them to behave in accordance to the principle of self-help.

> The survival motive is taken as the ground of action in a world where the security of states is not assured. (…) The distinction frequently drawn between matters of high and low politics is misplaced. States use economic means for military and political ends; and military and political means for the achievement of economic interests (Waltz 1979, 92-4).

Second, the character of the units is national sovereignty. In this sense, formally and functionally, all units are equal. "To call states like units is to say that each state is like all other states in being an autonomous political unit" (Waltz 1979, 95). Third, the distribution of capabilities – power resources – is unequal. Although all states have the same function in the system, they are not equally capable of successfully carrying out their endeavors because they do not have the same amount of resources at their disposal to do so. "States vary widely in size, wealth, power, and form. (…) States are alike in the tasks that they face, though not in their abilities to perform them. The differences are of capability, not of function" (Waltz 1979, 96). This reasoning is important to this thesis because it helps to separate events that represented changes at the level of the units from those that represented changes at the level of the system (or the regional subsystem), then it also helps to identify which were the external constraints.

After having indicated the position taken by the three independent variables, the final task – formulating a causal inference – is not necessarily to conclude which one of them impacted the most the position taken by the dependent variable. This would only be possible if one could isolate and measure their effects, a task that is not among the capacities of a single-case study. To do so, in Social Sciences, it would be necessary to use other cases and apply the comparative method, for example.

In any case, by relying on the theoretical and empirical knowledge that has already been constructed in the field of FPA, it is possible to suggest which of the three independent variables most contributed for some specific characteristics of the position taken by the dependent variable. As one of the main contributions of single-case studies, this causal inference may even allow to suggest new hypotheses and the refinement in theories that have been developed in the field of FPA.

1.4. Sources

The research design exposed in the last pages relies on bibliographic and documental research. The sources for this information are specialized analyses presented in books and periodic reviews, news published by the media, official governmental and international documents and data bases. Interviews with actors that participated in the process of formulation and implementation of the foreign policy and from other parts of the government also complements the collected data.

1.5. Thesis structure

This thesis is structured in five chapters. The first one is this very introduction, which aimed to present the theme, the study object, the objectives and hypotheses, the methodology and the conceptual framework.

The second and third chapters are dedicated to attaining the first objective: characterizing the foreign policy implemented by Dilma Rousseff administration (2011-2016) in Brazil. While the second chapter focuses on the relations between Brazil and the developing world, the third is centered on its relations with the great powers, besides the descriptive inference itself.

The fourth chapter is dedicated to achieving the second objective: explaining why the foreign policy implemented by Dilma Rousseff administration (2011-2016) in Brazil presented such a behavior. It is divided into three broad sections, which are focused on each of the three levels of analysis: individual, national/domestic and international/systemic.

The fifth and last chapter brings some final remarks and conclusions by summarizing the main contributions the previous analysis brought. One of its main objectives is to verify if the

hypotheses suggested were verified, besides trying to locate the findings of this thesis within the theoretical fields of FPA and International Relations.

CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016): CONTINUIDAD CON REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL ACTIVISMO – LAS RELACIONES SUR-SUR

2.1. Introducción

Este y el próximo capítulo se dedican a alcanzar el primer objetivo general de esta tesis: caracterizar la política exterior impulsada desde Brasil en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016). Desde el punto de vista metodológico, la tarea se define como la realización de una amplia inferencia descriptiva. En otras palabras, lo que se busca es "un proceso de comprender un fenómeno no observado a partir de un conjunto de observaciones" (King, Keohane y Verba 1994, 55).

En esa dirección, desde la descripción de un conjunto de iniciativas lanzadas, decisiones realizadas, posicionamientos tomados y resultados alcanzados en la inserción internacional brasileña entre 2011 y 2016, se planteará una inferencia de tipo descriptivo referente al conjunto de la política exterior. Esa inferencia se presentará al final del próximo capítulo y contiene dos caras complementarias: por un lado, la descripción permitirá proponer una periodización del gobierno en tres fases con características distintas; por otro lado, será posible inferir los rasgos generales de cada una de las fases. En conjunto, este esfuerzo conllevará a la caracterización global de la política exterior del gobierno en los siguientes términos: la visión adoptada se ha definido por la continuidad de las líneas generales inspiradoras puestas en práctica desde el gobierno precedente, especialmente la estrategia de cooperación Sur-Sur, aunque con reducción progresiva del activismo internacional del país.

En función de la inferencia planteada, el contenido de los dos capítulos está dividido de la siguiente manera: este capítulo está dedicado exclusivamente a las relaciones Sur-Sur de Brasil, las cuales incluyen la dimensión regional (América del Sur/América Latina y Caribe) y la global (África, Oriente Medio, Este asiático y BRICS). Estas son las zonas geográficas donde reside la parte central de la estrategia adoptada por el país en el gobierno de Dilma Rousseff. Por ello, su contenido será presentado en primer lugar y aisladamente.

En el capítulo siguiente, se describen las relaciones de Brasil con las grandes potencias: Estados Unidos y Unión Europea. Esas relaciones son igualmente importantes, pero las posiciones adoptadas por el país con estos actores se producen en gran medida desde una mirada del Sur. Por ello, es interesante traerlas en segundo lugar. De todas formas, más importante que el orden de presentación es que al final se realice la inferencia descriptiva y se responda a la siguiente pregunta: ¿cómo se ha caracterizado la política exterior brasileña en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016)?

La división por regiones fue elegida por el hecho de que las perspectivas adoptadas por el país en los distintos regímenes internacionales son, de forma general, coherentes con su estrategia de integrarse al sistema internacional como potencia regional, mediana y emergente representante del Sur Global. Dicho de otra manera, el posicionamiento tomado por el país en ese gobierno casi siempre deriva de su identidad como país en desarrollo, dotando de sentido el describir la política exterior desde una división por regiones.

Cuestiones referentes a los derechos humanos, el medio ambiente, el sistema multilateral de comercio, la seguridad internacional, entre otros ejemplos de temas importantes de la política internacional, aparecerán y serán discutidas a lo largo de estos dos capítulos mientras se analicen y se describan las relaciones regionales. Hay temas que tienen mayor relevancia debido a grandes convergencias o divergencias en las relaciones de un país con determinadas regiones y/o actores específicos de las mismas. Por lo tanto, la idea es discutirlos oportunamente junto con los análisis de las relaciones con los principales actores involucrados.

Este capítulo está subdividido en cuatro secciones, siendo esta introducción la primera de ellas. La segunda sección se dedica a las relaciones de Brasil con su entorno regional: Mercado Común del Sur (Mercosur), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), además de algunas cuestiones importantes de las relaciones bilaterales con algunos países. La tercera sección, por su parte, presenta las relaciones Sur-Sur globales del país, con atención especial a los mecanismos y coaliciones iniciados en los años precedentes: las cumbres América del Sur – África (ASA) y América del Sur – Países Árabes (ASPA), el Foro India, Brasil y Sudáfrica (IBAS), las cumbres Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS), además de un apartado exclusivo para las relaciones bilaterales con China. Por fin, la cuarta sección tiene como objetivo extraer algunas conclusiones preliminares que auxiliarán la realización de la inferencia descriptiva general en el próximo capítulo.

2.2. El entorno regional

2.2.1. Mercosur

En el inicio del gobierno de Lula da Silva (2003-2010), el contexto regional en el Cono Sur se caracterizaba por los reflejos de la crisis que se había instalado en Mercosur debido a la devaluación de la moneda brasileña en 1999 y a la moratoria de la deuda argentina de 2001. Por ello, Argentina y Brasil propusieron una renovación para el bloque regional como forma de superar las dificultades. En el llamado Consenso de Buenos Aires, firmado por el presidente brasileño y el nuevo presidente argentino, Néstor C. Kirchner, fueron decididas nuevas prioridades para el bloque, de modo que se dedicase más atención a las dimensiones social, política, distributiva y

participativa de la integración regional. Aunque la liberalización comercial no haya sido abandonada, los nuevos objetivos que guiarían el proceso pasaron a ser la justicia social (lucha contra la pobreza, la desigualdad, el hambre y el analfabetismo); la acción conjunta en las arenas multilaterales donde son negociadas las reglas de la gobernanza global; la participación de la sociedad civil en las discusiones sobre los rumbos del bloque; y la reducción de las asimetrías regionales (Lima y Coutinho 2005; Ruiz 2007; Vázquez y Ruiz 2009).

Como resultados efectivos de esa estrategia, merece ser destacada la creación de algunas iniciativas en el cuadro institucional del bloque regional: el Instituto Social del Mercosur (ISM), que hace investigaciones y promueve la cooperación regional con el objetivo de desarrollar políticas públicas sociales; el Fondo para la Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM), por medio del cual los socios más grandes transfieren recursos a los más pequeños, a modo de realizar inversiones principalmente en infraestructura y en proyectos sociales; las Cumbres Sociales de Mercosur, que ocurren paralelamente a las cumbres presidenciales y en las cuales la sociedad civil organizada discute la integración regional y expone sus demandas a los mandatarios de los países; el Parlamento del Mercosur (Parlasur), con papel consultivo y de control, además de la función de auxiliar en la armonización entre las normas regionales y las leyes de cada país; y el cargo de Alto-Representante General de Mercosur (ARGM), con la función de promover la cooperación para el desarrollo entre los países miembros, además de representar el bloque ante terceras partes bajo el mandato expreso del Consejo del Mercado Común (CMC).

Desde el punto de vista comercial, por otro lado, el periodo comprendido por el gobierno de Lula da Silva estuvo caracterizado por la celebración de pocos acuerdos. Sin embargo, vale subrayar la firma del acuerdo con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 2004, que abrió el camino para la formación de un área de libre comercio en América del Sur —y confirmó el rechazo del continente a la propuesta americana de formar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)—; además de los tratados firmados con India, Israel, Unión Aduanera de África Austral (SACU) y Egipto.

En referencia a la mejora del funcionamiento de las relaciones comerciales intrabloque, en 2010 fue aprobado el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera (Decisión CMC 56/10), conteniendo una variedad de medidas a ser aplicadas en plazos variables para enfrentar algunos retos, tales como: la utilización de incentivos económicos en las transacciones regionales; las fallas del régimen de origen que permiten la infiltración por triangulación de los productos manufacturados asiáticos; y el fin de las excepciones a la TEC y de su doble cobro en las importaciones realizadas por Paraguay (Calixtre y Desiderá 2011).

Esas nuevas características adquiridas por el bloque y promovidas por Brasil —el énfasis en los aspectos sociales y políticos y la baja disposición para negociar y firmar acuerdos

comerciales con terceras partes, pero con intentos de mejorar las condiciones económicas intrabloque— no cambiaron a lo largo del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016). En cierto modo, las cuestiones relacionadas con las nuevas dimensiones de la integración tuvieron un poco más de espacio para desarrollarse, y por eso siguieron en el centro de los avances. El gobierno brasileño, con apoyo del sector privado, ha tomado la iniciativa de reanudar las negociaciones con la UE, pero el proteccionismo ha crecido mucho en la visión del gobierno de Argentina. Por ello, el tema comercial siguió en segundo plano.

En esa dirección, en el plano social, a lo largo del periodo 2011-2016 entró en funcionamiento en Buenos Aires el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) y fue creado, en el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADH), un grupo de investigación sobre la Operación Cóndor. Su meta principal era estimular la solidaridad y el derecho a la memoria, la verdad y la justicia —y la propia democracia— en la región.

Con relación al cargo de ARGM, el diplomático brasileño Samuel Pinheiro Guimarães, que había sido Secretario General del Ministerio de las Relaciones Exteriores del gobierno de Lula da Silva, fue elegido para ser la primera persona en ejercer esa función. A lo largo de su mandato en 2011, el embajador buscó movilizar las cancillerías de los cuatro Estados Partes para diseñar acuerdos que promovieran una mayor financiación de las instituciones de Mercosur, principalmente el FOCEM, además de proponer la creación de fondos sectoriales para financiar estudios y proyectos comunes, incluso para empresas privadas de los países.

Sin embargo, a mediados de 2012, faltando todavía más de la mitad del tiempo hasta el final de su mandato, el ARGM pidió su dimisión del cargo y escribió una carta en la cual indicaba los problemas del bloque regional y, por tanto, sus razones para salir. Entre ellos, merecen ser señaladas las siguientes críticas presentes en la carta: las cumbres presidenciales con periodización semestral son consideradas insuficientes para la construcción de la aproximación política y económica necesaria para enfrentar la crisis internacional —sugiriendo cumbres trimestrales—; la persistencia de las asimetrías estructurales entre los miembros debe ser enfrentada con más empeño y, para ello, es necesario proveer más recursos para financiar los proyectos de FOCEM; el presupuesto de la Secretaría del bloque en Montevideo es muy bajo y debe ser aumentado, y es fundamental que Brasil, por poseer la mayor economía, tome la delantera en ello y aplique más recursos que los demás miembros para mantenerla[28].

La dimisión y las críticas del embajador tenían fundamento y, por ello, causaron un ligero malestar en el gobierno brasileño, principalmente en Itamaraty[29], puesto que eran direccionadas al

[28] Actualmente las contribuciones son divididas igualmente.
[29] La simbólica sede del MRE brasileño.

posicionamiento histórico brasileño de mantener una baja institucionalidad al proceso regional y de no asumir los costes del liderazgo. Además de ello, la creación del cargo había sido una iniciativa brasileña, y por eso un diplomático del país había sido indicado para ocuparlo. Por lo tanto, la dimisión significó también un desprestigio para el gobierno de Dilma Rousseff.

De todas formas, tras la salida de Guimarães, los países eligieron al economista Ivan Ramalho para ocupar el cargo y terminar el mandato hasta 2014. A lo largo de su actuación, el brasileño ejecutó sus actividades con más discreción, sin elaborar o externar grandes evaluaciones sobre el proceso regional. En ese sentido, su papel se ha compuesto de dos vías principales de acción: la promoción de la ampliación del bloque, habiendo realizado visitas a Bolivia y Ecuador, que firmaron protocolos para sus adhesiones plenas[30], pero que siguen en proceso de adaptación, y a Guyana y Surinam, que se tornaron miembros asociados; y el acompañamiento de procesos electorales en países del continente, tanto de Estados Partes como de Asociados. En 2015, el exdiputado brasileño del estado fronterizo de Paraná, Dr. Rosinha, que en sus mandatos parlamentarios se había involucrado mucho con el tema de la integración regional, fue elegido para el segundo mandato de ARGM (2015-2018).

Dentro de la dimensión política, en lo que se refiere a la armonización de las políticas exteriores, los datos de las votaciones para resoluciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) revelan que la convergencia en ese mecanismo multilateral siguió creciendo entre los países del bloque a lo largo del gobierno de Dilma Rousseff. En 2012, por ejemplo, los cuatro miembros originales presentaron los mismos votos para un 87% de ellas —cuando en 1991, año de fundación del bloque, la convergencia era de apenas un 57% (Desiderá 2016)—. La cantidad de temas de consenso —y la profundidad de su tratamiento— presentes en las declaraciones inseridas en los comunicados conjuntos semestrales también creció.

Por otro lado, las perspectivas para que el Parlasur tenga un papel de mayor relevancia en el bloque, esencialmente un poder supranacional, no presentaron ningún éxito. Aunque Argentina haya realizado elecciones directas para sus representantes en 2015, en Brasil no se ha llegado a un acuerdo en el Congreso Nacional sobre las reglas para la realización de un certamen semejante. Sin diputados elegidos en todos los países miembros por el voto directo, sigue siendo complicado, desde el punto de vista democrático, estimular la supranacionalidad del parlamento regional (Lassance 2012).

En el caso de la participación de la sociedad civil en las decisiones del bloque, el periodo estuvo marcado por el descontentamiento de las organizaciones participantes. Sea en el caso del Programa Mercosur Social y Participativo (MSP) brasileño —en el cual Itamaraty se reúne con las

[30] Por motivos que serán explicados más adelante, Ecuador desistió del protocolo posteriormente.

organizaciones brasileñas para escuchar sus demandas—, sea en las Cumbres Sociales, los participantes se quejaron cada vez más de que sus propuestas no tenían ningún carácter vinculante. Además de ello, acusaron a los gobiernos de que apenas les llamaban para refrendar decisiones que ya habían sido tomadas *a priori*. De todos modos, los encuentros siguieron ocurriendo —aunque en el caso del MSP, la falta de una periodicidad fija también haya motivado críticas—.

Del lado distributivo, se debe señalar que los proyectos del FOCEM continuaron siendo formulados y ejecutados, pero la asignación de los recursos ocurrió de manera irregular de un año a otro. En la Tabla 2-1 se presentan los datos de los 11 proyectos que fueron aprobados y empezaron a ser ejecutados entre 2011 y 2016.

TABLA 2-1. PROYECTOS EJECUTADOS CON LOS RECURSOS DEL FOCEM (2011-2016)
(En dólares (US$) corrientes)

Proyecto	Año	País	Nombre	Programa	Estado*	Inversión
02-11	2011	Uruguay	Rehabilitación de Vías Férreas, línea Rivera: tramo Pintado (Km144) - Frontera (Km 566)	I	En ejecución	50.100.407
03-11	2011	Pluriestatal	Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud	II	En ejecución	7.063.000
01-12	2012	Uruguay	Internacionalización de la especialización productiva - desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de software, biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor. 2da etapa	II	En ejecución	2.967.500
01-13	2013	Pluriestatal	Construyendo una infraestructura para la protección y promoción de los derechos humanos en el MERCOSUR	IV	Finalizado	500.000
02-13	2013	Argentina	Polo de desarrollo local y regional Universidad Nacional Arturo Jauretche en el partido de Florencio Varela	II y III	En ejecución	13.951.400
03-13	2013	Uruguay	Rehabilitación de vías férreas II (tramos Piedra Sola – Tres Árboles – Algorta – Paysandú, Queguay – Salto – Salto Grande)	I	En ejecución	83.250.000
04-13	2013	Brasil y Uruguay	Saneamiento Urbano Integrado Aceguá/Brasil y Aceguá/Uruguay	I	En ejecución	5.719.708
01-14	2014	Uruguay	Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres – Melo / Tramo I: Km 310 al Km 338	I	En ejecución	11.044.495
02-14	2014	Uruguay	Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres – Melo / Tramo II: Km 366 al Km 393,1	I	En ejecución	11.107.562
03-14	2014	Paraguay	Construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción - 2ª Etapa y Conexión (Av. Primer Presidente) con la Ruta Nacional N°9	I	En ejecución	83.242.689
01-16	2016	Pluriestatal	MERCOSUR Social: Fortalecimiento del Instituto Social del MERCOSUR y consolidación del Plan Estratégico de Acción Social	IV	En ejecución	367.838
					TOTAL (2011-2016)	269.314.599
					TOTAL (2007-2010)	754.692.175
					CARTERA FOCEM	1.024.006.774

* De acuerdo con la fase en la cual se encontraba el proyecto al final de 2016.
Fuente: FOCEM (<focem.mercosur.int>).
Elaboración propia.

De acuerdo con la Decisión CMC 18/05, oficialmente el FOCEM posee recursos anuales de US$ 100 millones, los cuales son invertidos a fondo perdido por los socios en la siguiente proporción: Brasil deposita un 70%, Argentina un 27%, Uruguay un 2% y Paraguay un 1%. Los recursos captados son destinados a proyectos en los países miembros en la proporción inversa: Paraguay recibe un 48%, Uruguay un 32% y Argentina y Brasil un 10% cada uno, dejando claro el objetivo de reducir las asimetrías regionales y favorecer a los socios menores.

Aún según dicha decisión, el fondo cuenta con cuatro programas de inversiones: I) Programa de Convergencia Estructural: proyectos que contribuyan al desarrollo de las economías más pequeñas y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general; II) Programa de Desarrollo de la Competitividad: proyectos que contribuyan con la productividad en Mercosur, como procesos de reconversión productiva y/o laboral que faciliten la creación de comercio y proyectos de integración de cadenas productivas o del fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos relacionados con la calidad de la producción, así como la investigación y el desarrollo de nuevos productos y procesos productivos; III) Programa de Cohesión Social: proyectos que contribuyan para el desarrollo social, en particular en zonas fronterizas, pudiendo incluir proyectos de interés comunitario en las áreas de salud pública, reducción de la pobreza y del desempleo; IV) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración: proyectos que se destinen a mejorar las instituciones del bloque y su eventual desarrollo.

Los datos del periodo 2011-2016 presentes en la Tabla 2-1 enseñan que, entre los cuatro programas, el primero (Convergencia Estructural) fue lo que ha consumido la mayor parte de los recursos: más de un 90% del montante total. De los 6 proyectos en ejecución bajo este programa, 5 son obras de infraestructura de transportes. Ya con relación a los recursos recibidos por cada país, a diferencia de la regla, Argentina, Brasil y Paraguay ejecutaron menos de lo a que tenían derecho: 5,37%, 1,06% y 30,91% respectivamente. Uruguay, por su parte, ha llevado adelante proyectos que contabilizaron casi un 60% del montante total invertido por el fondo. Aunque en valores absolutos el país no haya superado su cuota anual (US$ 32 millones), este porcentaje más grande se debe al hecho de que Paraguay, que ha sido suspendido del bloque entre 2012 y 2013[31], no utilizó sus recursos en estos años.

Por otro lado, es importante recordar que el proyecto 03/10 —Construcción de la Línea de Transmisión 500kv Itaipú-Villa Hayes, la Sub-Estación Villa Hayes y la Ampliación de la Sub-Estación Margen Derecha Itaipú— impulsado en Paraguay en 2010, posee un capital invertido de

[31] La suspensión de Paraguay de las decisiones de Mercosur entre 2012 y 2013 será explicada y discutida un poco más adelante.

US$ 400 millones, los cuáles provinieron de un aporte adicional voluntario de Brasil. Por lo tanto, si se incluye este proyecto en la cuenta, considerando también que sus recursos fueron desembolsados poco a poco a lo largo de los años siguientes, el porcentaje de Paraguay subiría bastante.

La distribución anual de recursos por nuevos proyectos aprobados demuestra que, en 2011, 2012 y 2016, los aportes invertidos quedaron muy abajo de los US$ 100 millones pactados. Eso se debe a varios factores: la contratación de proyectos más costosos y con ejecución plurianual en los años anteriores, que ha reducido el montante disponible para nuevos proyectos en estos años; y, en el caso de 2016, con las crisis económicas en Argentina y Brasil, los dos países hicieron pagos incompletos de sus cuotas, lo que ha dejado al fondo sin los recursos que normalmente debería tener y, por ello, impidieron la aprobación de nuevos proyectos de monta. Comparando las asignaciones del fondo en el periodo 2007-2010 con las del periodo siguiente, 2011-2016, los datos de la Tabla 3-1 también señalan que el segundo periodo ha contado con alrededor de un tercio de los recursos que el primero recibió. Una vez más, la explicación está en la suspensión paraguaya, además de la baja ejecución por parte de Brasil y Argentina.

Cuando fue creado en 2005, los miembros decidieron que el fondo funcionaría apenas por diez años. Por ese motivo, a lo largo de 2015, la renovación del funcionamiento del FOCEM fue puesta en discusión, debido también a la necesidad de decidir cómo se daría la entrada de Venezuela: con cuanto contribuiría y cuál sería su porcentaje en la recepción de los recursos proveídos. Por ello, como consta en la Tabla 3-1, ningún proyecto nuevo fue aprobado en aquel año, aunque los demás proyectos en curso hayan seguido en ejecución. A finales del año, en la Decisión CMC 22-15 se ha transigida la continuación del funcionamiento del mecanismo, definiendo que la contribución anual de Venezuela sería de un aporte adicional de US$ 27 millones (igual que Argentina), así que las recetas anuales totales del fondo se elevaron a US$ 127 millones. La repartición de los recursos también sufrió cambios y pasó a ser de un 43,65% a Paraguay, un 29,05% a Uruguay, y a Argentina, Brasil y Venezuela un 9,1% cada uno —manteniendo así el énfasis sobre los países más pequeños—. Además de ello, debido a las restricciones fiscales de los países, empezaron a aparecer en la agenda propuestas para que el fondo actuara en colaboración con los bancos de desarrollo regionales —CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) y Fonplata (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata)—.

Ya en la dimensión económico-comercial, de acuerdo con lo mencionado anteriormente, el periodo analizado estuvo caracterizado por la escasez de iniciativas. Aunque las discusiones por

encontrar una solución para acabar con el doble cobro de la TEC sin perjudicar a Paraguay[32] hayan avanzado, buscando una manera de hacer una distribución adecuada de la renta aduanera y compensar a los paraguayos, su eliminación completa quedó prevista para 2019. Otro acuerdo importante para la consolidación de la unión aduanera fue la aprobación del Código Aduanero Común, pero la normativa todavía no está vigente porque faltan ratificaciones parlamentarias en casi todos los países del bloque.

En el ámbito de la integración productiva, los avances fueron también muy incipientes. Los grupos de trabajo que obtuvieron un poco más de éxito en la identificación de potencialidades fueron los de los sectores de madera y muebles, petróleo y gas, autopiezas, naval, aeronáutico y juguetes. El Fondo Mercosur de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fondo Pymes, creado en 2008), que también tiene el objetivo de fomentar la integración de cadenas de valor proporcionando garantías para que las empresas más pequeñas puedan acceder al mercado de crédito, tampoco entró en operación. Los países no pudieron llegar a un acuerdo sobre su diseño burocrático e institucional, ni tampoco exhibieron mucha disposición para la realización de nuevos aportes regulares de recursos.

Todavía con relación a las cuestiones económicas, una iniciativa interesante fue la creación en 2012 del Foro Empresarial del Mercosur, lo cual pasó a reunirse semestralmente en paralelo a las cumbres presidenciales. Su objetivo es aproximar a los sectores privados de los países miembros, así como con los gobiernos, de modo que se busquen canales para fomentar la integración de cadenas productivas, además de estimular el comercio de una manera general.

En la parte comercial externa, fueron iniciadas negociaciones del bloque con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Japón, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP) y la Comunidad del Caribe (Caricom). Sin embargo, el único acuerdo de preferencias comerciales firmado en el periodo fue el construido con la Autoridad Palestina —lo que significó un gesto político, puesto que todos los miembros de Mercosur pasaron a reconocer en bloque el Estado Palestino—.

De esa forma, queda claro que Brasil y los demás socios prefirieron apostar en las negociaciones comerciales globales multilaterales en la OMC, por creer que por esta vía tendrían más posibilidades de acceder a los mercados agrícolas de los países desarrollados. Con todo, la Ronda de Doha (que empezó en 2001) no pudo avanzar y, mientras que se negociaban mega-acuerdos "regionales" en el mundo —el Acuerdo Transpacífico de Asociación (TPP) y la

[32] El país no tiene salida hacia el mar y cobra la TEC en la entrada de los productos que importa, aunque la tarifa ya haya sido cobrada cuando llegó por alguno de los puertos del bloque (Argentina, Brasil o Uruguay, en general brasileño).

Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP), principalmente—, Mercosur quedó aislado de esas grandes iniciativas. Al mismo tiempo, la cantidad de medidas proteccionistas adoptadas por los países alrededor de todo el mundo crecieron año tras año debido a la crisis económica internacional iniciada en 2008, reforzando el relativo aislamiento comercial del bloque.

Con relación a las relaciones bilaterales de Brasil con los demás países miembros del proceso de integración, en el caso de Paraguay, el principal reto para la política exterior de Dilma Rousseff ha sido la crisis política que terminó con la destitución sumaria del presidente Fernando Lugo de su cargo a mediados de 2012. El mandatario paraguayo había llegado al poder como candidato de una coalición formada por las fuerzas de izquierda, esencialmente los movimientos sociales, y el Partido Liberal, de centroderecha. Esa había sido la solución encontrada por las dos partes para sacar a los colorados (derecha) del poder. Sin embargo, el gobierno no obtuvo mayoría en el Parlamento y ha tenido dificultades para llevar adelante sus propuestas. Paralizado, poco a poco el presidente fue perdiendo sus bases de sostenimiento, sea de la movilización popular, sea de los liberales. Los colorados se aprovecharon de la situación y siguieron presionando al gobierno: a lo largo de los cinco años desde la elección (2008-2012), veintitrés acusaciones constitucionales fueron presentadas contra Lugo, una de ellas antes mismo de su ceremonia de toma de posesión (Garcia 2012).

Con ese contexto político inestable, un episodio violento, en el cual se opusieron los movimientos sociales campesinos y los empresarios agrícolas de la soya de origen brasileña (los llamados brasiguayos), fue utilizado políticamente como disculpa para llevar a cabo el impedimento del presidente. Específicamente, una operación de la policía para la reintegración de la posesión de una propiedad rural en Curuguaty resultó en la muerte de 17 personas, entre carperos (los sin tierra) y policiales. Ante la masacre, en la Cámara de los Diputados el presidente fue acusado de negligencia, entre otras cosas, y en menos de 48 horas fue destituido del cargo por el Senado.

De acuerdo con el análisis de Tokatlián (2012), debe ser subrayado que este golpe parlamentario en Paraguay se inserta en un contexto más amplio de neogolpismo en América Latina. El autor recuerda que

> el "nuevo golpismo" es formalmente menos virulento, está liderado por civiles (con soporte implícito o complicidad explícita de los militares), mantiene una cierta apariencia institucional, no involucra necesariamente a una potencia (Estados Unidos) y pretende resolver, al menos de entrada, una impase social o política potencialmente ruinosa. La sucesión neogolpista reciente es reveladora: la remoción "legal" de Jamil Mahuad, en Ecuador, en 2000; el derrocamiento "institucional" de Hugo Chávez, en Venezuela, en 2002; la "salida" forzada de Jean-Bertrand Aristide, en Haití, en 2004; la sustitución "constitucional" de Zelaya, en Honduras, en 2009, y el "putch" policial contra Rafael Correa [en Ecuador], en 2010. La "destitución" de Fernando Lugo por mal desempeño en sus funciones se inserta en la dinámica de presuntos "golpes benévolos", en los que sus autores se vieron "compelidos" a "salvar" la democracia (Tokatlián 2012).

De hecho, en los días siguientes al impedimento de Lugo, en la cumbre semestral de Mercosur (que coincidió con la de UNASUR), fue decidida en suelo argentino la suspensión de Paraguay del bloque regional y de la organización continental, bajo la acusación de que la democracia había sido interrumpida porque en el proceso de impedimento no se habían presentado las pruebas necesarias y tampoco fue ofrecido un tiempo razonable para la defensa del presidente. De acuerdo con el Protocolo de Ushuaia de 1998 de Mercosur, ningún país, sean los Estados Partes o los asociados, puede romper con la normalidad democrática. En estos casos, hay una lista de penalidades posibles, incluida la expulsión del bloque. De todas maneras, se decidió que Asunción solo quedaría suspendido de las decisiones, hasta que se realizaran nuevas elecciones —una forma de presionar a que el nuevo gobierno constituido en Paraguay las convocara antes de la fecha en que se realizarían normalmente, en abril de 2013—. Esa ha sido la misma decisión adoptada por UNASUR, teniendo como base el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.

Con todo, la decisión no fue bien aceptada del lado paraguayo, haciendo que el gobierno formado por Federico Franco tras el golpe parlamentario llegara a acusar en la OEA una reedición de la Tríplice Alianza, en referencia a la Guerra del Paraguay (1864-70). Para aún más descontento paraguayo, la decisión tomada en la cumbre de Mendoza, por medio de la cual los demás países miembros pudieran seguir implementando acciones para no paralizar el bloque, fue la llave para consolidar la entrada venezolana al bloque —la cual estaba bloqueada por los colorados en el Senado de Paraguay—. Bajo acusaciones de que el presidente Hugo Chávez hubiera ofrecido dinero a un senador paraguayo para votar contra el impedimento, además de una reunión que habría ocurrido entre el entonces ministro Nicolás Maduro y comandantes militares paraguayos en el día la votación, en la que se habría sugerido una intervención, Franco decidió llamar de vuelta su embajador en Caracas y declarar el embajador venezolano en Asunción *persona non grata*.

En Uruguay, la crisis en el país vecino también tuvo repercusiones. El canciller y el vicepresidente uruguayos hicieron declaraciones públicas contrarias a la entrada de Venezuela en Mercosur mientras Paraguay estuviera suspenso, alegando que traería problemas jurídicos en el futuro —para el descontento del presidente José Mujica—. De hecho, la política exterior paraguaya bajo Franco dedicó una parte considerable de su tiempo para hacer campaña internacional contra la legalidad de las decisiones tomadas en Mercosur en su ausencia. Esa cuestión y la masacre de Ñacunday estuvieron en el centro de las elecciones paraguayas que, por fin, ocurrieron en 2013. Horacio Cartes, del Partido Colorado, fue el candidato elegido. Con la vuelta de la normalidad democrática, Paraguay fue convidado a volver al bloque, lo que sucedió a finales de aquel año.

Aunque inicialmente en sus declaraciones el nuevo presidente pudiera parecer un reto para la política exterior brasileña, con el tiempo Cartes pasó a adoptar un discurso más pragmático y conciliador en sus relaciones con el Congreso de Paraguay y con Brasil. Con ello, él consiguió convencer al Senado de la aprobación de la entrada de Venezuela en Mercosur. Ello trajo normalidad jurídica al bloque, aunque algunas decisiones de 2012 y 2013 tuvieron que ser reeditadas y firmadas de nuevo tras el retorno paraguayo. De todas maneras, aunque eses despliegues hayan contaminado la agenda bilateral con Brasil por un tiempo, siguió en marcha —incluso mientras la suspensión paraguaya de Mercosur— una agenda positiva que tenía como meta central la integración de cadenas productivas entre el país vecino y los sectores manufactureros de los estados brasileños de Paraná y São Paulo.

De hecho, tras la aprobación de las nuevas condiciones del Tratado de Itaipú en el Congreso Nacional de Brasil en 2011, los brasileños pasaron a pagar más por la parte de la energía eléctrica de la usina hidroeléctrica Itaipu Binacional que los paraguayos les venden[33]. Así, las condiciones de las relaciones económicas bilaterales han mejorado un poco para Asunción. Si se tiene en consideración la renta de la electricidad, Paraguay presenta superávit comercial con Brasil. Además de ello, en todo el periodo entre 2011-2016 ha crecido el estoque de las inversiones brasileñas en el sector industrial de Paraguay, revelando una búsqueda de los empresarios de São Paulo y de otros estados por costes más bajos de mano de obra y energía, además de un ambiente regulatorio y tributario más pragmático. Esas inversiones han producido un impacto positivo tanto en el crecimiento global de la economía paraguaya —de un 14,1% en 2013, el mayor del mundo— como en las exportaciones del país a Brasil, lo que indica un proceso inicial de integración productiva (César 2016).

Brasil es el principal socio económico de Paraguay y, ciertamente, los paraguayos no llevarían adelante el enfrentamiento y las acusaciones que caracterizaron el período gobernado por Franco. Horacio Cartes, tras su elección, visitó Brasilia y buscó el diálogo, con el objetivo de normalizar las relaciones y dar seguimiento a los aspectos positivos que la asociación trajo en los años Lula da Silva-Lugo. En esa visita, el tema económico principal ha sido la integración logística —carreteras, ferrovías y vías fluviales— entre las dos partes. Aunque la tónica del encuentro haya sido principalmente política, esencialmente sobre la reincorporación del país al bloque regional lo más rápido posible, la aparición de estos temas directamente relacionados con la eficiencia comercial deja clara la importancia de esas demandas para el desarrollo paraguayo. El nuevo presidente proviene del mundo empresarial, y por ello buscó ejecutar reformas que favorecieran el

[33] Paraguay tiene derecho a la mitad de la producción, pero no la consume y vende el excedente al lado brasileño.

ambiente de negocios —como una ley de responsabilidad fiscal y una otra para la reglamentación de las asociaciones público-privadas en inversiones de infraestructura—.

A lo largo de la suspensión de Paraguay de Mercosur, la incorporación de Venezuela al bloque fue el tema de mayor impacto sobre las relaciones entre el país y los demás miembros. Sin embargo, pasó de cierta manera desapercibido el hecho de que, en su ausencia, Mercosur también ha firmado un acuerdo-cuadro de cooperación económica con los chinos —algo imposible con la presencia paraguaya, que reconoce oficialmente la República de China (Taiwán) y recibe de aquel país considerables montantes de cooperación para el desarrollo—. De todas maneras, tras la vuelta paraguaya al bloque regional, el acuerdo no volvió a ser discutido y, por tanto, no pudo avanzar.

Pasando a Argentina, el periodo 2011-2016 estuvo marcado por las disputas comerciales bilaterales con Brasil. Desde el inicio de 2011, Buenos Aires pasó a cobrar licencias de importación para una lista de 600 productos manufacturados, muchos de ellos provenientes de Brasil, incluyendo sectores importantes como los de electrónicos y calzados. En respuesta, el gobierno brasileño también pasó a cobrar licencias para la importación de productos argentinos, pero del sector manufacturero más importante del comercio bilateral: automóviles y autopiezas. En tesis, no habría problema legal en cobrar licencias, pero la liberación de los productos no puede superar los 60 días, de acuerdo con las reglas de la OMC —plazo no respetado por ambos lados—. Ese clima de competición creció aún más cuando Brasilia decidió elevar el impuesto sobre los coches importados que no poseían un porcentaje determinado de contenido regional, pero hizo acuerdos con beneficios diferenciados con Argentina, México y Uruguay. Por otro lado, en ese primer momento las exportaciones brasileñas de coches a su mayor socio del Mercosur siguieron creciendo, favorecidas por la economía calentada del país vecino —crecimiento de un 6% en Argentina en 2011—.

Sin embargo, las disputas comerciales se pusieron mucho más complicadas desde el inicio del segundo mandato de Cristina F. Kirchner (2012-2015). La situación macroeconómica y de las cuentas exteriores argentinas empeoró progresivamente desde 2012 con la devaluación del precio internacional de la soya (uno de sus principales productos de exportación) y la pérdida de parte de la cosecha de aquel año causada por la sequía, además de la persistente inflación. Por ello, el gobierno intensificó las medidas proteccionistas para evitar la pérdida de divisas, puesto que el país solo contaba con el comercio exterior como fuente de dólares debido a su expulsión del mercado de crédito internacional desde la moratoria de la deuda exterior de 2001. La gran preocupación con la balanza de pagos se puede explicar también por la dependencia que el país presenta referente a la importación de combustibles, además de la necesidad de realizar los pagos de los intereses de la parte de la deuda que se pudo reestructurar. En los años anteriores, las reservas

habían crecido sustantivamente, llegando a superar los US$ 50 billones en 2010[34], pero el gobierno buscaba evitar consumirlas con costes corrientes.

En esa dirección, en 2012 Argentina instauró, además de diferentes controles cambiarios sobre los movimientos bancarios de los ciudadanos, la Declaración Juramentada Anticipada de Importación (DJAI), que sacó las licencias automáticas de todos los procedimientos de importación del país. Desde entonces, todos los importadores tenían que declarar por adelantado qué importaciones harían a lo largo de todo el año. Meses después, el gobierno también pasó a cobrar de sus importadores la realización de exportaciones de valor equivalente a los productos que pretendieran importar como requisito para facilitar la liberación de las licencias. En otra vía de acción, las tarifas de importación de 100 bienes manufacturados diferentes aumentaron, dentro de las excepciones a la TEC que el país tiene el derecho de practicar. Debido a ese conjunto de medidas, Estados Unidos, Japón y Unión Europea abrieron paneles contra Argentina en la OMC y la acusación fue aceptada en 2014.

Con esas y otras iniciativas, como la estatización de las operaciones de la petrolífera española YPF en el país y el control de precios, la instauración de un ambiente de negocios incierto hizo disminuir progresivamente la entrada de las inversiones extranjeras directas en Argentina, haciendo que el problema de las cuentas exteriores se volviera aún más preocupante. Por si fuera poco, la situación se puso aún peor con la entrada en escena de un nuevo problema: los llamados fondos buitres. Los *holdout* (nombre en inglés) pusieron en marcha la reclamación judicial de títulos de crédito que habían comprado a precios muy bajos de los inversores que habían recusado las condiciones de las reestructuraciones negociadas de la moratoria de la deuda soberana en 2005, en las cuales se había dado un descuento promedio de un 66% a Argentina (Müller 2013, 20).

Por decisión de un juez de Nueva York, Buenos Aires sería obligado a pagar estos valores (principal de US$ 1,3 billones, equivalente a un 7% de los acreedores de los casi US$ 100 billones de la moratoria) sin descuento, aunque de manera parcelada. Además, el país también sería impedido, judicialmente, de pagar las cuotas de intereses a los otros acreedores en el sistema financiero americano en el caso de no pagar a estos fondos. La sentencia llevó a una larga disputa que duró casi cuatro años (Nemiña y Val 2018). A lo largo de esas tratativas, el problema del sector externo argentino tuvo altos y bajos. El cambio del equipo económico a finales de 2013 trajo esperanzas del lado brasileño de que la situación de las DJAI mejorara. Sin embargo, la creciente diferencia entre la tasa oficial y la paralela (*blue*, como es llamado en Buenos Aires) del peso ante el dólar, al cual se añadió el problema de desabastecimiento de algunos productos —llevando el

[34] Según datos del Banco Mundial (2020), disponibles en su página en el internet (data.worldbank.org).

gobierno a restringir la exportación de trigo en 2014, por ejemplo, aunque perdiera receta externa—, dejaron claro que la crisis de liquidez permanecería y, por lo tanto, poca cosa cambiaría.

A lo largo de 2014 los argentinos intentaron cambiar su deuda con los fondos buitres por nuevos títulos, pero no obtuvieron éxito. Las diversas negociaciones no trajeron resultados positivos a Argentina, lo que ha conducido el país a una nueva situación de *default* técnico o selectivo[35] por varios meses entre mediados de 2014 y el inicio de 2015 (Nemiña y Val 2018). En algunos momentos, la cuestión contó con la buena intención de un banco privado brasileño —bajo la mediación del gobierno de Dilma Rousseff[36]— y de algunos bancos chinos de realizar un rescate completo. Ellos pretendían hacer la compra integral de los títulos de los fondos buitre. Con todo, la operación no se concretizó y por fin un rescate financiero al país platino vino de la mano del gobierno chino (aunque sin involucrarse directamente con la pelea con los *holdouts*), por medio de un billonario acuerdo de *swap* cambiario en monedas locales establecido en 2014 (Brenta y Larralde 2018). Así, el gobierno kirchnerista tuvo un alivio financiero que le permitió mantener la firmeza en las negociaciones. Con todo, la conclusión de las tratativas con los fondos buitres solo se completó el año 2016, bajo la administración de Mauricio Macri y con un abordaje mucho más condescendiente ante los acreedores.

En lo que concierne a la reacción de Brasil ante todas esas acciones argentinas, debe ser señalado que, en un primer momento, especialmente en 2011 y 2012, el gobierno de Dilma Rousseff adoptó la estrategia de al mismo tiempo promover algunas represalias al proteccionismo del país vecino, pero también buscar el diálogo, proponiendo la discusión de medidas efectivas para la integración de cadenas productivas que pudieran aumentar las importaciones brasileñas procedentes de Argentina, así como reducir el superávit comercial. De todas maneras, estos diálogos no prosperaron suficientemente y la espiral negativa en la cual se adentró la economía argentina en los años siguientes, en especial tras la disputa con los fondos buitres, causó una creciente preocupación en Brasil de que el país pudiera conducirse otra vez a una moratoria —como acabó ocurriendo, de cierta forma— y eso afectara negativamente las dos economías.

Por ello, el gobierno tomó la decisión de esperar hasta que la coyuntura económica argentina mejorara y, por lo tanto, no adoptar medidas que pudieran contribuir a su empeoramiento. En las negociaciones del acuerdo de Mercosur con la Unión Europea, por ejemplo, la presidenta Dilma Rousseff llegó a pedir paciencia a los europeos con relación a la situación argentina. Bilateralmente, la estrategia ha sido negociar las restricciones comerciales caso a caso, además de que en algún momento se ofreciese la financiación del Banco Nacional de

[35] Aunque tuviera recursos para pagar los intereses de los demás creedores de la deuda, el juez ha prohibido el país de hacerlo en el sistema bancario, como dicho anteriormente, y por ello Argentina entró en *default*.
[36] De la mano del Asesor Especial de la Presidencia para Asuntos Internacionales, el historiador Marco Aurélio Garcia.

Desarrollo Económico y Social (BNDES) brasileño a obras de infraestructura en suelo argentino como forma de compensar la balanza de pagos. Con relación al acuerdo automotriz, Brasil aceptó la reducción de sus cotas de exportación con alícuota cero en la entrada argentina, y llegó a crear un fondo nacional para financiar la exportación de las empresas productoras de automóviles. En una entrevista al diario argentino Perfil, el presidente uruguayo, José Mujica, afirmó que Dilma Rousseff le dijo puesto que "con Argentina hay que tener paciencia estratégica".

En otras palabras, a partir de 2013, Brasil no ha hecho nada substantivo respecto a la cuestión comercial, aguardando la reacción de la economía argentina. Debido a ello, la pauta económica dentro de Mercosur quedó vaciada a lo largo de todos estos años, desde 2011. Así, el país asistió a la caída secuencial de sus exportaciones de mejor calidad y, consecuentemente, el refuerzo de la primarización de su pauta global de productos vendidos al exterior, en un contexto en que la sobrevaluación de la moneda brasileña y la progresiva caída de los precios de las *commodities* hacían reducir la receta de esas ventas. Es importante señalar aún que Brasil ha sido el país más afectado por las medidas proteccionistas argentinas, sea en términos absolutos o relativos. En marzo de 2013, por ejemplo, el superávit brasileño a quien combatía el gobierno argentino llegó a convertirse en un déficit[37].

Ante esa situación, el sector manufacturero brasileño, bajo la representación de la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), cambió su histórica posición de reserva con relación a la celebración de acuerdos comerciales con países desarrollados. Influenciada por la discusión del fenómeno de las cadenas globales de valor promovida en el Foro Económico Mundial de Davos en 2013, además de la pérdida de cuotas de mercado en toda América del Sur para la competencia asiática, FIESP empezó a demandar del gobierno brasileño una posición más firme con los argentinos para la celebración del acuerdo con Unión Europea y otros socios potenciales como Canadá. Ante los impases de la Ronda de Doha de la OMC y la negociación de mega-acuerdos comerciales alrededor del planeta, el sector privado y algunos analistas pasaron a señalar el riesgo de aislamiento de Mercosur en el nuevo orden del comercio mundial.

De esa manera, con el apoyo tanto de su sector fabril como del agrícola (que tiene competitividad global y siempre ha sido favorable a la apertura comercial), Brasilia empezó a presionar a Buenos Aires para que el bloque pactara una oferta conjunta de liberalización comercial a los europeos que alcanzara al menos un 90% de las líneas tarifarias de la TEC. Sin embargo, esa era una tarea aparentemente imposible de ejecutar si se toma en consideración la escalada proteccionista que ha estado representando la política económica del segundo mandato

[37] Los datos de los intercambios comerciales y de las inversiones directas regionales serán presentados en la sección 2.3.

de Cristina. Paraguay y Uruguay, por su parte, siempre se mostraron favorables a acuerdos preferenciales con terceras partes —incluso expresaron su apoyo a la flexibilización de la regla de que los miembros de Mercosur solo puedan firmar acuerdos en conjunto—, puesto que no tienen un sector industrial de relevancia a proteger. Un nuevo problema sería Venezuela, por la posición antiliberal de su gobierno, pero con el avance de la crisis en el país caribeño, se decidió que los venezolanos no participarían de esas negociaciones y entrarían posteriormente en caso de que un acuerdo llegara a ser pactado.

Con las repetidas dificultades encontradas por el gobierno brasileño en extraer de los argentinos una oferta robusta, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Confederación de la Agricultura y Pecuaria (CNA) de Brasil llegaron a proponer que el país buscara un modelo diferenciado de acuerdo en el cual fuera posible firmarlo aisladamente, de manera a no depender de la oferta del país platino. Entonces, el gobierno brasileño ofreció un modelo según el cual todos los miembros del bloque firmarían el acuerdo conjuntamente, pero podrían tener ritmos diferenciados para efectuar las liberalizaciones.

Aunque un modelo parecido ya hubiera sido aplicado por la UE en su acuerdo con América Central, esta posibilidad fue rechazada por los europeos, afirmando que el peso de la economía argentina no se puede comparar al de Costa Rica. De todas formas, las presiones proteccionistas de los sectores agropecuarios organizados en Francia, Irlanda y Polonia (especialmente los relacionados con la carne bovina) siempre fueron los verdaderos motivos para que la UE dificultara las negociaciones, aunque en esa ocasión la alegación oficial del bloque era que no querían ser culpables por cualquier división dentro de Mercosur.

Sin embargo, para la sorpresa de todos, a mediados de 2014 el gobierno argentino, bajo el nuevo equipo económico del ministro Axel Kicillof, ha podido presentar a los demás socios una oferta de liberalización en concordancia con los moldes que cobraban los europeos. Con ello, Mercosur ha podido reunir un paquete de liberalizaciones robusto para entregar a la UE —conteniendo cortes en más de un 90% del total de líneas tarifarias—. Como es de costumbre en esas negociaciones, el cambio de ofertas debe ocurrir de manera simultánea, para que ninguno de los lados cuente con informaciones privilegiadas en el momento de realizar sus concesiones. Con todo, a pesar de la presión que Europa venía ejerciendo sobre el bloque del Cono Sur para que su oferta fuera pactada deprisa y que tuviera un amplio abanico de reducciones tarifarias, la UE no tenía una contraoferta a presentar en aquel momento y pidió un plazo más alargado para la negociación interna entre sus miembros. La temática avanzó lentamente en Europa y el primer cambio efectivo de ofertas solamente ocurrió en mayo de 2016, un día antes de la aceptación del proceso de impedimento de Dilma Rousseff por el Senado y su alejamiento, entonces temporal,

del cargo de presidenta. En esa ocasión, Argentina ya era presidida por Mauricio Macri, de visión económica más liberal.

Sobre Uruguay, las relaciones bilaterales con Brasil no presentaron ningún inconveniente relevante entre 2011-2016. Al contrario de ello, la presidenta Dilma Rousseff y el mandatario uruguayo, José "Pepe" Mujica, tenían muy buenas relaciones interpersonales, y por ello podían discutir las demandas de ambas partes en un diálogo franco y abierto. Además, en el programa de gobierno del Frente Amplio se afirmaba que la integración regional era una cuestión de primera importancia en la agenda exterior del país. Incluso las quejas históricas de Montevideo con relación a la baja cantidad de acuerdos que Mercosur posee con terceros países quedaron en segundo plano, debido a la reanudación de las negociaciones con la UE.

En esa dirección, la agenda bilateral presentó solamente características cooperativas. La firma del documento llamado Nuevo Paradigma para la Relación Brasil-Uruguay en 2012 por Dilma Rousseff y Mujica resultó en la aprobación de un amplio plan de acción para el crecimiento de la integración bilateral en las siguientes áreas: integración productiva; ciencia, tecnología e innovación; comunicación e información; integración de infraestructura de transportes; libre circulación de bienes y servicios; y libre circulación de personas. En 2015, los dos países firmaron también un acuerdo para el pago de las transacciones comerciales en moneda local. De hecho, Mujica reconoció y promovió públicamente el papel de liderazgo de Brasil en América del Sur en variados momentos (Allende 2015).

En 2013, la disputa uruguaya con Argentina volvió a entrar en escena tras la autorización proveída por Montevideo sobre el aumento de la producción de una fábrica papelera en la frontera, a orillas del Río Uruguay. En represalia, los argentinos prohibieron el embarque de sus exportaciones por puertos uruguayos. Ese conflicto había surgido en 2005, bajo la alegación del lado argentino de que la construcción de dos plantas de celulosa en la región tendría efectos contaminantes. Los dos países platinos llevaron la cuestión a la Corte Internacional de Justicia, la cual llegó a una resolución en 2010 —con victoria uruguaya—.

En la época de la disputa, el gobierno brasileño decidió no involucrarse en la pelea. Las declaraciones uruguayas de que buscaría un acuerdo de comercio bilateral con Estados Unidos fueron señaladas por algunos analistas como una represalia a la neutralidad brasileña. De hecho, ya con la vuelta de Tabaré Vázquez al gobierno uruguayo en 2015, Brasil siguió observando el resurgimiento del conflicto a la distancia, y el vecino volvió a reclamar públicamente por la flexibilización de Mercosur para que los miembros puedan celebrar acuerdos con terceras partes aisladamente.

Con relación a Venezuela, por fin, además de su incorporación definitiva al bloque en 2012, el principal reto para la política exterior brasileña ha sido la creciente crisis política y económica

en la cual ha entrado el país desde 2013. Con respecto a ello, es importante recordar que, a finales de 2012, aunque Hugo Chávez haya conquistado la reelección contra su rival Henrique Capriles, la victoria ha sido la más disputada de todas en las cuales el presidente venezolano había concurrido, recibiendo un 54% de los votos, el margen más pequeño de todas sus elecciones. En la campaña electoral, la oposición criticaba medidas adoptadas por el gobierno como los controles de la tasa cambiaria y de los precios (que causaron escasez de alimentos y de algunos productos básicos de higiene en los mercados), además del crecimiento de la violencia en Caracas. Por otro lado, los índices sociales en Venezuela han obtenido importantes mejoras desde que el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) llegó al poder en el país, lo que permitió su sostenimiento en el gobierno. El sustento de los gastos sociales, con todo, se había convertido dependiente de los precios y del nivel de la demanda del petróleo en el mercado internacional. Cuando surgían dificultades, la financiación de los chinos —contra el pago en la *commodity*— había estado surgiendo como la salvación desde 2007.

La muerte del presidente debido a un cáncer en 2013 generó un problema de sucesión en el país. Aunque Chávez hubiera indicado a Nicolás Maduro —que había sido ministro de las relaciones exteriores en su gobierno anterior— para el cargo de vicepresidente, se convocaron nuevas elecciones, porque así está definido en la constitución del país. En esa disputa, el bloque liderado por Maduro consiguió ganar otra vez contra Capriles, pero el margen de victoria se quedó aún más pequeño: un 50,6%. Sumado a ello, la necesidad de devaluar el cambio para impulsar las exportaciones y financiar los gastos en moneda local hicieron crecer de manera vertiginosa los índices de inflación (llegó a tres dígitos anuales), aumentando la crisis de desabastecimiento y generando convulsión social. Con ello, los opositores aprovecharon para hacer denuncias de irregularidades en las elecciones, iniciando una crisis política cada vez más violenta en el país —especialmente desde que Maduro prohibió una manifestación en las calles de Caracas liderada por el grupo político de Capriles—.

Ante esa coyuntura en el vecino caribeño, la presidenta Dilma Rousseff, en la visita del nuevo presidente venezolano a su país en 2013, ofreció apoyo para el enfrentamiento de la crisis económica (la cual pasó a contar también con la ocurrencia de apagones en el sistema eléctrico). Entre las ofertas, Brasil ha proveído apoyo oficial para que empresarios brasileños proveyeran algunos de los productos que estaban convirtiéndose escasos en los mercados venezolanos —como alimentos y pañales desechables—. Además, fueron enviados técnicos para ayudar a solucionar la cuestión del suministro de energía eléctrica. En otra senda, empresas brasileñas harían inversiones en Venezuela para la explotación de coque verde y urea, productos con potencial exportable a Brasil que podrían contribuir para la reducción del superávit comercial brasileño.

Pese a toda esa buena voluntad, Brasilia no tenía en su estrategia medidas para, por un lado, presionar Caracas a ajustar las graves distorsiones económicas en su país y, por otro lado, ofrecerse a mediar la creciente división entre gobierno y oposición. Por lo tanto, aunque la ayuda sirviera de atenuante para la crisis económica, no contribuía a la superación de la segregación política que el endurecimiento del régimen de Maduro y de la revuelta de los opositores estaban produciendo. Debido a la crisis, la cumbre presidencial de Mercosur del segundo semestre de 2013, una responsabilidad de la presidencia *pro tempore* de Venezuela, no pudo ser celebrada en aquel momento. El encuentro ocurrió en el medio del año siguiente.

Entre febrero y marzo de 2014, las disputas políticas en las calles contabilizaron la muerte de 24 personas en Venezuela. Uno de los líderes de la oposición, Leopoldo López, fue arrestado por la policía, lo que ha levantado acusaciones de prisión política. Ante ese contexto, UNASUR llamó una reunión extraordinaria de los cancilleres de los 12 países miembros y decidió involucrarse de manera más cercana en la crisis política venezolana, ofreciéndose como mediadora entre los dos lados —o al menos respaldando las iniciativas en ese sentido en curso en el país—. Dilma Rousseff, por su parte, ya en campaña electoral para la reelección, decidió dejar a Brasil entre los bastidores de esas iniciativas, de manera a evitar críticas de la oposición —tomando en cuenta que la proximidad del gobierno brasileño con los vecinos bolivarianos pasó a ser crecientemente unos de los temas electorales más debatidos por la oposición—. El gobierno ha preferido dejar que la actuación saliera con los sellos Mercosur y UNASUR.

En 2015, el alcalde de Caracas, Antonio Ledezma, también fue arrestado, bajo la alegación de estar participando en una conspiración para ejecutar un golpe contra el gobierno de Maduro. En ese contexto, la polarización del gobierno de Venezuela con Estados Unidos también creció, bajo acusaciones de espionaje. El escenario quedó todavía más complicado para el país debido a la devaluación de más de un 50% del precio internacional del barril de petróleo a lo largo de aquel año, reduciendo la principal fuente de renta gubernamental. La financiación china también dejó de llegar con la misma efervescencia. Debido a las críticas de la oposición, el gobierno brasileño envió su canciller a Venezuela para presionar por la realización de las elecciones parlamentares al final de 2015. La crisis política en el país permanece hasta los días actuales.

Continuando con Venezuela, Brasil tampoco se ha involucrado en la reanudación de viejos conflictos fronterizos de los venezolanos con sus dos otros vecinos, Colombia y Guyana. En ambos casos, las disputas fueron llevadas por las contrapartes para discusión en la OEA, indicando la relativa reducción de la influencia brasileña —y de UNASUR— sobre la gobernanza de importantes cuestiones regionales. En el caso colombiano, la mediación ha venido de la mano de Ecuador y Uruguay. Ya en el caso guyanés, el Secretario General de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) jugó ese papel. En cierta manera, se señaló también la creciente división en

América del Sur. En este sentido, la próxima sección está dedicada a analizar el desarrollo de las relaciones en UNASUR y CELAC durante el gobierno de Dilma Rousseff.

2.2.2. UNASUR y CELAC

El proceso de integración continental suramericano empezó a ser diseñado en el año 2000, cuando Brasil, bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, convocó la Primera Cumbre Suramericana en Brasilia. En aquel encuentro, los temas que fueron discutidos para constituir los ejes de ese nuevo proceso de integración han sido la defensa de la democracia, la cooperación en ciencia y tecnología, la construcción de la infraestructura física necesaria para la interconexión de los países y la formación de un área de libre comercio continental.

En 2002 tuvo lugar la Segunda Cumbre Suramericana, celebrada en Guayaquil (Ecuador). Los mismos objetivos fueron reiterados, al mismo tiempo que fueron establecidas posiciones conjuntas sobre algunos temas de la política internacional. Además de ello, se definió la estructura institucional de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), caracterizada por la influencia de las instituciones financieras regionales, particularmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En la Tercera Cumbre Suramericana, celebrada en Cuzco (Perú) en 2004, el proceso tomó un rumbo diferente debido a la llegada de nuevos liderazgos de visión desarrollista en algunos países (incluso Brasil) —fenómeno denominado en la época como "izquierdización" o "marea rosa" de la América Latina—. Con ello, fue tomada la decisión de institucionalizar la integración continental por medio de la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), de la cual participaron todos los doce países independientes del continente. Entre los objetivos seleccionados para la nueva organización, es importante notar que el nuevo énfasis se ha direccionado a las dimensiones social, política, participativa y distributiva de la integración —de la misma forma como había sucedido en Mercosur—. Entre estos objetivos, merecen mención: el fortalecimiento de las capacidades de negociación y de la proyección internacional del continente; el combate a las asimetrías entre los países miembros; y la lucha contra el hambre y la pobreza.

En esa dirección, puesto que los países suramericanos empezaron a adoptar estrategias de política comercial y de inserción externa cada vez más distintas, con grupos más liberales y otros más desarrollistas, la esencia comercial fue abandonada en el proceso de integración continental —revelando que, en vez de un giro a la izquierda, el continente empezaba a pasar por un proceso de división en esa temática—. De esa manera, aunque cuando la CASA había sido creada el tema todavía apareciera como uno de los pilares del proyecto —en función del acuerdo firmado entre Mercosur y CAN en 2004—, ya se podía prever que esta no sería la contribución principal de la nueva organización. De hecho, en 2005, en la Primera Reunión de Jefes de Estado y Cancilleres

de la CASA en Brasilia, el comercio ya había dejado de ser señalado como un campo de acción prioritario. Las nuevas prioridades pasaron a ser: el diálogo político; la integración física; el medio ambiente; la integración energética; los mecanismos financieros suramericanos; la reducción de las asimetrías; la promoción de la cohesión, de la inclusión y de la justicia sociales; y las telecomunicaciones.

En la Segunda Reunión de Jefes de Estado y Cancilleres de la CASA, celebrada en Cochabamba (Bolivia) en 2006, esa visión concentrada en la importancia de las nuevas dimensiones de la integración regional se ha consolidado. Así, el proceso pasó a ser planteado como una alternativa estratégica de amplio alcance temático para superar las múltiples vulnerabilidades impuestas al continente por el ambiente internacional, más allá del comercio internacional. Un año después, con ocasión de la realización de la Primera Cumbre Energética Suramericana en Islas Margarita (Venezuela), fue decidido en una reunión paralela por el renombramiento de la organización regional para Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En 2008, en Brasilia, se firmó su tratado constitutivo.

En 2011, tras el depósito de la ratificación del tratado por el noveno país, la organización entró oficialmente en funcionamiento. Como en el caso de Mercosur, el proyecto continental también tiene un carácter predominantemente intergubernamental y la regla de toma de decisiones es el consenso. En el tratado, además del objetivo general, se indican 21 objetivos específicos, los cuales se relacionan con una gran variedad de dimensiones, desde el desarrollo social hasta la construcción de la infraestructura física. Los órganos presentes en el tratado son el Consejo de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno, el Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General; además del Consejo Energético Suramericano, creado en el año 2007, que fue absorbido por la organización. Sin embargo, de cierta manera debido a cada uno de los temas presentes en los muchos objetivos específicos, entre 2008 y 2012 fueron creados 11 consejos sectoriales más por medio de instrumentos adicionales: Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación; Defensa; Desarrollo Social; Educación; Economía y Finanzas; Electoral; Infraestructura y Planeamiento; Problema Mundial de las Drogas; Salud; y Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En 2015, su sede propia fue inaugurada en Quito (Ecuador).

Pasados algunos años tras la fundación de la unión, se puede observar que el organismo se ha convertido en un potencial instrumento para la gobernanza regional autónoma de las relaciones internacionales de América del Sur (Nolte 2014). Teniendo como bases para su funcionamiento la cooperación, la concertación y el dialogo entre sus miembros, UNASUR presentaría dos caras. Del lado interno, la organización tiene la función de proveer mecanismos institucionales para la

gobernanza regional y la cooperación para el desarrollo, por medio de la especialización temática institucionalizada alrededor de los consejos sectoriales, pero también por medio de la realización de reuniones extraordinarias convocadas para discutir y solucionar conjuntamente eventuales problemas domésticos de algún miembro con impacto regional (Calixtre y Barros 2011; Ramanzini Jr. y Ayerbe 2015; Fuccille et al 2017).

En este último punto, merecen destaque las actuaciones del organismo continental en los siguientes casos: la condena a la masacre de 2008 ocurrida en Pando (departamento que abriga un movimiento separatista en Bolivia), proveyendo apoyo al presidente Evo Morales por medio de la Declaración de La Moneda; la condena al secuestro del presidente ecuatoriano Rafael Correa en 2010, por medio de la Declaración de Buenos Aires, en la cual se afirmó que no sería reconocido cualquier gobierno formado tras un golpe —lo que ha conducido a la firma del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia—; la crisis diplomática entre Colombia, Ecuador y Venezuela de 2008, iniciada tras la incursión sin autorización del ejército colombiano en territorio ecuatoriano para la ejecución de un líder de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) —cuya resolución, aunque no haya sido negociada completamente bajo mecanismos de UNASUR, fue anunciada en la cumbre presidencial de Georgetown (Guyana) en 2010—; y, por fin, la condena al golpe parlamentario en Paraguay en 2012 y la suspensión temporal del país de la organización.

Además de ello, esa dimensión interna se convierte también en una dimensión externa indirecta, porque busca que los miembros no necesiten recurrir a los aparatos institucionales internacionales existentes y/o el soporte de potencias externas para procesar las cuestiones de la región —especialmente la OEA—. Por otra parte, UNASUR contribuye también para la construcción de una identidad regional suramericana, lo que puede llevar a la definición de intereses colectivos regionales que influencien la inserción global de cada miembro (Meunier y Medeiros 2013; Tussie 2014).

En su cara externa propiamente dicha, la organización busca fortalecer el continente por medio del diálogo para la formación de consensos mínimos con relación a los diferentes temas de la política internacional, lo que por veces resulta en la actuación de los miembros bajo el formato de coalición internacional (Mariano et al 2014). Además, de una manera diferente, puede también proveer apoyo colectivo a demandas individuales de los miembros con alcance internacional, como ha pasado en el caso de la disputa argentina por las Islas Malvinas o la disputa del país con los fondos buitres.

De todas maneras, como bien señalaron Comini y Frenkel (2014 y 2016), la ausencia de jerarquización formal entre una amplitud tan grande de dimensiones de la integración continental ha producido, con el paso de los años, una jerarquización de hecho entre ellas. En esa dirección,

entre tantas áreas temáticas, las que presentaron una evolución más vigorosa fueron los casos de la defensa, de la infraestructura y planeamiento, además de la protección de la democracia y el acompañamiento de procesos electorales.

Sobre el caso de la defensa y seguridad, es posible afirmar que el proceso de construcción de la confianza entre los países suramericanos ha alcanzado el auge con la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) a finales de 2008. Aunque sea resultado de negociaciones iniciadas en 2006, la propuesta formal ha venido de la mano de Brasil, en el contexto de la crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela. Debido a ello, los objetivos de la nueva institución tuvieron como foco central el fomento de la confianza para garantizar el establecimiento de una zona de paz en América del Sur, con el fin de posibilitar la estabilidad democrática y el desarrollo en la región. También fueron definidos como objetivos generales la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa y la formación de consensos para la cooperación militar. Por tanto, diferentemente de lo que quería el presidente venezolano, Hugo Chávez, el CDS no incorporó las funciones de un sistema de seguridad colectiva o de una alianza militar regional.

Para Medeiros Filho (2010), además de las cuestiones de la zona de paz y de la formación de una identidad suramericana en defensa, otras dos demandas justificarían la creación del consejo: el combate al crimen organizado; y la cooperación para la producción y comercialización de los productos bélicos. Sobre la primera demanda, el tema del tráfico de drogas y de las guerrillas fue tratado separadamente en UNASUR a partir de la creación del Consejo de Lucha contra el Narcotráfico en 2009. Su estatuto fue formulado en 2010 y el consejo pasó a llamarse Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD). Su objetivo central es establecerse como una instancia de consulta, cooperación y coordinación para el enfrentamiento del problema. Su mayor contribución está en el abordaje holístico de la cuestión, porque incluye en sus preocupaciones tanto la oferta como la demanda de las drogas y considera la resolución del problema una responsabilidad común y compartida entre países en desarrollo y países desarrollados. Además, en la parte referente a la reducción de la oferta, está preocupado especialmente con el desarrollo alternativo a ser planteado para las áreas de cultivo y producción de la droga. El Plan de Acción del CSPMD, aprobado el 2010, tiene cinco líneas de acción: reducción de la demanda; desarrollo alternativo, integral y sostenible, incluyendo el preventivo; reducción de la oferta; medidas de control; y lavado de dinero.

De acuerdo con la argumentación de Martinez y Lyra (2015), desde que el CSPMD fue creado, el tema del narcotráfico está pasando por un proceso de desecuritización en América del Sur —en contraste con el abordaje de los años 1990, en el marco del Plan Colombia, de origen norteamericano—. La principal razón para ello es el hecho de que el problema fue sacado formalmente del ámbito de la defensa y ha estado acercándose cada vez más hacia acciones

dirigidas a la salud y los derechos humanos. El Centro Suramericano de Estudios Estratégicos en Defensa (CEED-CDS), creado por el CDS el año 2009 con sede en Buenos Aires, elaboró un estudio para llegar a una definición regional de seguridad y defensa y concluyó que el narcotráfico es una cuestión de seguridad pública (doméstica). Desde luego, el tema ya no se sitúa en el abanico de acciones del CDS. La cooperación policial sigue presente en la región, pero desde entonces los países pasaron a hacer sus reflexiones sobre las percepciones de amenazas a la región de una manera más autónoma.

Con relación a la segunda cuestión señalada por Medeiros Filho (2010), la cooperación en industria bélica, el tema está presente en los objetivos específicos del estatuto del CDS. En la primera reunión ordinaria del consejo en 2009[38], se ha decidido elaborar un diagnóstico de la industria de defensa en el continente, lo cual era necesario para pensar maneras de promover la complementariedad productiva, la investigación y la transferencia de tecnologías. Fue en esa misma reunión en que se decidió la creación del CEED-CDS, cuyo estatuto fue aprobado en la segunda reunión ordinaria del CDS en Guayaquil el año siguiente (2010). En aquella ocasión, el principal resultado fue la aprobación de un conjunto de procedimientos para la aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad (MFCS). Aunque sea un tema que ya tenía un importante desarrollo en la OEA, en el caso del CDS el intercambio de informaciones y la transparencia cuenta con el desarrollo de una metodología única para la medición de los gastos en defensa (que fue desarrollado por el CEED-CDS en los años siguientes) y la promoción de medidas de notificación mutua sobre actividades militares intra y extra regionales, buscando evitar la repetición de episodios como aquello que ha causado el malestar entre Colombia y Ecuador.

La novedad traída por la tercera reunión ordinaria, realizada en Lima en 2011, fue la decisión de incluir en el plan de acción para 2012 la protección de la biodiversidad y de los recursos naturales estratégicos como una de las áreas prioritarias. En los Planes de Acción anuales de 2013 a 2016, elaborados por los viceministros de defensa con la ayuda del CEED-CDS, cuatro grandes

[38] Es importante llamar atención para el hecho de que en aquel año había una desconfianza general en la región con relación a los acuerdos firmados entre Colombia y Estados Unidos, que permitirían a los americanos el uso de bases militares colombianas. Bogotá no envió representante para esta primera reunión del CDS y los demás países suramericanos aprobaron una resolución con el objetivo de comprometer sus miembros a no autorizar la presencia de potencias externas en el territorio suramericano. La resolución prevé que los países se comprometen a garantizar que el personal militar o civil, las armas y los equipamientos de acuerdos militares no regionales no serán utilizados para violar la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial suramericana – lo que significa que los países que decidan firmar acuerdos militares con gobiernos que no hacen parte de UNASUR tendrán de garantizar que no habrá violación de la soberanía de los países vecinos. Los gobiernos que decidan tener acuerdos y realizar ejercicios militares con actores que pertenezcan o no a la región deberán informarlo por adelantado a los países fronterizos y a la UNASUR, siguiendo el principio de la transparencia y la construcción de mecanismos de confianza mutua. Aunque haya sido criticado por los vecinos, el gobierno colombiano afirmó que el objetivo de las bases era contener el tráfico de drogas y armas y la eventual acción de grupos ilegales. Por medio de un comunicado oficial a la UNASUR, informó que aceptaba los términos de la resolución y que aseguraba el cumplimento de las garantías formales requeridas por el grupo. De todas maneras, en 2010 la Corte Constitucional Colombiana juzgó inexistentes los acuerdos que permitían la utilización de las bases colombianas por los americanos, una decisión importante para mejorar la imagen del país – ya bajo el comando de Juan Manuel Santos – ante los vecinos, especialmente Venezuela.

temas ganaron espacio progresivamente: la perspectiva de género y la inclusión de las mujeres en la defensa; las amenazas cibernéticas; la elaboración de un mapa suramericano de las áreas de riesgo de desastres naturales y de un inventario de los equipamientos poseídos por los países para su mitigación; y la cooperación para el desminado humanitario. En 2015, fue creada la Escuela Suramericana de Defensa (ESD), con sede en Quito. En el mismo año, se inició la ejecución de un proyecto para el diseño, el desarrollo, la construcción y la comercialización de un avión con tecnología regional compartida.

Estos procesos pueden ser traducidos como una clara iniciativa suramericana en el sentido de contar con mecanismos propios para la gobernanza regional de la seguridad, sin la interferencia de Estados Unidos. El abordaje holístico para el problema de las drogas propuesto por el CSPMD, por ejemplo, es un caso emblemático de la discordancia de la región con relación a los métodos represivos patrocinados por la superpotencia en el Plan Colombia. La retirada del tema del narcotráfico del abanico de la defensa es otro ejemplo de la emancipación regional en su manera de pensar la defensa y la seguridad. Con la creación del CEED-CDS y de la EDS, los países pasaron a formular conjuntamente sus percepciones de amenazas, empezando a discutir mecanismos para resguardar sus recursos naturales, la biodiversidad y los datos cibernéticos. Por todo ello, la creación del CDS y su desarrollo institucional es un caso de éxito y de destaque en UNASUR.

Con respecto al caso de los proyectos de inversiones para la interconexión física —transportes, energía y comunicaciones— de la región, el segundo tema con avances más robustos, la creación del Consejo de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) en 2011 tuvo como principal objetivo absorber toda la cartera de IIRSA al interior de UNASUR. Con ello, los gobiernos deseaban tener mayor control sobre la formulación de los proyectos y sobre la selección de cuáles deberían tener prioridad de ejecución. En los años anteriores, esa actividad era una responsabilidad del comité técnico de IIRSA, formado por las instituciones financieras de la región (BID, CAF y Fonplata). Los gobiernos criticaban el hecho de que la Agenda de Implementación Consensuada (AIC), una selección de proyectos que estuvo en vigor entre 2005 y 2010, no representaba el conjunto de las obras verdaderamente prioritarias para la integración del continente. Para ellos, la agenda debería presentar más proyectos transnacionales. Además, los criterios de selección eran demasiado mercadológicos, basados en estudios de viabilidad económica clásicos de los bancos creedores, sin considerar el carácter público y el largo plazo para el retorno de esas inversiones. Una crítica adicional señalaba que los proyectos seleccionados no promovían la integración interna entre las distintas partes del continente, o sea, ellos eran orientados a facilitar las exportaciones de productos primarios para el exterior de América del Sur (Padula y Fiori 2016).

En esa dirección, tras la toma del control de la IIRSA por el Cosiplan (presidido por Brasil), una nueva agenda fue propuesta a finales de 2011: la Agenda Prioritaria de Integración (API). Esta

estaba compuesta por 31 proyectos estructurados, resultantes de la agrupación de 88 proyectos individuales (después, esa cantidad fue ampliada a 103), que de una manera general priorizan los corredores bioceánicos y suman alrededor de US$ 23 billones. Además de esta selección de proyectos, el Cosiplan creó grupos de trabajo con el objetivo de discutir la integración ferroviaria, el proveimiento de financiación y de garantías y la formación de un anillo de fibra óptica continental. A lo largo del período 2012-2016, el consejo también ha incorporado el sitio web de IIRSA (<www.iirsa.org>) y lo ha vuelto más transparente, proveyendo informaciones individuales de cada proyecto de la cartera completa, no solo de la API. Así, quedó más fácil para ciudadanos e investigadores conocer el contenido específico de los proyectos —países implicados, importe de la inversión, plazo de ejecución, entre otras informaciones— y acompañar su proceso de formulación y ejecución.

Sin embargo, a pesar de ser resultante de críticas a la AIC, la API siguió conteniendo una cartera con proyectos predominantemente nacionales: de los 103 proyectos individuales, 74 (72%) son nacionales, 26 (25%) son binacionales y apenas 3 (3%) son multinacionales. Como en el caso de FOCEM, casi todos los proyectos son del sector de transportes (100, o un 97%), mientras 3 son del sector de energía (interconexión de la transmisión) y ninguno de ellos es de telecomunicaciones. De los proyectos de transportes, la mitad de las inversiones están en el modal carretero, mientras un 30% es ferroviario, un 7% es fluvial y lo restante está distribuido entre marítimo, pasos de frontera, multimodal y aéreo. De todas formas, la gran diferencia entre la API y la AIC está en el método de financiación, que pasó a contar con un 76% de recursos públicos —en 2010, esa proporción era de apenas un 46%—, enseñando una mayor disposición de los gobiernos para aportar recursos ante la nueva agenda (Padula 2014).

En 2016, un largo y detallado informe público (el quinto de una serie) producido por la presidencia *pro tempore* venezolana del consejo (Cosiplan 2016) trajo la información de que de los 103 proyectos da la API, 17 (16%) están concluidos, 68 (66%) estaban en fase de pre-ejecución o ejecución y 18 (18%) todavía seguían en fase de formulación. La finalización de toda la cartera está estimada para 2024. La alta cantidad de proyectos en ejecución, de un lado, y el aumento de la financiación por parte de los gobiernos, de otro, son factores que demuestran como esa dimensión de la integración fue una de las prioridades de los países miembros de UNASUR en el periodo 2011-2016, bajo el liderazgo brasileño —que propuso la creación del Cosiplan y la formulación de la API—.

Por fin, la tercera dimensión que recibió una mayor atención y presentó avances importantes en la integración continental fue la defensa de la democracia —como revelan los episodios relatados anteriormente— y el acompañamiento de procesos electorales. El Consejo Electoral fue creado formalmente en 2012, pero desde 2011 UNASUR ya había empezado a enviar

misiones electorales a los países de la región con el objetivo de acompañar la legitimidad de los procesos, de acuerdo con seis criterios: imparcialidad, objetividad, independencia, legalidad, principio de no injerencia y transparencia. De 2011 a 2015, bajo la solicitación del país donde ha ocurrido cada elección, la organización acompañó 16 procesos electorales (entre elecciones parlamentarias, presidenciales, municipales y referendos) en 8 de sus 12 países miembros.

Como en el caso del CDS, la creación del Consejo Electoral también significó una emancipación de la región para la gobernanza autónoma de los asuntos regionales, prescindiendo desde entonces del aparato institucional de la OEA —que tradicionalmente hacía el acompañamiento de procesos electorales— en otra cuestión más. Considerando que en su política exterior Estados Unidos utiliza comúnmente el tema de la democracia para hacer intervenciones en países donde tiene sus intereses amenazados, el desarrollo de mecanismos propios para evaluar las elecciones en el continente significaba una independencia defensiva de los países miembros de UNASUR.

De todas maneras, lo cierto es que en su conjunto la organización regional suramericana se reveló muy ambiciosa cuando contrató sus objetivos, y por ello muchas dimensiones dejaron que desear en su desarrollo individual. Dos ejemplos son emblemáticos. En primer lugar, la integración energética, que en verdad no contó con el apoyo de Brasil y de Venezuela, los cuales prefirieron seguir con iniciativas individuales: el primero con la internacionalización de las estatales Petrobras y Eletrobras, el segundo con los proyectos cooperativos de Petrosur y Petrocaribe. De esa manera, se explica la baja ejecución de proyectos de infraestructura de integración energética. En segundo lugar, merece nota también el caso del Banco del Sur. Aunque haya sido creado en 2007, Brasil no ratificó el tratado y, por ello, el banco no recibió los aportes financieros del principal país[39]. Así, jamás llegó a entrar en funcionamiento. El caso del Banco del Sur es importante por dos razones: 1) revela como el liderazgo brasileño y su apoyo a las iniciativas, como *paymaster* de la integración, es determinante para el destino de los proyectos; 2) siendo una iniciativa de la cual participan apenas los países de Mercosur y de Alba-TCP (los suramericanos), demuestra también como la progresiva división del continente entre dos grupos con inserción externa distintas fue impidiendo el avance de algunas iniciativas en América del Sur.

De hecho, la formalización de la creación de la Alianza del Pacífico (AP) provocó una competición entre dos modelos de desarrollo en el seno de UNASUR. Dando seguimiento a un proceso de negociaciones iniciado en 2011, Chile, Colombia y Perú, junto con México, firmaron el Acuerdo Macro de la AP en Antofagasta (Chile) a mediados de 2012. El nuevo bloque tiene como objetivos centrales la liberalización de los flujos económicos entre sus miembros y su

[39] La actuación del BNDES será tratada en conjunto con los datos de comercio e inversiones, en la próxima sección 3.2.3.

promoción comercial conjunta ante terceras partes. En términos técnicos, es un área de libre comercio, y no pretende avanzar para una unión aduanera o un mercado común. Es compuesta por países con una tradición de inserción económica externa más liberal, los cuales presentan un perfil tarifario general más bajo que Mercosur y una amplia variedad de acuerdos de libre comercio bilaterales firmados alrededor del planeta, incluyendo China y Estados Unidos. En esa dirección, son países suramericanos que en la última década estuvieron orientándose al Océano Pacífico y a las relaciones con los mercados asiáticos, aunque especializados en las exportaciones de *commodities*.

De esa manera, es un bloque esencialmente económico y abierto, lo que ha contrastado con el desarrollo reciente de Mercosur, que apostó por las nuevas dimensiones de la integración y exhibió baja disposición a firmar acuerdos comerciales con terceras partes. De hecho, mientras a lo largo de 2012 Mercosur enfrentaba sus crisis debido al proteccionismo argentino y a la suspensión paraguaya, la AP celebraba la velocidad con la cual había podido bajar hasta cero más de un 90% de las líneas tarifarias en las relaciones comerciales intrabloque. La ralentización del crecimiento económico de los países del Mercosur en aquel año, en un momento en el cual los países andinos de la AP presentaban tasas robustas, fue otro motivo para que comparaciones empezaran a multiplicarse en los medios de comunicación. Ello generó un clima de competición entre los dos modelos, que tuvo como principal implicación regional el cuestionamiento respecto a la capacidad de liderazgo brasileña en el continente.

Sin embargo, como recuerdan Padula y Fiori (2016, 542-3), la Alianza del Pacífico es una iniciativa entre economías que no poseen complementariedades comerciales, no tienen integración territorial y no representan una gran porción de la economía del continente —los tres suramericanos suman un 13% del PIB continental—. De hecho, en 2013 fue divulgado que el Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil había producido un estudio para evaluar el impacto de la creación del bloque del Pacífico sobre las relaciones comerciales del país. El diagnóstico reveló que el impacto es bajo. Ello se debe al hecho de que los países de Mercosur, juntos o individualmente[40], ya tienen acuerdos comerciales con los demás países latinoamericanos que son parte de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) —lo que incluye todos los países de la AP—. Por esa razón, los dos bloques ya tienen en marcha un cronograma de liberalización comercial progresiva que se completó el año 2019. Desde el punto de vista de la pauta comercial, las exportaciones de los miembros suramericanos de la AP están muy concentradas en *commodities*, sin mucha competencia con los productos industriales que Brasil

[40] Como Mercosur ha sido registrado como un Acuerdo de Complementación Económica en el paraguas de ALADI, los países miembros son libres para establecer acuerdos individualmente con otros miembros del proceso latinoamericano.

exporta a estos vecinos. Aunque el acuerdo de comercio brasileño con los mexicanos sea predominantemente concentrado en el sector automotriz, las preferencias comerciales de los otros tres países tampoco afectarán mucho la economía brasileña por destinarse a distintos productos. En otras palabras, en términos de desvío de comercio, el impacto de la formación de la Alianza del Pacífico no es significativo para Brasil. Para que se tenga una idea, la corriente de comercio de Chile con Mercosur, por ejemplo, es más grande que la corriente chilena con los países de la AP.

A lo largo del gobierno de Dilma Rousseff, desde el punto de vista bilateral, las relaciones de Brasil con los países suramericanos no integrantes de Mercosur pueden ser divididas en dos grupos: aquellos que estaban dispuestos a acercarse al bloque del Cono Sur, que es el caso de Bolivia, Ecuador, Guyana y Surinam; y los que estaban implicados con otras apuestas para la inserción internacional, el caso de Chile, Colombia y Perú, integrantes de la AP.

Con referencia a estos tres últimos, la presidenta brasileña ha visitado primero a Perú, en 2013, donde ha discutido con el presidente del país, Ollanta Humala, el desarrollo de algunos proyectos para la interconexión de sus infraestructuras de transportes, especialmente el caso del corredor ferroviario bioceánico. Por su parte, el gobierno peruano ofertó diferentes oportunidades de inversiones para la participación del sector privado brasileño, principalmente en el campo de la construcción civil.

En 2014 ha sido la vez de la presidenta Dilma Rousseff visitar Colombia. El tono de la visita también estuvo en el campo económico, contando con negociaciones sobre compras públicas y servicios, además de diálogos en el sentido de anticipar, en el cronograma del acuerdo comercial de 2005 entre Colombia y Mercosur, el fin del cobre de tasas arancelarias en las transacciones entre los dos países. Además, Dilma Rousseff ofertó al presidente Juan Manuel Santos la cooperación técnica de Brasil en el campo de la agricultura familiar, de modo a apoyar el proceso de paz del gobierno colombiano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) por medio del desarrollo posconflicto de las áreas rurales.

Por último, con Chile las relaciones se convirtieron en más próximas tras la vuelta de Michelle Bachelet a la presidencia en 2014, puesto que Sebastián Piñera (presidente de 2010 a 2013) había llevado a cabo una política exterior enfocada en la firma de acuerdos comerciales, alejándose de las iniciativas brasileñas. En su campaña electoral en 2013, en un contexto de caída de los precios de las *commodities* y de ralentización del crecimiento chileno, Bachelet prometió cambiar el enfoque de la política exterior de su país y promover la aproximación política con Mercosur y América Latina, buscando revertir la visión de que la AP sería un bloque antagónico. Con todo, debido a la disputa electoral en 2014 y a la crisis económica y política en 2015, que consumieron muchas energías del gobierno en el plano doméstico, Brasil se concentró en buscar

soluciones a cuestiones más emergentes del entorno regional —las crisis por las cuales pasaba el propio Mercosur—, y no concedió el apoyo esperado por los chilenos. Sin el liderazgo brasileño, la propuesta de Chile de promover la convergencia entre los dos bloques por medio de algún mecanismo a ser creado en el diseño institucional de UNASUR no ha prosperado. En 2016, Dilma Rousseff hizo una corta visita al país, pero la presidenta ya estaba sufriendo el proceso de impedimento, lo que ha contaminado la agenda del encuentro.

En cierto modo, las relaciones bilaterales con estos tres países fueron pautadas por temas económicos debido a la alegada competición entre los dos principales bloques comerciales del continente. En ese contexto, el gobierno de Dilma Rousseff adoptó la estrategia de, por un lado, buscar deconstruir las comparaciones que se hacían sobre el desempeño económico de los dos bloques y, por otro lado, utilizar los acuerdos existentes con los tres países para aumentar la presencia del capital brasileño en sus economías y de alguna manera enfrentar la competición asiática por cuotas de mercado.

Con relación al primer grupo de países, la presidenta brasileña no ha visitado a ninguno de ellos en su primer mandato. En el segundo mandato, visitó a Bolivia en 2015 y a Ecuador en 2016. De todas formas, los contactos bilaterales siguieron en marcha con ocasión de los encuentros entre los presidentes en las cumbres semestrales de Mercosur, de las cuales los cuatro países han estado participando como observadores o asociados. De hecho, de acuerdo con el mencionado anteriormente, Bolivia firmó el protocolo de adhesión plena en 2012[41] y Guyana y Surinam firmaron acuerdos de asociación en 2013. Como Ecuador tenía en marcha negociaciones comerciales con la UE y no quería involucrarse en las tratativas de Mercosur con los europeos, el país ha preferido esperar la conclusión de estas negociaciones para firmar su protocolo de adhesión plena. Con estos procesos en marcha, las relaciones bilaterales de Brasil con estos cuatro países fueron dominadas por esta agenda a lo largo de estos años.

En el caso de Bolivia, es importante subrayar todavía un episodio bilateral que tuvo repercusiones serias en el contexto doméstico de la política exterior brasileña. En mayo de 2012, el senador boliviano Roger Pinto Molina buscó asilo en la embajada brasileña en La Paz, bajo la alegación de que estaba sufriendo persecución política del gobierno de Evo Morales. Molina respondía a veinte procesos judiciales por crímenes como desacato, venta de bienes públicos y corrupción, habiendo sido condenado a un año en la cárcel en uno de ellos, acusado de haber causado una pérdida de más de US$ 1,5 millones al gobierno en la concesión irregular de recursos a una universidad pública. En su defensa, el senador afirmaba que le perseguían porque había revelado la asociación entre autoridades gubernamentales y jefes del narcotráfico en la región

[41] El mismo protocolo fue firmado una segunda vez en 2014 por exigencia de Paraguay, que estaba suspenso del bloque en el de 2012.

separatista de Pando. En junio del mismo año, Itamaraty decidió conceder oficialmente el asilo. Sin embargo, el gobierno boliviano no aceptó la posición brasileña y se negó a garantizar el salvo conducto para que el senador viajara al país vecino.

Debido al desacuerdo entre la diplomacia de los dos países, Molina quedó instalado en la embajada brasileña por más de un año, sin tener ninguna perspectiva sobre lo que iba ocurrirle. A lo largo de este año, el embajador brasileño en La Paz, Marcel Biato, ha sido transferido a otra misión diplomática en cierta forma como castigo por haber decidido recibir el senador en el primer momento sin consultar el Ministerio de las Relaciones Exteriores. Entonces, el diplomático Eduardo Saboia, que estaba encargado temporalmente de la embajada hasta que un nuevo embajador fuera nombrado, tomó la decisión unilateral de llevar a Molina en coche desde La Paz hacia Corumbá, en la frontera brasileña con Bolivia. El viaje duró 22 horas y contaba con la escolta informal de dos militares, además del apoyo de un senador de Brasil. Según Saboia, el senador boliviano sufría de depresión y su traslado a un sitio con más recursos era una cuestión humanitaria.

Desde luego, la llegada de Molina a Brasilia ha sido una sorpresa para todos, produciendo una crisis momentánea en las relaciones bilaterales Brasil-Bolivia y, más allá, en el propio cuerpo diplomático brasileño, debido a la impotencia de la administración ministerial para controlar la insubordinación de un funcionario. En agosto de 2013, ante la crisis institucional, el entonces ministro de las relaciones exteriores brasileño, el embajador Antonio Patriota, formalizó su pedido de demisión del cargo días después, cambiando de puesto con el embajador Luís Alberto Figueiredo, que estaba en la misión diplomática de Brasil junto a la ONU en Nueva York.

En términos prácticos, la salida del ministro significó una interrupción en la formulación de la estrategia de política exterior que el gobierno estaba desarrollando. Así, bajo la corta gestión de Figueiredo, a quien quedaba menos de un año y medio para terminar el mandato, Brasil pasó a adoptar una postura más reactiva en sus relaciones internacionales, proponiendo pocas iniciativas propias en su inserción externa. Esta situación solo cambiaria con el inicio del segundo mandato de la presidenta Dilma Rousseff, con la llegada del embajador Mauro Vieira al puesto de ministro en 2015 y su propuesta de llevar adelante una "diplomacia de resultados" —aunque el contexto de crisis política y económica y de ajuste fiscal haya limitado su ejecución—.

Por fin, con respecto a las relaciones internacionales de Brasil con los demás países de América Latina y Caribe como un todo, el desarrollo de la dinámica de cumbres impulsada a partir de la creación de la CELAC ha sido la novedad más importante del periodo 2011-2016. La comunidad había sido creada el año 2010, durante la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe que tuvo lugar en Cancún, constituida por la XXI Cumbre del Grupo del Río y la Segunda Cumbre de América Latina y Caribe (CALC). También una iniciativa predominantemente

brasileña, la CELAC reúne los 33 países soberanos latinoamericanos y caribeños y, desde 2011, hunde las actividades de los dos instrumentos precedentes. Entre 2011 y 2016, fueron realizadas cinco cumbres anuales[42] y a partir de ellas fueron emitidas cinco declaraciones conjuntas, fueron impulsados cinco planes de acción y fue aprobado el Documento de Procedimientos para el Funcionamiento Orgánico de CELAC (2012), además de la emisión de una declaración especial sobre cooperación internacional.

En estas declaraciones conjuntas, es posible encontrar algunas definiciones amplias que la comunidad ha formulado respecto a sí misma. En Caracas (Venezuela, 2011), la CELAC ha sido definida como "un mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común [para garantizar] la unidad y la integración de la región" (CELAC 2011). En Santiago (Chile, 2013), los países afirmaron que la CELAC es "un mecanismo de diálogo y consulta que se va adecuando como un foro y actor político, para avanzar [así] en el proceso de integración política, social y cultural, alcanzando el necesario equilibrio entre la universidad y la diversidad" (CELAC 2013). En Belén (Costa Rica, 2015), la CELAC es reconocida como el "mecanismo de diálogo y concertación política competente para que los 33 países de la Comunidad fortalezcan la unidad en la diversidad, la integración, la cooperación, la solidaridad y el desarrollo de las capacidades nacionales y regionales, de modo tal que les permita avanzar hacia una mayor prosperidad y bienestar de los pueblos latinoamericanos y caribeños" (CELAC 2015).

Así pues, la meta central de CELAC es crear un mecanismo formal de diálogo y concertación política entre todos los países de la región —un paso adelante con relación a los históricos trabajos desarrollados por el Grupo Latinoamericano y Caribeño (GRULAC) junto a la AGNU—. A partir de dicho mecanismo, derivan algunos objetivos secundarios, los cuales son importantes, pero presentan diferentes énfasis de acuerdo con la política exterior de cada país integrante. Es un tipo de regionalismo multidimensional, pero sin muchas decisiones vinculantes.

Por tanto, la CELAC sigue el modelo intergubernamental de baja institucionalidad presente en la mayoría de los demás instrumentos regionales de América Latina y Caribe. De acuerdo con su estatuto, la comunidad está conformada por los siguientes órganos (en orden jerárquico): la Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno; la Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores; la Presidencia Pro Tempore; la Troika; la Reunión de Coordinadores Nacionales; y las Reuniones Especializadas. Las presidencias pro tempore no siguen un orden predeterminado y la elección del próximo país a ocupar esta posición ocurre durante las cumbres. La presidencia pro tempore tiene función de apoyo institucional, técnico y administrativo, lo que

[42] En la cumbre de 2011, en Caracas (Venezuela), la comunidad fue definitivamente formalizada. En 2013, Santiago (Chile), empezaron las cumbres anuales propiamente dichas.

le da un cierto poder de agenda. La troika es compuesta por el país que ostenta la presidencia pro tempore, por el país que le precedió y por el país que le sucederá, y su función es asistir a la presidencia pro tempore en los contactos con terceras partes. Ya los coordinadores nacionales ejercen sus trabajos de acompañamiento junto a la presidencia pro tempore, con reuniones al menos dos veces al año. Son estos órganos que buscan poner en marcha el objetivo de obtener un constante diálogo político entre los países miembros a lo largo del año, hasta que llegue el momento de las cumbres, en el cual los consensos son refrendados en las declaraciones conjuntas.

El análisis de los documentos publicados por la CELAC apunta para la existencia de por lo menos tres dimensiones principales de actuación del organismo: la mencionada concertación política para actuación conjunta en mecanismos multilaterales; la realización de contactos con terceras partes; y la organización de la visión sobre cooperación Sur-Sur (Llenderozas 2013; Ayllón 2015). Sobre el primer punto, los países han sido capaces de coordinar y externar sus posiciones, con mayor grado de profundización, para los siguientes temas de la política internacional: crisis financiera internacional, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Agenda Post-2015/2030, problema mundial de las drogas, situación de migrantes, reforma de la ONU, tráfico de armas, cambios climáticos, Ronda de Doha/OMC, Islas Malvinas, fondos buitres, Siria, armas de destrucción masiva, Haití y espionaje/gobernanza del internet. Además, se han compartido visiones generales sobre algunos temas en los cuales pueden cooperar para el desarrollo de políticas públicas: hambre y pobreza, afrodescendientes, conocimientos tradicionales, pequeñas y medianas empresas, desastres naturales, combate a la corrupción, trabajo, cultura, género, salud, educación, deportes, urbanización y democracia. De hecho, es posible observar un crecimiento anual del acervo de temas sobre los cuales los países de CELAC comparten visiones, lo que demuestra un éxito en su objetivo principal de ampliar el diálogo y fomentar la concertación.

Con relación a la realización de contactos con terceras partes, es interesante citar la declaración de Belén (Costa Rica, 2015), en la cual se afirma que los países actuarán para "fomentar el diálogo de la CELAC con países, grupos de países y organizaciones de otras regiones del mundo con el fin de enriquecer el accionar y las discusiones regionales en temas de interés para la Comunidad; para compartir y divulgar las posiciones de la CELAC sobre temas globales; y para fomentar, en lo posible, iniciativas regionales de colaboración y cooperación, comercio e inversión, complementarias a los esfuerzos nacionales y subregionales" (CELAC 2015). Así pues, la promoción de la CELAC como actor político que tiene relaciones bilaterales con países y/o organizaciones internacionales es complementaria con el objetivo primario de fomentar la concertación de sus miembros alrededor de los temas políticos. Al mismo tiempo, sirve para fomentar la búsqueda de recursos de cooperación para el desarrollo.

De los contactos externos, además de las iniciativas genéricas de dialogo (especialmente dentro del sistema de la ONU) con India, Corea del Sur, Países Árabes, Nueva Zelanda, Australia, Noruega, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), Turquía y Japón, otras tres son dignas de destaque: aquellas impulsadas con la Unión Europea —que dan continuidad a la dinámica de cumbres interregionales existente desde 1999[43]—; con China —que pasaron a contar con cumbres periódicas (Foro CELAC-China) y fondos de cooperación[44]—; y con Rusia —que cuentan con un mecanismo de diálogo político y de cooperación—.

Por último, como destaca Ayllón (2015), la CELAC ha podido obtener los más importantes avances en la concertación regional alrededor de la agenda del desarrollo y de la cooperación internacional. Conjuntamente, los países integrantes de la comunidad han planteado una visión integrada del desarrollo y han demandado el mantenimiento del nivel de recursos de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) ofrecido por las grandes potencias. Su accionar conjunto ha sido reconocible también a lo largo de los debates para la definición de los ODS y de la Agenda Post-2015/2030. Además, los principios de la cooperación Sur-Sur —horizontalidad, respeto a la soberanía, visión basada en la demanda del receptor, entre otros— han sido reiterados año tras año, siempre recordando su complementariedad a la cooperación Norte-Sur y la necesidad de fomentar la cooperación triangular. La creación del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional (GTCI) y la emisión de la Declaración Especial sobre Cooperación Internacional (2014) son pruebas de estos esfuerzos —también promoviendo paralelamente el mencionado dialogo sobre políticas públicas—.

Desde el punto de vista de la política exterior brasileña, la creación de la CELAC tenía algunas motivaciones importantes. En primer lugar, era una oportunidad de promover un reacercamiento a México y América Central, los cuales estaban involucrados en acuerdos comerciales con Estados Unidos y, desde luego, quedaron fuera de UNASUR. Segundo, buscaba crear una amplia instancia regional sin la participación de los dos países desarrollados del Norte, con el objetivo de emancipar a la región de los aparatos de la OEA, ampliar la influencia brasileña y presionar por la incorporación cubana a las Cumbres de las Américas. Tercero, buscaba socios para apoyar las miradas del Sur sobre los diferentes temas de la política internacional, además de las candidaturas a los puestos en las organizaciones internacionales. En este punto, la candidatura mexicana a la dirección general de la OMC en 2013, en competición con la candidatura brasileña, ha revelado los límites de esta estrategia —aunque los demás países de la comunidad hayan apoyado el candidato brasileño y, en el caso de la FAO, todos hayan apoyado a Brasil—.

[43] Las cumbres UE-CELAC serán analizadas en el próximo capítulo, en la sección sobre la UE.
[44] Más detalles en la sección 3.3 de este capítulo.

Por otra parte, la polarización con Estados Unidos y el rechazo a partes de su política exterior parece un tema más consensual en la comunidad. En las declaraciones conjuntas hay muchas afirmaciones que son directa o indirectamente relacionadas con estas frustraciones. Desde rechazos genéricos al unilateralismo en política económica y a las "listas negras" de países, hasta la condena nominal al embargo cubano, la situación casi colonial de Puerto Rico, el espionaje, la base de Guantánamo y las medidas contra Venezuela —la CELAC ha sido funcional en la región para exhibir su rechazo a algunos puntos de la política exterior de la superpotencia—. Así pues, como en el caso de UNASUR, la CELAC ha sido también instrumental a Brasil y a los demás países de la región para promover la emancipación de sus políticas exteriores con relación a Estados Unidos. La reaproximación de la superpotencia con Cuba, a finales de 2014, ha sido prueba de la capacidad de presión de todos estos mecanismos —aunque pese también la preocupación americana con el avance chino en su área directa de influencia—.

2.2.3. Comercio e inversiones

Desde el punto de vista del intercambio internacional de bienes, desde los años 1990 las relaciones de Brasil con los demás países latinoamericanos y caribeños han tenido una importancia fundamental para el impulso de las exportaciones brasileñas de mayor calidad, o sea, las ventas de productos manufacturados. Las preferencias arancelarias proporcionadas por los acuerdos contenidos en el paraguas de ALADI —de los cuales el propio Mercosur es un ejemplo— han jugado un papel muy relevante en permitir este crecimiento.

Sin embargo, a lo largo de los años 2000, aunque la corriente comercial brasileña con el mundo haya crecido substancialmente, la participación de los bienes industrializados en el conjunto de las ventas brasileñas sufrió una paulatina reducción, con aun más intensidad tras la crisis de 2008. La reprimarización[45] de las exportaciones de Brasil, como se quedó conocido el fenómeno, se ha debido a variados factores, mereciendo destacar tres entre ellos: el ciclo de alta de los precios internacionales de las *commodities*; las crecientes exportaciones de estos productos brasileños a China; y la pérdida de competitividad de los productos manufacturados brasileños en algunos mercados (Costa, Castilho y Torracca 2016).

En el periodo analizado, 2011-2016[46], conforme informan los datos de las Tablas 2-2 y 2-3, la participación de los socios regionales de Brasil, tanto en el conjunto de las exportaciones como en las importaciones y en la corriente comercial, ha flotado muy ligeramente a lo largo de los años, revelando una estabilización del lugar ocupado por América Latina y Caribe en las

[45] Para una discusión sobre la utilización del término, ver Slipak (2013).

[46] En todas las tablas a seguir, en que se presentarán datos de comercio y de inversiones, el año 2016 ha sido considerado en su totalidad, de forma a mantener la periodización anual de los datos.

relaciones comerciales internacionales brasileñas. Así, aunque en términos absolutos se hayan observado variaciones relevantes, con caídas expresivas de 2013 en adelante, estas acompañaron los movimientos generales de la balanza comercial brasileña, manteniendo estables los datos en términos relativos.

Del punto de vista de la composición de los intercambios, aunque Brasil haya perdido cuotas de mercado a la competencia asiática en algunos sectores en su entorno regional[47], de una manera general la predominancia de productos manufacturados se ha mantenido robusta en las exportaciones brasileñas a estos socios de 2011 a 2016. En el lado de las importaciones, predominan los bienes intermediarios y los bienes finales de consumo, aunque la participación de las materias primas y de los bienes finales de capital haya crecido substancialmente en el año 2016, dejando la distribución por categorías de uso bastante equilibrada.

[47] Ver, entre otros, los estudios de Pereira (2014) y Costa, Castilho y Torracca (2016).

TABLA 2-2. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON AMÉRICA LATINA Y CARIBE (2011-2016)

BRASIL – AMÉRICA LATINA Y CARIBE						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones[1]	56.101,78	49.167,69	52.688,48	45.176,03	38.594,79	37.120,49
Exp. socio / totales (%)	21,91	20,27	21,77	20,07	20,19	20,04
Importaciones[1]	37.953,87	38.081,24	40.132,21	37.371,68	27.808,35	22.500,22
Imp. socio / totales (%)	16,78	17,06	16,74	16,31	16,22	16,36
Corriente de comercio[1]	94.055,65	87.248,93	92.820,69	82.547,71	66.403,14	59.620,71
Corr. socio / total (%)	19,50	18,73	19,27	18,17	18,31	18,47
Saldo comercial[1]	18.147,90	11.086,45	12.556,28	7.804,35	10.786,44	14.620,28

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

TABLA 2-3. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON AMÉRICA LATINA Y CARIBE (2011-2016)
(Por categorías de uso)
(En %)

BRASIL – AMÉRICA LATINA Y CARIBE						
Exportaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	19,25	15,57	13,39	23,10	18,49	15,77
Bienes intermediarios	23,27	24,95	20,55	22,93	24,53	24,31
Bienes de consumo	25,89	26,87	27,98	26,39	27,28	29,96
Bienes de capital	31,49	32,50	37,95	27,44	29,52	29,85
Importaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	15,60	14,38	14,33	15,42	17,72	22,65
Bienes intermediarios	29,33	27,46	24,31	25,27	26,14	28,18
Bienes de consumo	39,34	41,55	43,28	40,53	37,11	30,85
Bienes de capital	15,73	16,52	18,08	18,77	19,02	18,32

Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

Las Tablas 2-4 y 2-5 contienen los datos de los intercambios de Brasil con Argentina —su principal socio en la región— para el periodo del gobierno de Dilma Rousseff. Es visible como la política proteccionista argentina ha obtenido éxito en reducir el superávit comercial brasileño de 2011 a 2014, provocando incluso una caída de la participación de este país en la corriente comercial brasileña aquel año. Además de ello, al compararse con los datos para toda la región latinoamericana y caribeña, queda evidente que las flotaciones impuestas al superávit brasileño son explicadas casi completamente por las flotaciones apenas del saldo con Argentina. Por otro lado, desde el punto de vista de la composición de los intercambios, debido a la integración de las cadenas productivas de los dos vecinos en el sector automotriz, no se han observado grandes cambios, manteniendo la predominancia de bienes manufacturados.

TABLA 2-4. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ARGENTINA (2011-2016)

BRASIL – ARGENTINA						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones[1]	22.709,34	17.997,71	19.615,41	14.282,00	12.800,02	13.417,67
Exp. socio / totales (%)	8,87	7,42	8,10	6,34	6,70	7,24
Importaciones[1]	16.906,35	16.443,91	16.462,69	14.142,93	10.284,59	9.084,49
Imp. socio / totales (%)	7,47	7,37	6,87	6,17	6,00	6,60
Corriente de comercio1	39.615,70	34.441,62	36.078,10	28.424,93	23.084,60	22.502,16
Corr. socio / total (%)	8,21	7,39	7,49	6,26	6,37	6,97
Saldo comercial[1]	5.802,99	1.553,80	3.152,73	139,07	2.515,43	4.333,18

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

TABLA 2-5. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ARGENTINA (2011-2016)
(Por categorías de uso)
(En %)

BRASIL – ARGENTINA						
Exportaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	7,62	6,12	5,93	8,24	4,51	3,52
Bienes intermediarios	23,16	25,12	20,03	25,21	25,62	21,68
Bienes de consumo	31,78	31,93	38,58	33,40	33,79	38,94
Bienes de capital	37,38	36,76	35,35	33,00	35,96	35,76
Importaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	14,93	14,80	11,55	9,91	15,52	19,57
Bienes intermediarios	19,51	18,56	17,08	21,52	21,93	23,42
Bienes de consumo	44,48	40,43	40,99	36,79	34,22	31,14
Bienes de capital	21,07	26,04	30,38	31,73	28,33	25,86

Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

Pasando para las inversiones, es importante subrayar que uno de los más relevantes indicadores de la ascensión brasileña en los años 2000 ha sido el aumento de la internacionalización de sus empresas en el mundo, las cuales han elegido a América Latina y el Caribe como unos de sus principales destinos, sino el más importante. En este proceso, ha sido muy significativo, además de las políticas de integración regional, el apoyo del BNDES, sea en la financiación directa de estas internacionalizaciones, sea por medio de la financiación de la exportación de servicios[48] —como ha sido el caso de las empresas de construcción civil (Alves 2011)—. De hecho, para los países de la región con malas clasificaciones de riesgo, la financiación de BNDES ha aparecido como la salvación, porque el banco operaba dentro del sistema del Convenio de Créditos Recíprocos (CCR), un acuerdo regional de pagos entre algunos bancos centrales de América Latina que permitía convertir estas malas clasificaciones en excelentes. Ello

[48] El banco también fomenta la internacionalización de empresas brasileñas por medio de la capitalización accionaria.

ha facilitado la participación de empresas brasileñas en grandes obras de infraestructura de los países vecinos. Es curioso notar que, aunque sea muy común encontrar afirmaciones en la literatura de que el BNDES habría financiado proyectos de la cartera de IIRSA, ninguno de los proyectos de infraestructura apoyados por el banco en la región pertenece a la iniciativa continental.

La Tabla 2-6 contiene los datos referentes a los flujos de las Inversiones Extranjeras Directas (IED) de Brasil en América Latina y Caribe de 2011 a 2016[49]. La tendencia de crecimiento, registrada a lo largo de toda la década de 2000, siguió en marcha hasta 2013. En 2014 hubo una abrupta reducción del flujo, la cual probablemente se debe a la progresiva devaluación del real, además de la ralentización del crecimiento económico en Brasil. Aunque las inversiones de las empresas brasileñas de construcción civil sean las que se han convertido más famosas a lo largo del tiempo, debido a ciertos problemas enfrentados por ellas en algunos países[50], el Gráfico 2-1 revela que este sector no ha figurado entre los cinco más importantes cuando si considera la cantidad de proyectos. Con relación a los países de destino, el Gráfico 2-2 señala que Argentina, México y Colombia recibieron más de la mitad de los proyectos de IED brasileños en la región en el periodo.

TABLA 2-6. FLUJO DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE (2011-2016)

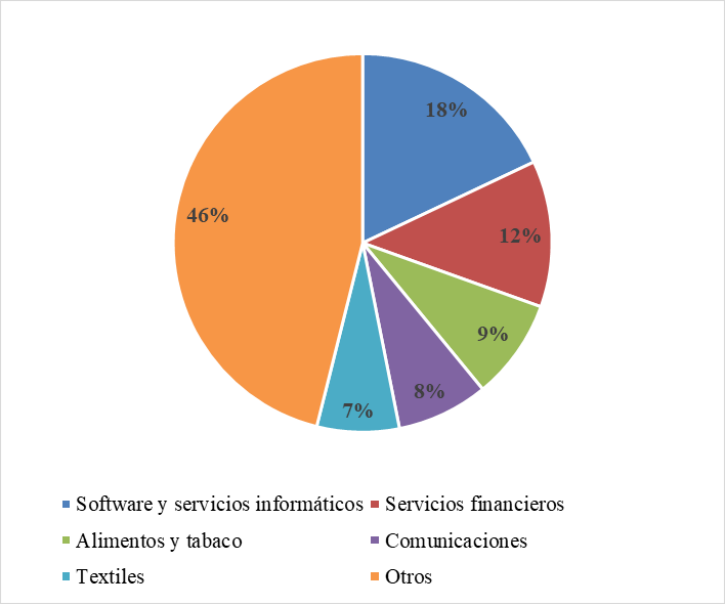
Año	Proyectos	Capital invertido[1]	Empleos
2011	32	1.159	7.808
2012	18	2.419	5.893
2013	29	5.892	8.469
2014	19	558	5.209
2015	11	681	1.797
2016	19	1.643	4.554
TOTAL	128	12.353	33.730

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

[49] Debido a los objetivos de esta tesis, se ha optado por presentar apenas los datos de los flujos de IED. En comparación con los datos de stock, los flujos reflejan de manera más precisa las flotaciones económicas que influenciaron las decisiones de los agentes y que, por ende, impactaron el desempeño del país en estas actividades.

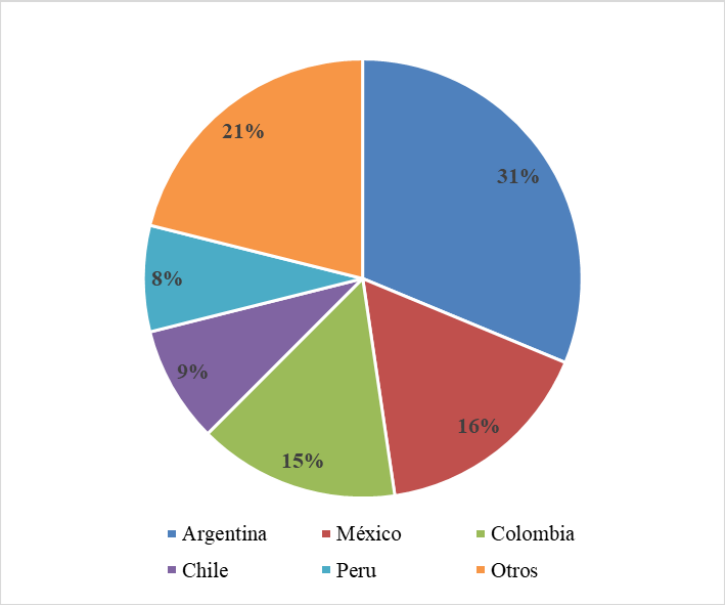
[50] Son casos emblemáticos los conflictos entre la Petrobras y los gobiernos de Argentina y Bolivia debido a la nacionalización de activos, además de los embates entre empresas de construcción civil brasileñas y comunidades indígenas en Bolivia, Ecuador y Perú, debido a cuestiones étnicas y ecológicas alrededor de las obras de infraestructura. Estos conflictos han tenido un impacto negativo sobre la imagen de los inversores brasileños en los países vecinos, alimentando acusaciones de un supuesto "subimperialismo" de Brasil. Para una discusión más amplia de este tema, ver, entre otros, Alves (2011).

GRÁFICO 2-1. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE (2011-2016)
(En % de la cantidad de proyectos)



Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

GRÁFICO 2-2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE (2011-2016)
(Por países)
(En % de la cantidad de proyectos)



Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

En el sentido contrario, la recepción brasileña del IED de países de América Latina y Caribe, aunque la cantidad de proyectos sea relevante (108 en el periodo), ellos representaron apenas un 5% de todo el IED recibido por el gigante suramericano. En el mundo, las principales fuentes de estas inversiones para Brasil son Europa y Estados Unidos, que juntos sumaron más de

tres cuartos de la cantidad de proyectos recibidos entre 2011 y 2016. De su propia región, los principales inversores en Brasil han sido Chile, México y Argentina. Los sectores que recibieron la mayor cantidad de proyectos son comunicaciones, alimentos y tabaco, software y servicios informáticos, transportes y bienes de consumo.

2.3. El Sur Global

2.3.1. ASA, ASPA e IBAS: África, Oriente Medio y Asia Meridional

Terminados los dos mandatos de Lula da Silva, la llegada de Dilma Rousseff a la presidencia en 2011, a diferencia de la transición anterior, no fue acompañada por la expectativa de que grandes cambios ocurrieran en la política exterior del país. Llevando en cuenta que Dilma Rousseff venía del mismo partido de Lula da Silva y había sido ministra-jefa de la Casa Civil en su gobierno de 2005 a 2010, la elección de la presidenta indicaba un cuadro de continuidad de las iniciativas brasileñas en política exterior. De hecho, la cooperación Sur-Sur siguió siendo la estrategia central de inserción internacional del país, aunque se hayan observado algunos cambios en una u otra parte.

En esa dirección, tras pocos días del anuncio oficial de su victoria en la segunda vuelta de las elecciones de 2010 y de su primer pronunciamiento (en el cual Dilma Rousseff afirmó que su primer compromiso sería honrar a las mujeres brasileñas), la presidenta electa hizo una declaración respecto al caso de la iraní Sakineh Mohammadi Ashanti —condenada a la muerte primero por lapidación, debido a adulterios, después por la horca, acusada del homicidio de su marido— en la cual consideraba las penas impuestas a aquella mujer una barbaridad. En enero de 2011, ya investida en el cargo, tras recibir una carta de la diputada iraní Zohreh Elahian en la cual se informaba que la pena de Sakineh había sido suspendida, Dilma Rousseff ha reiterado que el caso debería ser tratado como cuestión de preservación de los derechos humanos.

En función de la actuación de la presidenta en ese caso, se ha creado la expectativa de que iban ocurrir ajustes en la política exterior brasileña en los temas relacionados con los derechos humanos (incluyendo y enfatizando cuestiones de género), así como en el propio relacionamiento bilateral de Brasil con Irán. Corroboraban esas expectativas el pasado de la presidenta —marcado por la tortura en los tiempos de la dictadura militar— y el hecho de ser la primera mujer en alcanzar el más alto puesto político de Brasil.

Tras el rechazo de la mediación hecha por el país (en asociación con Turquía) para el caso del programa nuclear iraní en 2010, en el gobierno de Dilma Rousseff las relaciones de Brasil con Irán sufrieron un enfriamiento diplomático. A lo largo de la campaña electoral presidencial de 2010, con refuerzo también en la de 2014, había crecido en los partidos opositores —y de cierta

manera en opinión pública, en especial la expresada por los medios de comunicación nacionales más influyentes— el volumen de críticas por el hecho de que Brasil mantuviera relaciones próximas con países vistos por ellos como dictaduras, como Irán, Cuba y Venezuela. Con la contribución de ese factor, la diplomacia bajo el comando de Dilma Rousseff buscó tomar posicionamientos más contundentes en algunos casos específicos de evidente violación de los derechos humanos —algunas veces señalando los problemas, en otros casos alejándose del país en cuestión—.

De este modo, ya en el primer año del mandato, el gobierno cambió el histórico posicionamiento brasileño de siempre que posible abstenerse de firmar resoluciones condenatorias a países que presuntamente infringen a los derechos humanos. Como una manera de exhibir una actitud simbólica del cambio en la materia, la diplomacia brasileña apoyó una resolución propuesta en el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU que instauraba un relator especial para investigar las violaciones que estaban ocurriendo en Irán. La nueva postura ha generado mucha polémica, puesto que ha sido abiertamente criticada por el exministro de las relaciones exteriores del gobierno de Lula da Silva (2003-2010), el embajador Celso Amorim. Su crítica iba en el sentido de que el voto era incoherente con los posicionamientos brasileños, porque la condenación a Irán debería ser acompañada de condenaciones también a Estados Unidos, por el uso de la tortura en Guantánamo, y a la Unión Europea, por la manera que trata a los inmigrantes ilegales. De hecho, quien saludó más enfáticamente el voto brasileño y el cambio de posición fue el presidente americano, Barack Obama.

Sin embargo, de una manera general se puede afirmar que estos cambios han sido puntuales, en pocos casos. A lo mejor debido a las críticas internas en el partido, en la mayoría de los casos subsecuentes Brasilia mantuvo su tradicional posición de no inmiscuirse en cuestiones domésticas de otras naciones. Así, a lo largo de la Primavera Árabe —la ola de protestas contra regímenes autoritarios ocurrida en Egipto, Libia, Túnez, Siria y en algunos países árabes que se inició al final de 2010 y que, en otros casos, sigue hasta los días actuales— el gobierno brasileño se ha posicionado de forma genérica favorable a la democratización. De esa manera, evitó manifestarse específicamente sobre los asuntos internos de los países, apenas condenando las dictaduras como forma de gobierno.

De igual manera, con ocasión de la intervención occidental en Libia en 2011, Brasil, acompañado de los demás BRICS (a la excepción de Sudáfrica, inicialmente), se abstuvo en la votación de la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) que autorizaba la operación de paz en dicho país. La Resolución 1973 (2011) fue aprobada por los demás miembros del consejo con base en el concepto de la Responsabilidad de Proteger (el "R2P", aprobado el año 2005 en la Cúpula Mundial), por medio de la cual fue autorizado que fueran

empleados “todos los medios necesarios” para alcanzar la pacificación libia. El bloque de los emergentes, por su parte, alegó que esa permisión era abusiva.

Ante los excesos practicados por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en esa intervención militar, Brasil ha propuesto la cualificación de la discusión sobre la materia a partir de la creación del concepto de Responsabilidad al Proteger (el “RwP”), enfatizando la necesidad de que haya una mayor reflexión sobre la forma de implementación del principio de la R2P con base en su tercer pilar, o sea, el empleo de la fuerza. Sudáfrica, que antes había votado en el CSNU a favor de la intervención, cambió de posición tras el inicio de los bombardeos aéreos al país, pasando a apoyar la propuesta brasileña. Uno de los principales puntos alrededor del cual se centraba la discusión era la definición de la verdadera motivación de esas intervenciones: evitar crímenes contra la humanidad, conforme se propone en el principio, o forzar el cambio de régimen político en dirección a la democracia, conforme propone la política exterior de las grandes potencias.

A propósito de la coordinación de los BRICS en la promoción de ese tipo de iniciativa, merece mencionar que apenas India y Sudáfrica apoyaron abiertamente a Brasil. Los otros dos países, principalmente por sus estatus de grandes potencias con poder de veto en el CSNU, evitaron tomar algún partido con relación al concepto, el cual acabó progresivamente perdiendo relevancia en el régimen de seguridad internacional —y todavía no ha sido aprobado en la AGNU—. La diplomacia brasileña ella misma acabó poniendo el tema en segundo plano con el paso de los años[51]. Ese revés empezó a señalar una pérdida relativa de la capacidad y de la disposición de Brasil para movilizar grandes agendas en la política internacional a inicios de la década de 2010.

En cualquier caso, la tendencia de la política exterior de expresar con mayor vehemencia su rechazo a determinadas violaciones de derechos humanos siguió en marcha. Dos episodios adicionales corroboran este análisis. En 2014, con ocasión del conflicto en la Franja de Gaza entre israelís y palestinos, Itamaraty emitió una nota condenando el “uso desproporcionado de la fuerza” por Israel —demandando un inmediato cese al fuego—. Además, Brasil llamó a su embajador en Tel Aviv a consultas. En respuesta, los israelís ironizaron la actitud brasileña, afirmando que el país era un “enano diplomático”. Aunque Brasil haya conseguido apoyo para la emisión de una resolución condenatoria por el CDH, el episodio ha expuesto el país al ridículo y repercutió negativamente sobre su imagen de potencia emergente.

[51] Ello se debió, en partes, a la salida del embajador Antonio Patriota del cargo de ministro de las relaciones exteriores en agosto de 2013. Aunque el diplomático haya sido conducido a la representación de Brasil en la ONU (Nueva York) y haya seguido discursando allí diversas veces sobre el tema, conforme relatado en entrevista concedida al autor, la ausencia de nuevas intervenciones occidentales basadas en el tercer pilar del R2P quitó las condiciones para insistir en la promoción del concepto de RwP.

Ya en 2015 dos brasileños fueron ejecutados en Indonesia, tras recibir la pena de muerte (fusilamiento) por tráfico de drogas. El gobierno brasileño hizo varias demandas de clemencia, esperando que la pena fuera cambiada por la prisión perpetua. A lo largo de las negociaciones, la presidenta Dilma Rousseff convocó al embajador brasileño en Yakarta, declarando estar "consternada e indignada" con el caso. Después, recusó las credenciales del embajador indonesio en Brasilia. Itamaraty enfatizó que las ejecuciones crearían una "sombra" en las relaciones entre los dos países (Vieira 2015). En represalia, Indonesia también llamó a su embajador en Brasil de vuelta.

Sin embargo, esas protestas de la diplomacia presidencial no fueron suficientes para evitar la ejecución de los dos brasileños. Pasados nueve meses desde el recibo de la carta de credenciales del embajador de Indonesia, el gobierno brasileño no tenía mucha opción sino acabar aceptando el embajador Toto Ryanto nuevamente como representante da la nación asiática. No obstante, Brasil se había desgastado y, al final, no obtuvo éxito en evitar las ejecuciones de sus ciudadanos. A pesar del revés, es importante señalar por otro lado que, en ambos casos, y también en el malestar con la intervención en Libia, ha quedado claro el cambio a una posición más contundente ante casos de explícita violación de los derechos humanos y del derecho humanitario.

Pasando al campo de la prestación de cooperación para el desarrollo, la cual había estado presentando aumentos anuales en los gastos públicos brasileños entre 2005 y 2010, en los años del gobierno de Dilma Rousseff hubo un estancamiento de ese crecimiento, llevando a una reducción. Si en el trienio 2008-2010 Brasil dedicó R$ 3,21 billones para estos proyectos, en el trienio inmediatamente siguiente, 2011-2013, ese valor cayó para R$ 2,84 billones (en valores corrientes), una reducción del orden de un 11,5% (IPEA y ABC 2016). La tendencia de bajada siguió en 2014 y 2015, revertida de manera aguda en 2016 debido al pago de parcelas retrasadas junto a organizaciones internacionales, destacándose la ONU y el FOCEM, además de la composición de cuotas en los bancos regionales (BID, CAF y Fonplata) (IPEA y ABC, 2018).

Además de significar una caída relevante en la mayor parte del periodo, ese movimiento ha representado un importante cambio de tendencia. En otras palabras, señaló, al mismo tiempo, la pérdida progresiva de la capacidad de Brasil para dedicar nuevos recursos presupuestarios a esas actividades y, en cierta manera, una menor disposición del país en buscar nuevas naciones para prestar cooperación para el desarrollo y seguir diversificando la red de socios alrededor del planeta. Adicionalmente, esa reducción ciertamente significó una frustración de las expectativas generadas en el período anterior junto a los principales receptores de esos proyectos: los vecinos suramericanos y los países africanos de habla portuguesa, fundamentalmente.

Con relación a la otra cara de la cooperación Sur-Sur, es decir, la dinámica de realización de cumbres con las agrupaciones inaugurados por la diplomacia del gobierno de Lula da Silva,

tuvieron continuidad con la misma frecuencia ASPA (América del Sur – Países Árabes), ASA (América del Sur – África) y BRICS (ya con Sudáfrica). Por contra, el Foro IBAS no mantuvo la periodicidad de sus encuentros y su última cumbre ha sido realizada en 2011 (Tswana, Sudáfrica) —y todavía permanece incierto si ellas volverán a ocurrir—. En 2013, cuando el grupo celebró diez años de existencia, tampoco hubo una reunión de alto nivel para hacer un balance de las actividades de la década, reafirmar los compromisos existentes y/o contratar nuevos.

De hecho, desde que fue iniciada la secuencia de cumbres de los BRICS con el representante africano como quinto miembro, el mantenimiento de encuentros exclusivos del Foro IBAS fue progresivamente pareciendo a la diplomacia brasileña un coste innecesario. Al analizarse el formato de las declaraciones de los dos grupos, es posible observar fácilmente como en 2011 las colocaciones presentes en los documentos resultantes de los dos Foros quedaron muy similares. En esa dirección, aunque haya habido una interrupción en las cumbres exclusivas del Foro IBAS, el encuentro de jefes de Estado y de gobierno de los tres países siguió ocurriendo año tras año en las cumbres de los BRICS y en reuniones a sus márgenes.

De todas formas, es fundamental atenerse a dos importantes diferenciales del IBAS que, aunque hayan continuado en operación, terminaron perdiendo importancia en el conjunto de las iniciativas impulsadas por Brasil: 1) el Fondo IBAS de Alivio al Hambre y a la Pobreza, una iniciativa que no tiene paralelo directo en los BRICS y que posee proyectos concluidos en Burundi, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Haití, Palestina y Sierra Leona. Por lo tanto, se caracteriza como un fondo que lleva recursos y realiza la proyección conjunta de los tres países en esferas de influencia distintas de cada uno de ellos, a las cuales individualmente difícilmente llegarían (Brasil en Burundi, India en Haití y Sudáfrica en Camboya, por ejemplo); 2) y la asertividad de la demanda por la reforma del CSNU y por una plaza permanente para cada uno de los países del IBAS (aunque con propuestas distintas de Brasil e India, de un lado, y Sudáfrica, del otro), que a lo largo de los años anteriores recibió atención especial de la agremiación, mientras en los encuentros de los BRICS adquirieron un tratamiento más superficial —considerando que China y Rusia solamente reconocen las aspiraciones de los demás a "desempeñar un papel más prominente en las relaciones internacionales", en lugar de apoyar sus propuestas de reforma del CSNU—. Hirst (2015, 36) señala un tercer diferencial del IBAS con relación a los BRICS: el hecho de estar formado apenas por países que vinculan su proyección externa a sus procesos de democratización, "lo que les otorga un papel particular como voces discordantes del primado del internacionalismo liberal". Dicho de otra manera, el foro tiene más legitimidad para sugerir reformas ante las grandes potencias si comparado a los BRICS, debido a los regímenes políticos adoptados por chinos y rusos.

Con respecto a las demás coaliciones, cabe señalar que, entre 2011 y 2016, ocurrieron más dos cumbres ASPA (la tercera y la cuarta): Lima (Perú, 2012) y Riade (Arabia Saudita, 2015). La presidenta Dilma Rousseff compareció en la primera, mientras que en la segunda envió al ministro de las relaciones exteriores, Mauro Vieira, porque dos días después de la cumbre ella iría al encuentro del G-20 en Turquía —alegando conflicto de agendas—.

El examen de las declaraciones conjuntas resultantes de esas cumbres (ASPA 2012 y 2015) indica que, además del seguimiento de la reafirmación de algunos posicionamientos tomados por medio de la coordinación política en las reuniones anteriores (reforma de la ONU, terrorismo, crisis financiera, entre otros), cabe destacar dos nuevas cuestiones que fueron objeto de discusión en 2012 y 2015: 1) el repudio a los bombardeos de la OTAN en la operación de Libia en 2011, incluso con mención al concepto de la RwP; 2) y la condena del uso desproporcional de la fuerza por parte de Israel en la Franja de Gaza, relativa a los bombardeos de 2014. Esas menciones revelan cómo Brasil siguió apostando por el apoyo de estos socios para proyectar las posiciones que adopta en la política internacional. Además, como una demonstración de la importancia conferida por los 34 países a la continuidad de las cumbres, en 2015 quedó definido que su periodicidad sería de tres en tres años. El ASPA siguiente tendría lugar en 2018 en la ciudad de Caracas (Venezuela).

Las cumbres ASA, por su parte, tuvieron solo una edición (la tercera) en el período de vigencia del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016): Malabo (Guinea Ecuatorial, 2013). El encuentro siguiente estaba fijado en Quito (Ecuador), al final de 2016. A la diferencia de las cumbres ASPA, aunque también haya habido una ampliación en el acervo de posicionamientos comunes acordados por los países de la ASA en cuanto a distintas cuestiones, el énfasis de la cumbre siguió recayendo sobre la promoción de proyectos de cooperación para el desarrollo. De la parte brasileña, la diplomacia destacó su potencial oferta para compartir buenas prácticas en los campos de la investigación agropecuaria —en función de las similitudes geográficas entre los dos continentes— y de las políticas de redistribución de renta y de combate al hambre y a la pobreza.

Sin embargo, algunos datos indican una retracción de la política africana de Brasil en el gobierno de Dilma Rousseff. Como subraya Dussort (2016), a lo largo de su mandato la presidenta hizo la mitad del número de visitas oficiales a países africanos que había hecho Lula da Silva. Si de 2003 a 2010 el gigante suramericano inauguró 16 nuevas embajadas en el continente africano, de 2011 a 2016 fueron abiertas apenas 3. Además de ello, la situación financiera de todas esas embajadas fue deteriorándose a partir de 2013. Ello se ha debido, primeramente, a un corte presupuestario impuesto al Itamaraty por la administración de Dilma Rousseff aquel año. Los años siguientes, la causa ha sido la falta de un ajuste en el presupuesto que compensara la fuerte devaluación de la moneda brasileña y mantuviera el mismo nivel de la receta en dólar para las misiones en el extranjero. Hubo casos en que embajadas no tenían recursos para pagar costes

básicos como agua y energía. De hecho, esta situación fue generando un creciente descontentamiento en el cuerpo diplomático, el cual consideraba que el tratamiento recibido por la mandataria desprestigiaba el papel del ministerio en el conjunto de la burocracia. Frecuentemente algunos embajadores alineados con la oposición se manifestaban en los medios de comunicación insinuando que a la presidenta no le gustaba el tema del sector externo y que ella trataba a los ministros de esta carpeta con desprecio.

Antes de analizar el caso de las cumbres de los BRICS, es importante añadir aún que, además de la participación en las reuniones de esas agrupaciones Sur-Sur, el gobierno de Dilma Rousseff se valió de un canal adicional para, al mismo tiempo, marcar el perfil de Brasil como país defensor del mundo en desarrollo y realizar sus demandas sobre las cuestiones que le eran más importantes de acuerdo con la coyuntura: la reunión de apertura de la AGNU. A lo largo de su mandato, la presidenta compareció en todas las asambleas anuales y, conforme a la tradición histórica, presentó los discursos de inauguración en nombre de Brasil. Ese ha sido el escenario más importante de la diplomacia presidencial de su gobierno —teniendo en vista que, en comparación con los gobiernos de Collor, FHC y Lula da Silva, Dilma Rousseff se ha dedicado menos a los viajes internacionales—.

En sus intervenciones ante la AGNU, la presidenta efectuó repetidas críticas contundentes al comportamiento de las grandes potencias ante las crisis que se instalaron en el sistema internacional en la primera mitad de la década de 2010. De una manera general, ella acusó a los países desarrollados de no tener en consideración los efectos negativos que sus estrategias de recuperación estaban causando en el desempeño de las políticas adoptadas por las demás naciones.

Entre las cuestiones abordadas por la mandataria, cinco de ellas aparecieron en todos los pronunciamientos de 2011 a 2015, permitiendo que puedan ser clasificadas como prioritarias para la política exterior de su gobierno. Estas son: 1) la crisis económica internacional, desplegándose en la alegada guerra cambiaria y en la necesidad de reforma de las instituciones de la gobernanza global (las financieras y las demás); 2) los cambios climáticos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20) y, después, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS); 3) la cuestión palestina y el derecho de esa nación constituir a un Estado; 4) la reforma del CSNU; 5) y la Primavera Árabe y el concepto de RwP, desembocando en la discusión sobre la crisis humanitaria en Siria, el malogro de las intervenciones occidentales en ese tipo de situación, y llegando a la crisis europea de los refugiados (en 2015).

Como se puede percibir, la atención internacional proporcionada por esas ocasiones ha sido aprovechada por la diplomacia presidencial para la afirmación de las principales posiciones de Brasil respecto a importantes cuestiones globales. En todos los discursos, el abordaje de los temas

buscó traer el punto de vista del mundo en desarrollo, demostrando la persistencia de alguna disposición del país para seguir comportándose como portavoz del Tercer Mundo.

2.3.2. BRICS: los grandes emergentes y Asia-Pacífico

Retomando la discusión sobre las coaliciones Sur-Sur de las cuales Brasil forma parte, la agrupación BRICS fue la única que ha presentado un avance significativo en sus metas e instituciones a lo largo del gobierno de Dilma Rousseff. Respecto a ello, en su desarrollo, ya contando con la participación de Sudáfrica desde 2011, se nota que sus relaciones pasaron por dos etapas más o menos distintas en función de los cambios experimentados por el contexto internacional en el período 2008-2016. En un primer momento, que va de 2009 a 2012, en el cual las políticas anticíclicas adoptadas por los BRICS fueron capaces de mitigar los efectos de la crisis financiera internacional, la dimensión externa del bloque ha sido destacada. Dicho de otra manera, en las primeras cumbres los líderes se preocuparon más en ajustar sus visiones respecto a la mayor cantidad posible de temas de la política internacional, de forma que se proyectase una coalición con algún grado de cohesión y se superasen las críticas que señalaban la existencia de muchas diferencias en las posiciones de política exterior de los cinco países. El lugar común encontrado para los abordajes adoptados fue la constante búsqueda del desarrollo como paño de fondo, posición típica del tercer-mundismo.

En un segundo período, entre 2013 y 2016, en que la crisis se hizo sentir con mayor severidad en los cinco miembros del grupo, aunque el diálogo por la ampliación de consensos en la dimensión externa no haya sido perdido de vista, se ha abierto un espacio considerable para la discusión de una dimensión interna de las relaciones entre los BRICS. En esa dirección, los países del grupo han empezado a dar salida a una amplia agenda orientada a sus flujos económicos cruzados y a la cooperación para el desarrollo que prestan y reciben unos de los otros, teniendo como elemento simbólico la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y el Arreglo Contingente de Reservas (ACR). Esas iniciativas revelan una estrategia común de apostar en un salto cualitativo sobre varias dimensiones de los flujos que suceden entre los países del grupo como alternativa para enfrentar el escenario internacional de crisis económica.

De forma general, en la última década los análisis que se dedicaron al estudio del desarrollo de la agrupación BRICS han estado buscando evaluar su desempeño como una coalición internacional, la cual pretende proyectarse colectivamente en diversos espacios en que son negociadas las reglas de la gobernanza global, especialmente aquellos centrados en el sistema financiero internacional. Esa dimensión externa del bloque se presentó como la cara prioritaria del grupo en sus primeros años de formación. A lo mejor para responder a las críticas que señalaban la imposibilidad de compatibilizar posicionamientos diferenciados sobre algunas áreas temáticas

de las cuestiones centrales en discusión en el plano global, los gobiernos de los cuatro y, después, cinco países se han concentrado en la tarea de progresivamente atar los cabos sueltos de sus discursos formados respecto a cada una de ellas.

La dinámica de realización de cumbres regulares anuales entre los BRICS, especialmente en el primer período, 2009-2012, pero con continuidad en los años siguientes (2013-2016), reveló la disposición y la capacidad de los miembros para superar las eventuales diferencias de visión individuales y comulgar los abordajes poco a poco. El bloque ha podido progresivamente formatear una visión conjunta para una amplitud considerable de cuestiones de la política internacional. El diálogo ha madurado de tal suerte que, desde 2012, la coalición pudo publicar evaluaciones conjuntas respecto a perturbaciones puntuales en el orden institucional de países específicos con impacto internacional.

Tras siete años de existencia y de la realización de cumbres anuales regulares, los BRICS pudieron, conforme demuestra la Tabla 2-7, llegar a posiciones concertadas en lo que dice respecto a trece grandes temas globales y algunos otros temas domésticos o regionales con impacto sistémico.

TABLA 2-7. TEMAS DE POLÍTICA INTERNACIONAL DE CONSENSO ENTRE LOS BRICS (2009-2016)

Tema	**Abordaje**
En escala global	
Commodities	La volatilidad excesiva en los precios de las *commodities*, especialmente en el caso de los alimentos y de la energía, presenta nuevos riesgos a la recuperación mundial. Las distorsiones producidas en el mercado financiero deben ser combatidas por medio de la regulación.
Crimen organizado	Compromiso en enfrentar con pleno respecto a los derechos humanos y en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional.
Crisis económica internacional y actualización de las instituciones financieras internacionales	Responsabilidad de los países desarrollados por el inicio de la crisis de 2008. Foco en la necesidad de reforma de las cuotas, de fortalecimiento de la legitimidad, de capitalización y de aumento de los recursos de las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial e Fundo Monetario Internacional – FMI). Promoción de la relevancia del G-20 como foro principal para la discusión de estrategias globales para salir de la crisis. Crítica a las políticas de inyección de liquidez monetaria adoptadas por los países desarrollados (Estados Unidos, Japón y Unión Europea).
Derechos humanos	Tratamiento de todos los derechos humanos, civiles, políticos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y con el mismo énfasis. Apoyo al trabajo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, llevando en cuenta la necesidad de promover, proteger y realizar los derechos humanos de manera no selectiva, no politizada y constructiva, sin criterios dobles.
Espacio exterior	Su exploración y su uso debe tener finalidades pacíficas y las negociaciones para la conclusión de un o más acuerdos internacionales para evitar una corrida armamentista debe ser una acción prioritaria de la Conferencia del Desarme. La colocación de armas en el espacio exterior debe ser prevenida.
Internet	Las tecnologías de la información y comunicación deben ser utilizadas para fomentar el progreso económico sostenible y la inclusión social. Condena de los actos de vigilancia electrónica masiva y de la colecta de datos de individuos en todo el mundo, así como la violación de la soberanía de los Estados y del derecho a la privacidad. Apoyo a un acuerdo sobre gobernanza del Internet.
Medio ambiente y cambios climáticos	Tratamiento de la cuestión en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto. Adopción del principio de la equidad, de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas y respectivas capacidades.
Objetivos de Desarrollo del Milenio	Para que sean alcanzados, necesidad de que los países desarrollados cumplan sus metas de prestación de financiamiento y cooperación para el desarrollo y hagan más esfuerzos en perdones de deudas, acceso a mercados y transferencia de tecnología. Apoyo a la Agenda de Desarrollo Post-2015 (2030) y a la elaboración de los ODS (a).
Problema mundial de las drogas	Foco integral, multidisciplinario y mutuamente reforzado para proveer y exigir estrategias de reducción de la oferta y de la demanda, dentro del principio de la responsabilidad común y compartida (regional y global), respetando el derecho internacional.
Restructuración de deudas soberanas	Su gerenciamiento debe ser mejorado para el beneficio tanto de acreedores como deudores. Apoyo a las discusiones actuales en curso en la ONU sobre el tema.
Reforma de la ONU	Necesidad de una reforma amplia, incluyendo el CSNU, para asegurar más eficacia, eficiencia y representatividad de modo a que se pueda enfrentar los retos globales contemporáneos. China y Rusia comprenden y apoyan las aspiraciones de Sudáfrica, Brasil y India de desarrollar un papel más preeminente en la organización.
Ronda de Doha de la OMC	Recuerdan que es la ronda del desarrollo. Apoyo a un sistema de comercio multilateral, abierto, transparente y basado en reglas. Soporte al paquete de la Conferencia Ministerial de Bali. Preocupación con los principios de transparencia, inclusión y compatibilidad con las normas de la OMC.
Terrorismo	Apoyo a la firma de una Convención Amplia sobre Terrorismo Internacional en el marco de la ONU. Condena del terrorismo en todas las formas y manifestaciones. Compromiso con la implementación de la Estrategia Antiterrorista Global de la ONU.

En escala regional/local con impacto sistémico	
Afganistán	Necesidad de proveimiento al país de cooperación internacional para el desarrollo, de manera que se pueda obtener una situación de paz y estabilidad política. Condena de las actividades de Al Qaeda y del Estado Islámico.
África	Apoyo al desarrollo de la infraestructura y de su industrialización en el cuadro de la Nueva Estrategia de Cooperación para el Desarrollo Africano. Estímulo a la inversión directa externa, al intercambio de conocimiento y a la capacitación, así como la diversificación de las importaciones de productos provenientes del continente.
Estado Islámico de Iraq y del Levante (EI)	Condena al terrorismo y a los abusos continuados, generalizados y graves de los derechos humanos y las violaciones del derecho internacional humanitario por la organización. En particular, la persecución de individuos y comunidades con base en su religión o etnia, así como todas las formas de violencia contra civiles, en especial mujeres y niños.
Irán	Reconocimiento de su derecho al uso pacífico de la energía nuclear, consistente con sus obligaciones internacionales. Preocupación con las amenazas de acción militar y con las sanciones económicas. Apoyo al Plano de Acción Conjunta a ser acordado entre el país y China, Alemania, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos (P5+1) (b).
Palestina	Apoyo al derecho palestino de constituir un Estado contiguo y económicamente viable, existiendo lado a lado y en paz con Israel, dentro de las fronteras internacionalmente reconocidas, basadas en las líneas de 1967, con Jerusalén Oriental como su capital.
Siria	Preocupación con la situación de violencia y de violación de los derechos humanos, y también con la posibilidad de que haya armas químicas. El tratamiento de la crisis debe ocurrir sin interferencia externa y por medios pacíficos. Apoyo a las resoluciones del CSNU.
Ucrania	Necesidad de un diálogo amplio, con vistas a encontrar una solución política pacífica. Todas las partes deben cumplir todos los dispositivos del Paquete de Medidas para la Implementación de los Acuerdos de Minsk, adoptados en febrero de 2015 y endosado por el CSNU.
Otros países	Hay posicionamientos menos profundizados sobre Burundi, Guinea-Bissau, Iraq, Libia, Mali, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Somalia y Sudán del Sur. De forma general, son postulaciones que llaman la atención para la importancia de que actores locales conduzcan el proceso de solución de conflictos, promoviendo grandes diálogos nacionales. A pesar de preferir que no haya intervenciones externas, en los casos en que ellas ya existen, los trabajos de las operaciones de paz de la ONU son apoyados.

Fuente: Declaraciones conjuntas de las cumbres de los BRICS (de 2009 a 2015).
Elaboración propia.
Notas: (a) Hasta la cumbre de Ufá, realizada en julio de 2015, ellos todavía no habían sido debidamente lanzados. En septiembre de 2015, en reunión paralela a la AGNU en Nueva York, los 17 ODS fueron acuerdados. (b) En 2015, tras la cumbre, con el cambio de gobierno en Irán el P5+1 ha podido llegar a un acuerdo con el país.

Es posible captar de esa relación exhaustiva de temas y de abordajes, aunque sea variable la profundidad con que diferentes cuestiones son tratadas y examinadas por el grupo, una constante defensa del derecho al desarrollo como mínimo denominador común de los posicionamientos tomados. Asimismo, es frecuente la realización de críticas y demandas ante los países desarrollados.

Para señalar cómo el cúmulo de este acervo de consensos no ha ocurrido de manera sencilla, vale destacar, por ejemplo, que temas como "Palestina" y "derechos humanos" solamente aparecieron por primera vez en declaraciones conjuntas en 2012, superficialmente. El abordaje presente en la Tabla 2-7 apareció por primera vez apenas en 2013 y 2014, respectivamente. Desde

luego, queda claro como, por un lado, la posición escéptica de algunos en cuanto al desarrollo de la dimensión externa de la coalición tenía alguna base y, por otro lado, cómo los esfuerzos de los cinco países para superar esas diferencias revelan la importancia que ellos han atribuido al grupo en sus estrategias de política exterior.

De hecho, a lo largo de los años, ha crecido para cada uno de los cinco participantes la instrumentalizad de la coalición en sus anhelos internacionales. En el caso de Sudáfrica, Brasil e India, los BRICS colaboran para el mantenimiento de su proyección como potencias emergentes, y en cierta manera como líderes regionales de las demandas del Sur Global —en un escenario de crisis económicas y políticas—. Para Rusia, por su parte, desde que las potencias occidentales empezaron a promover su aislamiento a partir del inicio del conflicto en Crimea (Ucrania), los BRICS pasaron a significar una importante válvula de escape para demostrar que el país posee socios a quiénes recurrir. Por último, para China la principal instrumentalidad de la coalición es procesar de una manera diluida las demandas que resultan de su ascensión en el sistema internacional, de acuerdo con su estrategia de realizar una inserción discreta (Niu 2013) con poca contestación aparente del orden occidental.

Referente a la agenda de las relaciones entre los BRICS mismos, su maduración solamente ocurrió a partir de 2013, durante la Cumbre de Durban (Sudáfrica). Hasta aquel año, la dimensión interna de las relaciones estaba restringida al estímulo de medidas, en algunos temas dispersos, que favorecían la cooperación para el desarrollo. Después, con la crisis haciendo sentirse con más fuerza en los emergentes, juntamente con los descontentamientos sobre la falta de avance en el proceso de reforma de las cuotas en el Banco Mundial y el FMI en el congreso americano, las negociaciones sobre la creación del banco de desarrollo de los BRICS, de un lado, y la búsqueda por el aumento de los flujos y del valor añadido de su comercio, de otro, inauguraron la organización de una agenda de asociación económica en el bloque.

Con relación a la agenda de cooperación para el desarrollo, el tema elegido como de mayor importancia por el grupo ha sido ciencia, tecnología e innovación, el único que aparece desde la primera declaración conjunta (Ecaterimburgo, Rusia, 2009). En ese campo, hay muchas experiencias de éxito que pueden ser intercambiadas por los cinco países (para colaborar unos con las competitividades económicas de los otros). Por ejemplo, el avance brasileño en agricultura y aviación y el indio en tecnología de la información y farmacéutica, además de las muchas contribuciones que China tiene a ofrecer.

Las áreas temáticas que cuentan con reuniones regulares anuales de las autoridades nacionales por ellas responsables —algunas con más longevidad que otras— son: agricultura; bancos de desarrollo; ciudades, urbanización e infraestructura urbana; ciencia, tecnología e innovación; combate a la corrupción; comercio exterior; defensa de la concurrencia; educación;

empresas estatales; finanzas y bancos centrales; instituciones estadísticas nacionales; medio ambiente; población; salud; seguridad nacional; think-tanks; y trabajo y empleo. Además de esas áreas, existen también algunos otros encuentros regulares entre representantes del mercado y/o de la sociedad civil promovidos por los BRICS: Encuentro de Cooperativas; Foro Académico; Foro Civil; Foro Financiero; Foro Sindical; y Foro Empresarial. Por último, también ocurrió, por primera vez en 2015, la primera reunión del Foro Parlamentario.

En lo que respeta al campo de la asociación económica, es cierto que la experiencia anterior de parte de esos Foros y encuentros ha sido aprovechada para la formación de propuestas en esta área. Como marco de esa dimensión, en 2013, por primera vez ha sido divulgada la intención de establecerse un nuevo banco de desarrollo multilateral por los países del grupo. En 2014, fueron firmados los acuerdos constitutivos del NBD y del ACR, los cuales entraron en vigor en 2015.

El NBD tiene como meta movilizar recursos para proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible en los BRICS, así como en otras economías emergentes y en desarrollo. Su capital inicial autorizado es de US$ 100 billones, y el capital inicial suscrito es de US$ 50 billones, dividido igualmente entre los miembros fundadores. El poder de voto, por lo tanto, también es dividido igualmente. Su sede está en Shanghái, y el banco debería realizar sus primeras operaciones en 2016. El banco va a cooperar con los mecanismos de financiación internacionales nuevos y existentes, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, sus siglas en inglés), con sede en Pequín y con capital autorizado del mismo tamaño.

En opinión de Paulo Nogueira Batista Junior (2015), que era el representante brasileño en una de las cuatro vicepresidencias del NBD, esas iniciativas tienen la intención de suplir la demanda por financiamientos que el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo públicos no consiguen atender —y, desde luego, no estaban siendo creadas necesariamente en contraposición al orden vigente—. De todas las formas, es relevante resaltar que el banco hará emisiones de bonos en moneda china (el renminbi), lo que revela una cierta disputa con el orden de Bretton Woods, basado en el dólar.

El ACR, por su parte, posee también montante de US$ 100 billones, con el objetivo de prevenir a los países ante perturbaciones y presiones de corto plazo sobre sus balanzas de pagos. En este caso, no hay exactamente un capital invertido, pero sí un fondo virtual que puede ser solicitado por alguna de las cinco partes en caso de necesidad, obedecidas algunas condiciones. En el caso del ACR, la idea es ampliar los mecanismos de rescate para momentos de crisis. Así pues, los BRICS no estarían propiamente contraponiéndose al orden internacional de Bretton Woods (como permanecen como parte de este y de sus instituciones), sino más bien creando alternativas para una actuación más autónoma.

De forma general, en la Declaración de Fortaleza (BRICS 2014) se expresa abiertamente la intención de, además de la coordinación política, haber más cooperación y aproximación económica entre los cinco países, con vistas a facilitar interconexiones de mercado, integración financiera, conectividad en infraestructura y contacto entre las personas. De hecho, con ocasión de aquella cumbre, bajo encomienda previa, cada país ha llevado a cabo un estudio individual sobre sus relaciones económicas con los demás socios del bloque. Además de esos documentos individuales, ha sido formateado un documento colectivo, bajo la coordinación del Grupo de Contacto sobre Temas Económicos y Comerciales de los BRICS (GCTEC), denominado "Estudio Conjunto de los BRICS sobre Comercio". En él se hacen recomendaciones destinadas principalmente a la facilitación comercial y a la elevación del valor añadido en la corriente de comercio intrabloque.

Finalmente, en Ufá (2015), la agrupación ha divulgado un documento conjunto más robusto, la Estrategia para una Asociación Económica de los BRICS (BRICS 2015). En un primer análisis, llevando en consideración la lentitud de los avances en la OMC y la negociación de los mega-acuerdos comerciales en el mundo, destacado al TPP, llamaba la atención el hecho de no haber una intención expresa que siguiera en la dirección de la firma de un acuerdo de preferencias comerciales entre los BRICS.

De todos modos, la estrategia no se restringía a la facilitación de los negocios, sino que abarcaba la coordinación de políticas macroeconómicas, el cambio de informaciones en innovación y tecnologías avanzadas y la cooperación aduanera. Vale destacar, así, la firma de algunos acuerdos, como el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación entre Agencias de Seguro de Crédito a las Exportaciones, el Mecanismo de Cooperación Interbancaria y la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Cooperación en Derechos de las Propiedad Intelectual. Además, existe la intención de ampliar el uso de monedas locales en el comercio mutuo.

En esa estrategia conjunta para enfrentar la crisis, se observa con alguna claridad que, sobre todo Brasil y Rusia, inmersos en distintas crisis, ofrecían cooperación en los campos de minería, energía y agricultura, demandando, esencialmente de China, recursos para inversiones en infraestructura, además de la elevación del valor añadido general de sus importaciones.

2.3.3. China

De hecho, el fenómeno más importante de las relaciones internacionales en los primeros quince años del siglo XXI se refiere a la ascensión del Este asiático y, especialmente, de China, como el centro dinámico de la economía global. Para Brasil, la consolidación china como principal potencia emergente del sistema internacional acabó revelándose la más importante fuente de

oportunidades y de retos a incidir sobre sus estrategias de desarrollo nacional y de inserción externa.

Entre los vectores de esa relación bilateral, la cooperación científica y tecnológica ha estado presentándose como un positivo canal de intercambio de conocimientos esenciales para el avance productivo de sectores de la economía brasileña. Merecen mención los proyectos de desarrollo tecnológico con énfasis en: producción y lanzamiento de satélites; nanotecnología; biotecnología; fármacos; y sector agrícola (Pires, Paulino y Cunha 2015).

En el campo de las relaciones comerciales, sin embargo, los resultados son ambiguos. Al mismo tiempo que las exportaciones para China se convirtieron en una relevante fuente de dólares para la economía brasileña, la composición de la pauta de productos intercambiados caracterizó una relación asimétrica y vulnerable, en la cual Brasil vende bienes primarios —principalmente mineral de hierro, soya y petróleo— y adquiere una gama variada de manufacturados. De esa forma, unos términos de intercambio favorables son requisito para que la relación sea provechosa para Brasil, colocando el país en una situación de fragilidad ante la flotación internacional de los precios de las *commodities* que exporta (Andrade, Naretto y Leite 2015).

De hecho, la gran elevación de la participación de las importaciones chinas en las ventas exteriores brasileñas es un fenómeno bastante reciente, que tuvo su fase de implementación proporcionada por los efectos de la Gran Recesión iniciada en 2008. Con la interrupción del crecimiento de las adquisiciones de los países desarrollados, Asia ha logrado conquistar progresivamente la posición de principal cliente brasileño desde aquel año en adelante. De una participación de un 19%, saltó para un 32% de la totalidad de las compras en apenas cinco años (2008 a 2013) (Oliveira 2016).

Por ello, se verificó paralelamente la consolidación de una paulatina primarización de la pauta exportadora de Brasil, colaborando con una transformación de la propia estructura productiva nacional. Adicionalmente, el avance chino también llevó a la perdida de espacio en tradicionales mercados compradores de las manufacturas brasileñas en América Latina (Pereira 2014), intensificando la crisis del sector industrial del país. Las empresas brasileñas, por su parte, terminaron por formatear una relación de asociación a la producción china, en la cual juegan el papel de maquiladoras orientadas adentro (el mercado interno) (Calixtre, Biancarelli y Cintra 2014).

En el campo de la recepción de IED, el año 2010 ha sido un punto de inflexión en la composición y en el volumen de las iniciativas chinas en Brasil. Aunque desde aquel año las inversiones de China en América Latina y Caribe se hayan concentrado mayoritariamente en sectores extractivos de recursos naturales (un 90% del volumen de capital), reflejando la naturaleza de sus relaciones comerciales con la región, en la economía brasileña la relación se dio de manera

distinta. Teniendo en consideración la cantidad de proyectos, en lugar del valor invertido, en el caso de Brasil la industria ha atraído más iniciativas que el sector primario. Debido a la política brasileña de contenido nacional y de las regulaciones de protección del mercado interno, China ha efectuado en el país diferentes inversiones en sectores industriales con el objetivo de acceder el consumo no solo de los brasileños, sino también de los demás países suramericanos, utilizando Brasil como plataforma. En esa coyuntura, se destacan las inversiones en los campos automotriz y de electrónicos (Chen y Ludeña 2013).

Con relación a los financiamientos chinos, los datos señalan que, desde 2005, ellos totalizaron US$ 125 billones en la región de América Latina y Caribe. En la evolución de esas transacciones, en 2015 los préstamos bilaterales de China superaron la suma de los financiamientos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los principales países receptores fueron Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela. En un escenario de escasez del crédito oficial en el planeta, los chinos ocuparon el espacio abierto y ofrecieron recursos para el financiamiento de proyectos de su interés, como la construcción del corredor bioceánico de carreteras entre Brasil, Bolivia y Chile —para el flujo de recursos naturales—.

Además, China ha anunciado el lanzamiento de nuevas plataformas de préstamos para la región del orden de US$ 35 billones: el Fondo de Inversiones China-ALC de Cooperación Industrial, el Proyecto de Infraestructura China-ALC y el Fondo de Cooperación China-ALC —y también las propias ofertas de los bancos comerciales del país—. El interés latinoamericano por esa fuente de recursos, por su parte, se intensificó en función de la fuga de capitales de la región resultante de su desaceleración económica y de la reversión de la política monetaria expansionista americana en el final de 2015 —inaugurando una potencial nueva situación de dependencia (Myers, Gallagher y Yuan 2016)—.

Para Brasil, ese cuadro de elevación de la presencia china en su región de influencia inmediata, aunque haya proporcionado frutos importantes para la minimización de las impotencias resultantes de su propia crisis económica, significó una pérdida de poder relativo en el continente. Al mismo tiempo, la presencia china también incitó la reacción de Estados Unidos, que había mantenido históricamente a América Latina como espacio exclusivo de poder, pero en los últimos años dedicó menos atención y recursos a la región —aumentando aún más la competencia por el liderazgo regional—.

2.3.4. Comercio e inversiones

Pasando para las relaciones económicas de Brasil con el Sur Global, empezando por África Subsahariana, merece la pena recordar que los intercambios de bienes entre la potencia suramericana y estos países observaron incrementos importantes entre 2003 y 2008, acompañando

en aquellos años el aumento de la cooperación para el desarrollo prestada por la potencia suramericana y el acercamiento brasileño a los países africanos de habla portuguesa (Banco Mundial e IPEA 2011). Pasados los primeros efectos de la crisis financiera internacional, la corriente comercial ha vuelto crecer en 2010, superando en 2011 la máxima atingida anteriormente en 2008. Sin embargo, desde 2013 se han observado caídas secuenciales en estos intercambios (ver Tabla 2-8), más intensas del lado de las importaciones, pero también relevantes en el lado de las exportaciones brasileñas. Con ello, la corriente comercial registrada en 2016 ha retornado a los niveles de 2004, revelando la anulación, por lo menos en la cara económica, de los esfuerzos de acercamiento de una década entera. Es importante subrayar todavía que, aunque la corriente sea baja, es una región que compra productos de alto valor añadido de Brasil (ver Tabla 2-9).

TABLA 2-8. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ÁFRICA SUBSAHARIANA (2011-2016)

BRASIL – ÁFRICA SUBSAHARIANA						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones[1]	6.799,65	6.554,82	6.139,58	4.995,07	4.166,68	4.045,60
Exp. socio / totales (%)	2,66	2,70	2,54	2,22	2,18	2,18
Importaciones[1]	10.653,33	9.397,65	12.295,17	12.674,37	6.043,41	2.155,06
Imp. socio / totales (%)	4,71	4,21	5,13	5,53	3,52	1,57
Corriente de comercio[1]	17.452,98	15.952,46	18.434,75	17.669,44	10.210,09	6.200,65
Corr. socio / total (%)	3,62	3,43	3,83	3,89	2,82	1,92
Saldo comercial[1]	-3.853,69	-2.842,83	-6.155,60	-7.679,30	-1.876,73	1.890,54

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

TABLA 2-9. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ÁFRICA SUBSAHARIANA (2011-2016)
(Por categorías de uso)
(En %)

BRASIL – ÁFRICA SUBSAHARIANA						
Exportaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	16,43	18,15	15,93	17,65	17,21	15,25
Bienes intermediarios	23,37	21,65	26,45	27,32	27,98	32,39
Bienes de consumo	37,76	33,89	33,40	32,68	32,52	30,14
Bienes de capital	22,27	25,83	24,01	22,10	22,05	22,04
Importaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	87,85	86,56	87,91	84,72	75,16	66,68
Bienes intermediarios	5,88	6,29	4,20	3,94	6,60	10,76
Bienes de consumo	5,12	6,31	7,38	10,94	17,80	21,54
Bienes de capital	1,13	0,85	0,50	0,40	0,44	1,02

Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

En el contexto de esta región, aunque Sudáfrica se haya consolidado como el principal socio político de Brasil por su membresía en los BRICS y en el Foro IBAS, en el gobierno de Dilma Rousseff ha sido Nigeria el principal socio comercial subsahariano del país. Entre 2011 y 2014, la gran importancia nigeriana en la balanza comercial brasileña se ha dado del lado de las importaciones, las cuales correspondieron casi totalmente a una sola línea de productos: petróleo y sus derivados. Con la sequía en algunas regiones del país y la crisis de producción de las hidroeléctricas brasileñas aquellos años, Brasil ha tenido que aumentar el uso de sus termoeléctricas para mantener el consumo de la energía eléctrica. Como la producción nacional petrolera se ha convertido insuficiente, además de las deficiencias nacionales en la industria de refino, ha sido necesario importar combustible. Así, el déficit brasileño con África Subsahariana se explica casi totalmente por la "cuenta petróleo" adquirida con Nigeria. En 2016, con la reducción de estas importaciones, debido al aumento de la extracción del petróleo en la banda del presal[52] y a mejoras climáticas, el déficit se convirtió en superávit.

Las relaciones comerciales de Brasil con los países árabes han seguido un patrón muy parecido con lo de África Subsahariana, habiendo sido impulsadas políticamente en los años 2000 por medio de las cumbres ASPA. En el gobierno de Dilma Rousseff, conforme las Tablas 2-10 y 2-11, aunque la caída de las exportaciones brasileñas a esta región haya ocurrido de forma ininterrumpida entre 2011 y 2016, el ritmo ha sido más suave si comparado a lo de otras partes del mundo, lo que ha permitido incrementar ligeramente la participación de esta región en el total exportado por Brasil. Por otro lado, las importaciones cayeron a la mitad de 2014 en adelante, debido a la mejora del problema energético doméstico brasileño y la reducción de las compras de

[52] Referente a reservas ubicadas en rocas de aguas muy profundas de las plataformas continentales, más allá de gruesas capas de sal sedimentado (Petrobras 2020).

combustibles. Así, la participación árabe en la corriente de Brasil flotó alrededor de un 6% a lo largo del periodo, manteniéndose estable en esta franja. Sin embargo, a la diferencia de África Subsahariana, la mitad de las compras de los países árabes son de materias primas.

TABLA 2-10. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON EL ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA (2011-2016)

BRASIL – ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones[1]	17.700,95	17.092,48	15.838,48	15.142,98	13.934,91	13.885,49
Exp. socio / totales (%)	6,91	7,05	6,54	6,73	7,29	7,50
Importaciones[1]	10.974,58	12.320,64	12.596,01	12.441,66	8.052,70	6.043,99
Imp. socio / totales (%)	4,85	5,52	5,25	5,43	4,70	4,39
Corriente de comercio[1]	28.675,53	29.413,11	28.434,49	27.584,64	21.987,61	19.929,48
Corr. socio / total (%)	5,95	6,32	5,90	6,07	6,06	6,17
Saldo comercial[1]	6.726,37	4.771,84	3.242,47	2.701,33	5.882,21	7.841,50

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

TABLA 2-11. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON EL ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA (2011-2016)
(Por categorías de uso)
(En %)

BRASIL – ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA						
Exportaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	55,73	57,42	60,05	56,85	58,81	51,00
Bienes intermediarios	29,74	29,07	27,30	26,96	28,90	33,54
Bienes de consumo	9,70	9,04	9,72	10,15	8,68	11,68
Bienes de capital	4,81	3,84	2,78	5,62	3,32	3,40
Importaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	37,84	41,35	42,62	37,00	34,70	29,60
Bienes intermediarios	20,05	20,39	23,49	24,16	28,62	36,97
Bienes de consumo	39,66	36,20	31,10	36,09	33,43	31,19
Bienes de capital	2,45	2,06	2,79	2,75	3,26	2,24

Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

Con Asia Meridional, a lo largo del gobierno de Dilma Rousseff más de un 90% de los intercambios brasileños de bienes se han dado con India. Debido a su representatividad en la región, los datos de las Tablas 2-12 y 2-13 presentan las magnitudes de las compras y de las ventas de productos de Brasil solamente con este país. Como en el caso de Sudáfrica, aunque los indios también sean socios políticos privilegiados de los brasileños, la importancia de este país para las relaciones comerciales de la potencia suramericana es mediana. Además de ello, las exportaciones de Brasil son predominantemente de productos básicos e intermediarios, mientras las importaciones son casi exclusivamente de productos manufacturados. Así, en algunos años se observaron déficits comerciales para Brasil. A pesar de la búsqueda por una mayor asociación

comercial entre los BRICS que se empezó a negociar a partir de 2013, en verdad la corriente con India disminuyó secuencialmente de 2014 en adelante, sea en términos absolutos o relativos. A pesar de India haber figurado entre los diez socios comerciales más importantes de Brasil los años 2012, 2014 y 2015, el comercio de Brasil con Chile, por ejemplo, tiene más relevancia de una manera general (un 2,27% de la corriente en 2016).

TABLA 2-12. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON INDIA (2011-2016)

BRASIL – INDIA						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones[1]	3.200,70	5.576,93	3.130,07	4.788,74	3.617,45	3.161,43
Exp. socio / totales (%)	1,25	2,30	1,29	2,13	1,89	1,71
Importaciones[1]	6.081,03	5.042,83	6.357,57	6.640,27	4.289,58	2.482,60
Imp. socio / totales (%)	2,69	2,26	2,65	2,90	2,50	1,80
Corriente de comercio[1]	9.281,73	10.619,76	9.487,64	11.429,00	7.907,03	5.644,04
Corr. socio / total (%)	1,92	2,28	1,97	2,52	2,18	1,75
Saldo comercial[1]	-2.880,34	534,10	-3.227,49	-1.851,53	-672,13	678,83

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

TABLA 2-13. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON INDIA (2011-2016)
(Por categorías de uso)
(En %)

BRASIL – INDIA						
Exportaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	72,26	71,51	61,33	58,80	42,90	36,07
Bienes intermediarios	19,60	20,97	30,16	34,79	49,17	58,05
Bienes de consumo	2,08	0,84	1,66	1,67	2,03	2,34
Bienes de capital	6,06	6,19	6,83	4,72	5,88	3,52
Importaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	1,00	1,12	0,98	0,74	0,85	1,19
Bienes intermediarios	26,90	31,69	26,08	26,00	32,00	56,46
Bienes de consumo	61,75	53,47	62,79	63,73	54,23	27,46
Bienes de capital	10,15	13,71	10,15	9,53	12,91	14,90

Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

Finalmente, de acuerdo con lo que ha sido mencionado otras veces en este capítulo, la región que ganó más espacio en la corriente comercial brasileña a lo largo de los años 2000, con refuerzo tras la crisis de 2008, ha sido Asia Oriental y el Pacífico. No se trata de una exclusividad brasileña, dado que el crecimiento tanto de la economía como de las exportaciones asiáticas, especialmente las chinas, ha sido sentido por todas las partes del planeta, sea de manera positiva o negativa. De 2011 a 2016, alrededor de un 80% de los bienes intercambiados por Brasil con esta región ha ocurrido solamente con tres países, en este orden: China, Japón y Corea del Sur.

De acuerdo con los datos informados por las Tablas 2-14 a 2-17, el pico de exportaciones, de importaciones y, por ende, de la corriente comercial de Brasil con esta región ha ocurrido el año 2013. De este año en adelante, aunque la moneda brasileña se haya devaluado progresivamente, el agotamiento del ciclo de alta de las *commodities* y la ralentización del crecimiento chino (y asiático) hicieron que, en términos absolutos, las magnitudes del comercio de mercancías sufrieran caídas secuenciales los años siguientes, incluso de las exportaciones. Sin embargo, en términos relativos, la participación del Este asiático en la corriente comercial del gigante suramericano siguió su tendencia de crecimiento, atingiendo un 29,68% el año 2016. Aunque estos intercambios sean de "mala calidad" para Brasil, representando la principal causa de la reprimarización de las exportaciones del país y siendo uno de los más importantes factores que ponen en riesgo sus industrias, el sostenimiento de altos saldos positivos para la potencia de América del Sur expone los vicios de esta relación.

TABLA 2-14. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO (2011-2016)

BRASIL – ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones[1]	70.991,29	66.957,56	71.642,18	66.377,47	56.886,29	56.041,37
Exp. socio / totales (%)	27,73	27,60	29,60	29,49	29,76	30,25
Importaciones[1]	62.232,13	61.686,23	64.926,77	62.548,01	50.071,00	39.747,43
Imp. socio / totales (%)	27,51	27,64	27,08	27,30	29,21	28,90
Corriente de comercio[1]	133.223,42	128.643,80	136.568,95	128.925,49	106.957,28	95.788,79
Corr. socio / total (%)	27,62	27,62	28,35	28,38	29,50	29,68
Saldo comercial[1]	8.759,15	5.271,33	6.715,41	3.829,46	6.815,29	16.293,94

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

TABLA 2-15. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO (2011-2016)
(Por categorías de uso)
(En %)

BRASIL – ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO						
Exportaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	74,51	72,78	76,48	74,17	71,96	69,69
Bienes intermediarios	17,79	18,32	17,87	18,64	19,74	20,67
Bienes de consumo	3,10	3,88	2,72	3,12	3,06	2,78
Bienes de capital	4,56	4,70	2,86	4,01	5,19	6,80
Importaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	5,48	3,66	3,38	3,26	3,45	3,77
Bienes intermediarios	20,26	19,84	20,66	22,72	23,42	23,57
Bienes de consumo	26,01	24,42	23,66	22,01	22,44	19,41
Bienes de capital	48,23	52,07	52,30	52,01	50,69	53,26

Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

TABLA 2-16. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON CHINA (2011-2016)

BRASIL – CHINA						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones[1]	44.314,60	41.227,54	46.026,15	40.616,11	35.607,52	35.133,59
Exp. socio / totales (%)	17,31	17,00	19,02	18,04	18,63	18,97
Importaciones[1]	32.790,63	34.251,27	37.303,82	37.344,99	30.719,41	23.363,99
Imp. socio / totales (%)	14,49	15,35	15,56	16,30	17,92	16,99
Corriente de comercio[1]	77.105,23	75.478,81	83.329,97	77.961,09	66.326,93	58.497,58
Corr. socio / total (%)	15,99	16,21	17,30	17,16	18,29	18,12
Saldo comercial[1]	11.523,96	6.976,27	8.722,34	3.271,12	4.888,12	11.769,60

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

TABLA 2-17. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON CHINA (2011-2016)
(Por categorías de uso)
(En %)

BRASIL – CHINA						
Exportaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	84,97	82,44	84,66	84,32	80,35	81,04
Bienes intermediarios	11,95	13,15	13,16	13,75	15,37	15,16
Bienes de consumo	0,67	0,57	0,52	0,52	0,63	0,60
Bienes de capital	2,34	3,38	1,58	1,35	3,59	3,14
Importaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	1,30	1,15	1,24	1,15	1,41	1,77
Bienes intermediarios	24,94	23,15	24,37	26,43	26,12	27,68
Bienes de consumo	24,47	24,61	23,84	23,42	24,02	21,04
Bienes de capital	49,28	51,07	50,55	49,00	48,46	49,51

Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

Entrando en el campo del IED, han sido pocos los casos en los cuales las empresas transnacionales brasileñas han elegido a los países de África como su destino. De 2011 a 2016, fueron apenas 17 proyectos (un 4% del total). Un 25% de estos proyectos estaban relacionados con actividades del sector primario. Son apenas cinco los países de destino: Mozambique, Sudáfrica, Ghana, Angola y Guinea. En el sentido contrario, la recepción del IED por Brasil, la relevancia de África es aún más pequeña para la potencia suramericana: entre 2011 y 2016, fueron apenas 13 proyectos (un 1% del total recibido). El sector con más proyectos ha sido el de metales, y el principal inversor, con un 70% del total, es Sudáfrica. En cierto modo, estos datos reflejan la propia posición periférica del continente africano en el sistema económico mundial.

El caso del Oriente Medio es similar a lo de África: para Brasil, entre 2011 y 2016, no ha sido una región de relevancia ni como fuente, ni como destino del IED. Las empresas transnacionales brasileñas implementaron apenas 8 proyectos en estos países (un 2% del total). Más de la mitad de estas inversiones se relacionaron con los sectores de bienes de consumos,

alimentos y tabaco. Son apenas dos los países receptores: Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Omán. En el sentido contrario, la recepción del IED por Brasil, la relevancia de esta región también es aún más pequeña, como en el caso africano: apenas 31 proyectos (un 1% del total recibido). Los sectores de transporte y carbón, petróleo y gas responden por más de la mitad de las iniciativas. Los países inversores a lo largo del gobierno de Dilma Rousseff han sido apenas tres: Israel, EAU y Kuwait.

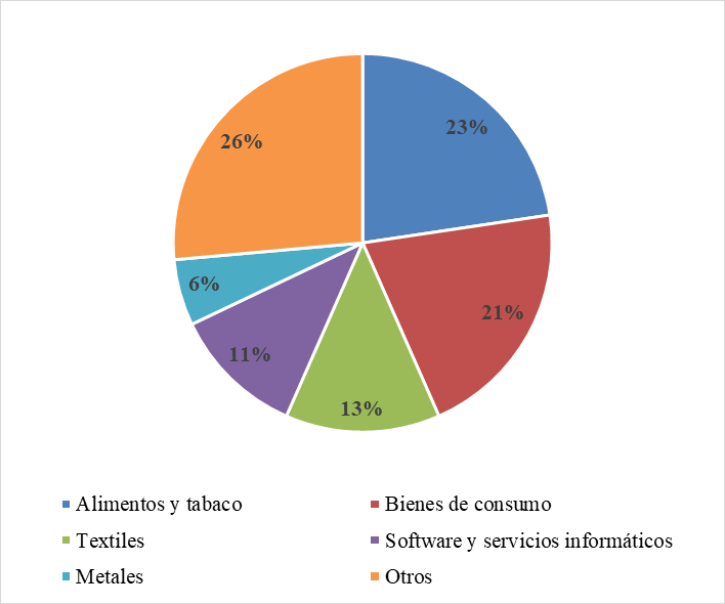
Por fin, en el caso de Asia y el Pacífico, aunque desde el punto de vista comercial sea una región que ha tenido una creciente participación en los flujos brasileños desde la crisis de 2008, su presencia entre los destinos del IED de empresas brasileñas no ha aumentado en la misma proporción. Probablemente, las deficiencias de la estructura productiva brasileña, las diferencias lingüísticas y culturales y la distancia geográfica pesan más en el caso de la realización de inversiones directas si comparado a los intercambios de bienes. Así, entre 2011 y 2016, aunque la cantidad de proyectos sea importante (un 13% del total brasileño en el mundo), el capital invertido, especialmente de 2013 en adelante, ha sido bajo. La diversificación sectorial y geográfica, sin embargo, es amplia (ver Tabla 2-18 y Gráficos 2-3 y 2-4).

TABLA 2-18. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN ASIA Y EL PACÍFICO (2011-2016)

Año	Proyectos	Capital invertido[1]	Empleos
2011	13	1.702	2.726
2012	5	69	1.392
2013	14	579	2.337
2014	8	168	1.091
2015	9	256	1.466
2016	4	207	1.407
TOTAL	53	2.982	10.419

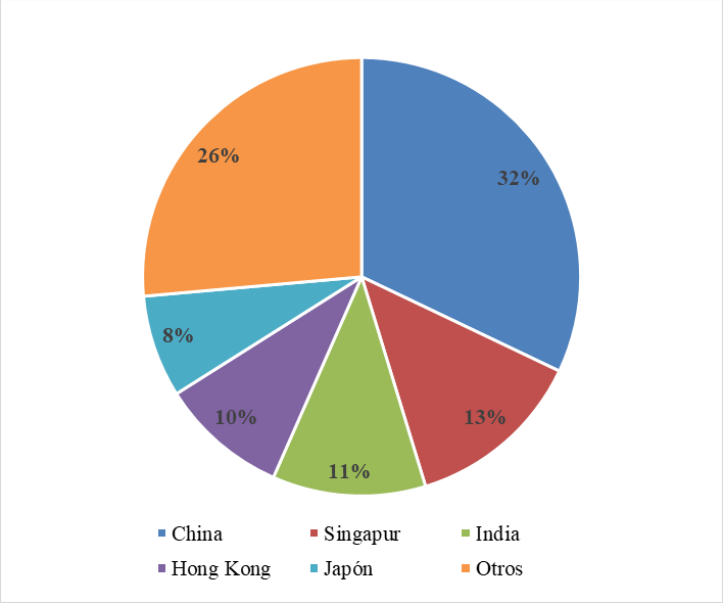
1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

GRÁFICO 2-3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN ASIA Y EL PACÍFICO (2011-2016)
(En % de la cantidad de proyectos)



Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

GRÁFICO 2-4. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN ASIA Y EL PACÍFICO (2011-2016)
(Por países)
(En % de la cantidad de proyectos)



Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

En el sentido contrario, la realización de IED por países de Asia y el Pacífico en Brasil, las magnitudes son más significativas, especialmente en términos absolutos. Los 318 proyectos de esta región corresponden a un 14% de todas las inversiones recibidas por Brasil entre 2011 y 2016 (ver Tabla 2-19). De todos modos, el principal inversor, Japón (ver Gráfico 2-6), ya realiza aportes

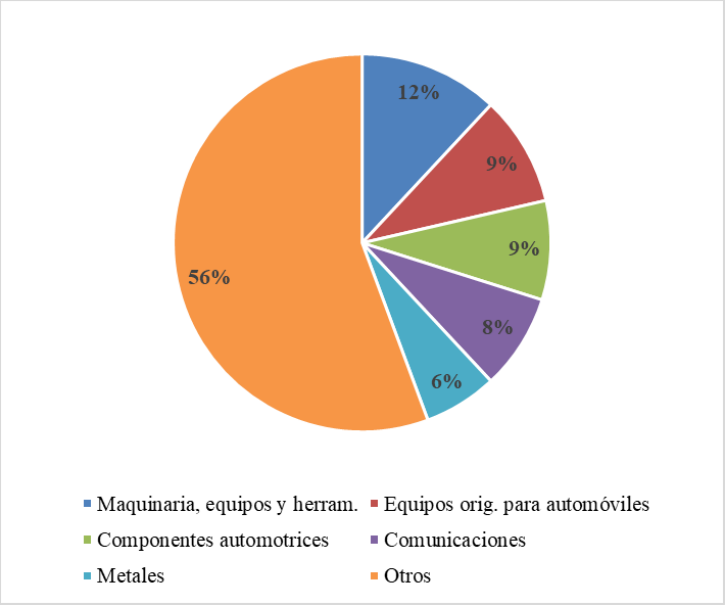
de capitales productivos en la economía brasileña hace algunas décadas. Así, el crecimiento chino en los intercambios comerciales de la potencia suramericana todavía no se ha traducido en un aumento proporcional de sus inversiones en el país. De hecho, en el sector automotivo, uno de los objetivos del programa Innovar-Auto brasileño era sustituir las importaciones de coches chinos por la atracción del IED de aquel país. Aunque este sector haya acumulado un 18% de los proyectos en el periodo analizado, el tamaño del grupo "otros" (ver Gráfico 2-5), con más de la mitad da cantidad de iniciativas, revela la existencia de una gran diversificación sectorial de estas inversiones.

TABLA 2-19. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE PAÍSES DE ASIA Y EL PACÍFICO EN BRASIL (2011-2016)

Año	Proyectos	Capital invertido[1]	Empleos
2011	79	8.778	25.319
2012	64	6.950	18.261
2013	59	4.638	10.887
2014	44	2.295	9.599
2015	48	2.922	7.677
2016	26	2.306	5.985
TOTAL	318	27.889	77.728

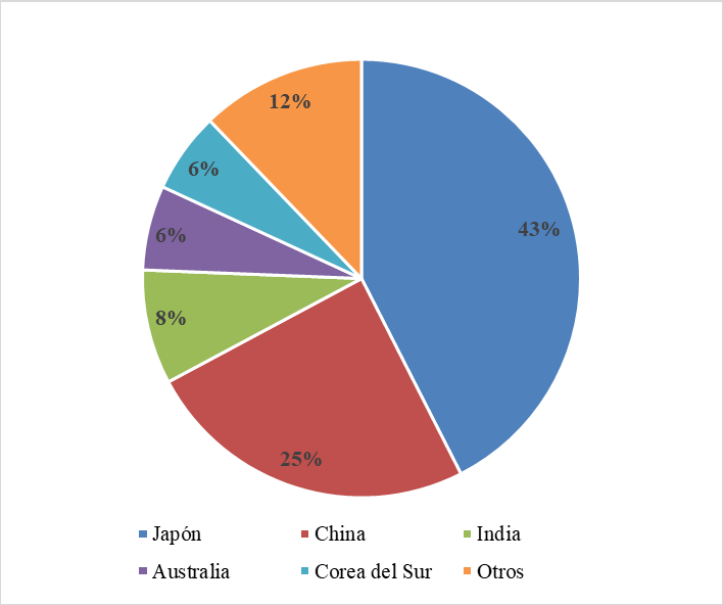
1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

GRÁFICO 2-5. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE PAÍSES DE ASIA Y EL PACÍFICO EN BRASIL (2011-2016)
(En % de la cantidad de proyectos)



Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

GRÁFICO 2-6. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL ORIGEN DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE ASIA Y EL PACÍFICO EN BRASIL (2011-2016)
(Por países)
(En % de la cantidad de proyectos)



Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

2.4. Apuntes preliminares

Apostando en la estrategia de cooperación Sur-Sur iniciada en el gobierno de Lula da Silva y continuada en el gobierno de Dilma Rousseff, a inicios del siglo XXI Brasil buscó una inserción en el sistema internacional como actor global, además de una proyección como potencia emergente. El apoyo de los demás países periféricos se reveló como una apuesta central para la reducción de las asimetrías de poder vigentes en el mundo. Sin embargo, aunque esta estrategia de cooperación Sur-Sur haya permanecido central en la política exterior impulsada por el gobierno de Dilma Rousseff, se observa que hubo una reducción notable en la proposición de nuevas iniciativas en los principales mecanismos existentes. En el caso del Foro IBAS, la realidad ha sido el abandono.

Diferentemente, los BRICS ganaron cada vez más centralidad en la política exterior como un todo, en función de la regularidad anual de las cumbres, la creación de instituciones propias como el NBD y el ACR, el crecimiento de los proyectos de cooperación para el desarrollo y la disposición conjunta para promover un salto en dirección a la asociación económica. Con todo, las condiciones económicas de la potencia suramericana se deterioraron mucho de 2013 en adelante, reduciendo el impacto de estos esfuerzos políticos.

Tomando las relaciones Sur-Sur como foco específico, sean las regionales o las globales, el análisis del período indica que, aunque el país haya presentado importantes conquistas, no se puede dejar de señalar también que ha tenido reveses relevantes, los cuales impactaron

negativamente en la promoción de su estatus de potencia emergente en el mundo. Estos malogros parecen resultar tanto del deterioro de las condiciones económicas y políticas internacionales impulsado por la Gran Recesión, como también por una menor disposición para lanzar y mantener iniciativas por parte de la política exterior implementada por el gobierno de Dilma Rousseff. Estos factores de fondo explicativo serán evaluados de manera sistemática en el capítulo 4.

De todas formas, debe ser señalado que, por un lado, son frutos directos de la cooperación Sur-Sur las elecciones de José Graziano da Silva para la dirección-general de la Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación (FAO) en 2011 y 2015 y de Roberto Azevêdo para la dirección-general de la OMC en 2013, puesto que fueron fundamentales los votos de los países del Sur Global (latinoamericanos, caribeños y africanos) para que se concretizaran. Además, también fue esencial el apoyo de estos países para que la Rio+20 haya sido capaz de construir un consenso alrededor de algunos resultados importantes para la agenda del mundo en desarrollo, como el hincapié hecho en la reducción de la pobreza como principal objetivo del desarrollo sostenible. Además, es también un éxito el lanzamiento de la discusión de los ODS y de la Agenda Post-2015/2030[53], que contó con un objetivo específico (el 17) relacionado al deber de los países desarrollados en prestar cooperación financiera a los países en desarrollo como condición para la conquista de los demás objetivos.

Por otro lado, el rechazo al Acuerdo Tripartito para la cuestión nuclear de Irán ha expuesto la fragilidad del país al intentar involucrarse en las agendas prioritarias de las potencias occidentales con el Tercer Mundo. Los difíciles despliegues de algunas otras iniciativas reforzaron esa imagen: la baja adhesión concreta al concepto de RwP y su posterior abandono; el tratamiento irrespetuoso recibido de Israel e Indonesia; el impase de la Ronda de Doha y la creciente dificultad del G-20 comercial permanecer unido en sus demandas de acceso a los mercados agrícolas de los países desarrollados; además del propio malogro en promover la reforma del CSNU y conquistar una plaza permanente en el órgano.

En el campo de la integración regional, ha sido un periodo en el cual se ha observado una reducción considerable del entusiasmo brasileño para crear iniciativas o perfeccionar las instituciones existentes. En ese sentido, en Mercosur la única iniciativa que ha recibido una atención más atenta del gobierno de Dilma Rousseff ha sido el relanzamiento de las negociaciones con la UE —un caso en el cual había apoyo del sector privado doméstico, pero también había restricciones externas, en el bloque y en la contraparte—. Por otro lado, el gobierno no ha conquistado el apoyo necesario en el legislativo para aprobar las elecciones directas de los mercodiputados o para internalizar el Código Aduanero Común. Tampoco las condiciones

[53] Las cuestiones referentes al régimen internacional de medio ambiente y cambios climáticos serán discutidas con más detalles en el próximo capítulo, en el apartado de las relaciones con la UE.

externas generales y bilaterales eran favorables: el golpe en Paraguay, el proteccionismo argentino y la crisis política en Venezuela consumieron la mayor parte de las energías, en un contexto marcado por un endurecimiento de la crisis internacional, la caída del crecimiento económico y de la recaudación fiscal y el fin del ciclo de alta de las *commodities*. En su conjunto, ha sido un periodo caracterizado de manera general por la inercia institucional de la integración regional, pero en algunos casos presentando retrocesos, como la reducción en la ejecución de los proyectos del FOCEM.

En UNASUR, la falta de un norte específico para el proceso hizo que presentara avances visibles en solamente tres de más de diez áreas temáticas en las que pretende actuar. La división interna entre países con inserción externa de corte más liberal y otros más desarrollistas ha sido otro factor que contribuyó a dificultar la formación de nuevos consensos —revelando la incapacidad brasileña para liderar la región—. Con ello, han crecido las críticas en el sentido de que estos procesos presentaban carácter ideológico y que, de manera general, eran ineficientes en la conquista de sus objetivos. Aunque la CELAC haya presentado un desarrollo relevante en la definición de sus finalidades año tras año y haya obtenido importantes conquistas, especialmente la presión por la reincorporación de Cuba a las Cumbres de las Américas, la política exterior brasileña no ha sido contundente en la divulgación de su papel en ese proceso y, por tanto, no ha podido capitalizar con esa victoria —la cual fue acreditada al Papa Francisco—.

Así, de 2011 a 2016, sobre todo a partir de 2013, la presencia brasileña en el mundo en desarrollo sufrió una fuerte retracción, política y económicamente. Con ello, la proyección del país como potencia emergente ha perdido la efervescencia de los años anteriores. Al fin y al cabo, la capacidad y la disposición para portarse como portavoz de las demandas del Sur Global se vieron muy reducidas.

CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016): CONTINUIDAD CON REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL ACTIVISMO – LAS RELACIONES CON LAS GRANDES POTENCIAS

3.1. Introducción

Siguiendo el guión presentado en la introducción del capítulo anterior, este tercer capítulo tiene dos objetivos centrales. Primero, complementar el análisis de la política exterior brasileña implementada en el gobierno de Dilma Rousseff, teniendo como objeto específico las relaciones del país con las grandes potencias: Estados Unidos y Unión Europea. Segundo, con base en las descripciones efectuadas, sistematizar los variados aportes por medio de la realización de una amplia inferencia, la cual está destinada a caracterizar y periodizar la política exterior brasileña de dicho gobierno de forma integral.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: tras esta primera sección introductoria, la segunda sección está dedicada a analizar las relaciones de Brasil con la superpotencia mundial, Estados Unidos. Desde el punto de vista del análisis de la política exterior brasileña, existe un consenso respecto al argumento de que el posicionamiento adoptado por determinado gobierno de Brasil ante los americanos es un rasgo definidor de toda la estrategia de inserción internacional que dicha administración impulsa (Lima 1994; Vizentini 2002; Amorim Neto 2011). Por tanto, es una sección que tiene papel importante para la realización de la inferencia descriptiva general.

La tercera sección está dedicada a las relaciones de Brasil con la Unión Europea, con un enfoque destacado del instrumento político-diplomático que las dos contrapartes ponen en marcha desde el año 2007: la Asociación Estratégica. También se evalúa en esta sección la manera que la dinámica de cumbres entre la UE y la CELAC ha ofrecido retos y oportunidades para la proyección de Brasil como potencia emergente. Además, la sección incluye algunos aportes sobre los efectos de las crisis en Brasil y en el bloque europeo sobre sus relaciones bilaterales.

Por último, la cuarta sección cierra esta primera parte de la tesis, respondiendo a la primera pregunta de investigación y concluyendo el primer objetivo general por medio de la realización de una inferencia descriptiva. Así, una caracterización general asentada en el conjunto de descripciones presentado es sugerida para la estrategia de política exterior brasileña impulsada a lo largo del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016).

3.2. Estados Unidos

3.2.1. Breves precedentes

De acuerdo con la sistematización propuesta por Hirst (2006, 93), las relaciones históricas entre Brasil y Estados Unidos a lo largo del siglo XX pueden ser divididas analíticamente en cuatro etapas, cada una de ellas caracterizada por un patrón de relaciones más o menos definido. En primer lugar, del inicio del siglo hasta comienzos de los años 1940, se observó una alianza *de facto* entre las dos naciones. Enseguida, el periodo que va de 1942 hasta 1977 ha sido caracterizado por el alineamiento brasileño a las iniciativas de política exterior americanas en el mundo. Después, hasta 1990, Brasil pasó a asumir una posición autónoma con relación a la superpotencia, siguiendo una estrategia no-alineada, pragmática y tercermundista. Finalmente, tras este año, se ha iniciado la etapa de ajustes de estas relaciones bilaterales, con posturas más flexibles en ambos lados.

En el siglo XXI, a partir del gobierno de Lula da Silva (2003-2010), tuvo lugar la etapa de afirmación en las relaciones Brasil-Estados Unidos, marcada por "posicionamientos altivos que pretenden demarcar los límites de las concesiones [americanas] y el alcance de las pretensiones brasileñas" (Hirst 2006, 94). Pecequilo (2010, 133), haciendo un balance de estas relaciones en el mismo gobierno, concluye que ellas se han convertido más fuertes en el periodo, con esfuerzos de los dos lados para la "construcción de entendimientos mutuos con visiones compartidas en algunas cuestiones, respetando diferencias de opinión". Milani (2011, 80) afirma que en el gobierno de Lula da Silva "Brasil ha defendido el multilateralismo y el bilateralismo [ante Estados Unidos] con base en la reciprocidad".

De una manera general, es posible afirmar que, con la inauguración del gobierno de Lula da Silva, el modelo de inserción internacional adoptado por Brasil sufrió diversos ajustes, con el objetivo de conquistar una presencia más autónoma y competitiva del país en el sistema internacional. De acuerdo con Cervo (2006), cuatro sendas de cambios merecen ser destacados en esta nueva actuación externa brasileña. En primer lugar, las negociaciones en los foros multilaterales internacionales pasaron a ser realizadas con más realismo. En este punto, son relevantes las coaliciones internacionales formadas con otros países en desarrollo. En segundo lugar, el gobierno buscó reducir la vulnerabilidad externa impuesta por el periodo anterior, principalmente con relación a los déficits de la balanza comercial, la dependencia tecnológica y la escasa internacionalización de las empresas brasileñas. En tercer lugar, el país se ha volcado con más profundidad a la América del Sur, comprendiendo que la integración regional fortalecería el continente en sus relaciones con el centro hegemónico y el resto del mundo. Por fin, fueron recuperados "la independencia de la inserción internacional, el realismo evolucionado a pragmatismo y el desarrollo nacional como vector de la política exterior" (Cervo 2006, 29).

Vigevani y Cepaluni (2007, 283), por su parte, argumentan que la política exterior brasileña, con Lula da Silva, pasó a buscar autonomía de acción para el país por medio de la diversificación de socios en el mundo. Eso significó "la adhesión del país a los principios y a las normas internacionales por medio de alianzas Sur-Sur, incluso regionales, y de acuerdos con socios no tradicionales (China, Asia-Pacífico, África, Europa Oriental y Oriente Medio)".

Por todo ello, se ha observado en el gobierno de Lula da Silva un proceso en el cual las relaciones de Brasil con los centros tradicionales de poder del sistema internacional —destacados para Estados Unidos— cedieron espacio para contactos importantes con nuevos socios. De todas formas, como indica Pecequilo (2010, 133), eso no ha significado un aflojamiento de las relaciones bilaterales entre las dos economías más grandes de las Américas. Conforme argumenta la autora, aunque no se haya observado convergencia de posiciones y de intereses en todos los temas, la relación se ha fortalecido porque ambas partes buscaron entendimientos, respetándose mutuamente. De acuerdo con Cervo (2010, 29), los dos países se relacionaron con franquicia y autonomía, tanto en las concordancias como en las discordancias. Milani (2011, 80) defiende que las relaciones bilaterales "permanecieron relevantes (…), pero dejaron de ser prioritarias". En gran parte, ese fortalecimiento de las relaciones ha sido posibilitado por el nuevo perfil internacional conquistado por Brasil a lo largo de aquellos años, pasando a ser considerado una de las más importantes potencias emergentes del siglo XXI.

Entre los temas económicos que involucraron los dos países de 2003 a 2010, el periodo estuvo marcado por algunas disputas en el Órgano de Solución de Controversias (OSC) de la OMC, destacándose la victoria brasileña en el caso del algodón. En el ámbito de la Ronda de Doha, los dos países se han puesto en posiciones relativamente opuestas. Brasil demandó, inicialmente con el apoyo del G-20 comercial, reducciones del proteccionismo y de los subsidios agrícolas practicados por Estados Unidos y Unión Europea. A pesar de las disputas, los dos países encorajaron el crecimiento de sus cambios comerciales, con resultados positivos hasta 2008, cuando se inició la crisis financiera internacional. Desde entonces, el fortalecimiento del G-20 financiero como foro primordial para discutir las medidas para la recuperación económica global, patrocinado por Estados Unidos, también fue un factor que ha permitido la aproximación entre las dos naciones.

La intransigencia del gobierno de George W. Bush para negociar los temas agrícolas dentro del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue uno de los principales motivos indicados por Brasil para el congelamiento y el cierre de las negociaciones sobre este asunto —además de la falta de apoyo de su sector privado industrial al proyecto—. Por otro lado, la firma de un acuerdo de cooperación tecnológica con foco en etanol y biocombustibles en 2007 ha demostrado que también había espacio para convergencias.

En la esfera política, además del distanciamiento brasileño —retórico y práctico— de las iniciativas militares americanas alrededor de la Guerra Contra el Terror a lo largo del gobierno Bush, dos cuestiones de divergencias con la administración del presidente Barack Obama se han puesto en relieve: 1) el caso del golpe en Honduras en 2009, en el cual cada uno de los países apoyó lados opuestos de la disputa política en el país; 2) y la mencionada propuesta turco-brasileña, en 2010, de una solución negociada para la cuestión nuclear de Irán, la cual tenía el aval de la superpotencia en un primer momento, pero después ha sido acusada de interrumpir las negociaciones lideradas por las grandes potencias. Las dos situaciones se revelaron como intentos brasileños de exhibir posiciones autónomas ante Estados Unidos, sea en el plano regional, sea en el global —formando parte incluso de la estrategia de buscar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) en la eventualidad de una reforma del órgano—.

De todas formas, estas disidencias demostraron la elevación del perfil de la inserción internacional de Brasil, la cual fue formalmente reconocida por los americanos por medio de discursos de algunas de sus más importantes autoridades, especialmente tras la crisis de 2008 y la aceleración del proceso de redistribución de poder económico que ella ha provocado en el sistema internacional. En cierta manera, tales disidencias contribuyeron para el fortalecimiento de las relaciones, puesto que demostraron el respecto existente entre las contrapartes, conforme también argumenta Pecequilo (2010).

3.2.2. Las visitas presidenciales intercambiadas en 2011 y 2012

Nada más proclamarse los resultados de las elecciones brasileñas de 2010 confirmando la victoria de Dilma Rousseff para la presidencia, el presidente de Estados Unidos efectuó una llamada telefónica para felicitarla por su "conquista histórica" e invitarle para una visita a su país. Conforme ha sido divulgado, en aquella oportunidad Barack Obama también manifestó su entusiasmo en dar continuidad a los proyectos estratégicos en progreso con el gobierno brasileño, a ejemplo de los establecidos en el área de biocombustibles. La atención personal conferida por el mandatario de la superpotencia del sistema internacional demostraba el prestigio conquistado por Brasil en aquel momento.

Desde luego, el contacto telefónico produjo negociaciones diplomáticas que llevaron a la realización de dos encuentros bilaterales, en 2011 y 2012: el primero, cuando el presidente americano decidió empezar su gira por América del Sur con la visita a Brasil, pasando por Brasilia y Rio de Janeiro, ciudad en la cual ha proferido un discurso a la población brasileña cargado de elogios al país; y el segundo, al año siguiente, cuando la presidenta brasileña realizó un viaje oficial visitando Washington y Boston. En aquellos dos años, los mandatarios se encontraron oficialmente una tercera vez más, con ocasión del lanzamiento de una iniciativa conjunta que tuvo lugar a las

márgenes de la Asamblea General anual de las Naciones Unidas de 2011 (Nueva York), la Asociación para Gobierno Abierto.

En Brasil y en Estados Unidos los presidentes tienen prerrogativas constitucionales que les confieren gran autoridad en política exterior. Es visible en estos países el carácter simbólico del cargo, que se define por el modelo *hero-in-history*, en el cual se observa una práctica rutinaria de atribuir éxitos y fracasos en la política exterior al presidente del gobierno en que ocurrieron (Wittkopf, Jones y Kegley Junior 2008). Debido a ello, en ambos países la diplomacia presidencial tiene énfasis en la política exterior, cuya importancia se debe "a las expectativas que crea, a la capacidad de los mandatarios de promover o no los puntos de la agenda, a la presión política que ellos son o no capaces de generar con su actuación y a la autoridad que prestan a los actos de que participan o refrendan con su presencia" (Danese 2017, 89). Por lo tanto, parece una buena estrategia de análisis hacer la descripción de estas relaciones bilaterales teniendo como base la agenda de los encuentros oficiales, relacionando los discursos y las declaraciones conjuntas de los presidentes con el contexto general de la política internacional y de sus relaciones históricas.

En este sentido, en los documentos resultantes de estos encuentros de 2011 y 2012, se encuentran los valores compartidos por los dos países y las características comunes. Esto muestra la presencia de un intento de las contrapartes para caracterizar positivamente el estado de las relaciones bilaterales. Entre los tres encuentros, la visita de Obama a Brasil ha sido el momento en el cual esa cuestión estuvo presente de manera más enfática. En cierta manera, además de hacer parte de la etiqueta diplomática, traer las afinidades en primer lugar cumple la función retórica de comunicar que la naturaleza de las relaciones bilaterales está basada en la confianza mutua, la cual es imprescindible para la construcción de una asociación global de largo plazo. Por tanto, el mensaje subyacente es que, aunque divergencias de opiniones sobre determinadas cuestiones puedan existir, la relación se basa en valores y objetivos comunes. Ello explica la razón de que estas postulaciones reciban mayor énfasis y sean reafirmadas algunas veces en el primer encuentro entre los dos presidentes.

De acuerdo con las declaraciones, la lista de principios y valores que defienden ambos países en su inserción internacional puede ser así resumida: el deseo de construir un orden mundial inclusivo y justo; el compromiso con la promoción de la democracia; el respeto a los derechos humanos; el entendimiento entre las diversas culturas; y la defensa de la inclusión económica y social alrededor del mundo. Otros principios recurrentes son la libertad, la igualdad, la justicia social, el respeto a la soberanía, el repudio a la discriminación racial y étnica y la defensa de la sustentabilidad ambiental. En uno de sus discursos, Dilma Rousseff añadió que la afinidad entre los dos gobiernos se debe también al hecho de que la elección de ambos presidentes son marcos

históricos para la democracia de sus países: ella es la primera mujer que llegó a la presidencia de Brasil, él es el primer negro presidente de Estados Unidos.

Sin embargo, en la visita de Obama, no obstante, la retórica, un acontecimiento coyuntural de relieve político global ha contribuido para enseñar con realismo que la manera por la cual cada lado acepta promover estos valores —en el caso, la defensa de los derechos humanos y de la democracia— tiene sus límites: la crisis en Libia. En aquel momento, Obama llegó a agradecer el apoyo brasileño a la resolución propuesta por Estados Unidos en el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU, la cual condenaba los abusos cometidos en Libia e instituía una Comisión de Investigación en el país. Debe ser resaltado que este es un órgano en el cual la superpotencia suele ser voto vencido. Con todo, Obama también informó en la ocasión que, al lado de socios europeos y árabes, su país ya estaba discutiendo el modo como seria empleado el uso de la fuerza en la intervención contra el gobierno del presidente Muammar al-Gaddafi, aprobada por la Resolución 1973 del CSNU[54]. Así, dejó clara su indiferencia con la abstención brasileña en la votación de dicha resolución, que tuvo lugar dos días antes del encuentro. Esa ambigüedad entre concordancias y discordancias marcó la relación bilateral en aquellos años. Confirma este análisis el hecho de que este tema no volvió a ser recordado de forma específica en el encuentro bilateral siguiente. De hecho, en 2012, los dos países oficializaron el Diálogo de Cooperación en Defensa, a nivel ministerial y presidencial, para evitar la repetición de ese tipo de desacuerdo.

En el lado de las concordancias, un buen ejemplo de las iniciativas emprendidas conjuntamente por los dos países en aquellos dos años ha sido la Asociación para Gobierno Abierto, conforme se ha mencionado anteriormente. El establecimiento de este programa fue una idea de Obama, expresada por primera vez en la ONU en 2010. En septiembre de 2011, el programa fue lanzado oficialmente en Nueva York, a las márgenes de la LXVI Asamblea General de las Naciones Unidas, bajo la copresidencia de Brasil y Estados Unidos. Su objetivo es, resumidamente, compartir buenas prácticas (incluyendo el desarrollo de nuevas tecnologías de la información) que aseguren la prestación de cuentas de los gobiernos, la fiscalización de sus actividades y la participación ciudadana en la vida pública.

El apoyo brasileño a esa iniciativa, desde el punto de vista de las relaciones bilaterales, ha simbolizado una actitud concreta de cooperación con uno de los grandes pilares de la política exterior americana desde el final de la Guerra Fría: la promoción y la exportación de la democracia. Así, Brasil ha buscado demostrar su disponibilidad para contribuir con el orden internacional patrocinado por la superpotencia, abriendo espacio, de todas formas, para colocar sus demandas en la agenda. El éxito del lanzamiento de la iniciativa, la cual contaba con ocho países fundadores

[54] Después, el presidente americano ha anunciado oficialmente, aún en Brasilia, el empleo de fuerzas militares aeronáuticas en Libia.

y ha recibido la intención de más otros cuarenta para participar el año siguiente, fortaleció el prestigio brasileño ante el grande socio.

De hecho, esa actitud brasileña contribuía a aclarar el ascenso del país en el sistema internacional, aunque tuviera sus demandas de cambios, no confrontaba con la hegemonía americana. En este sentido, era fundamental para Brasil que la transición de poder por la cual pasaba la economía global —la pérdida de dinamismo en Estados Unidos, Europa y Japón y el ascenso, principalmente, de las potencias emergentes pertenecientes al grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)— también fuera un tema presente en la retórica de los encuentros de 2011 y 2012. Las consecuencias eran positivas para Brasil, porque la referencia a este fenómeno por la superpotencia confería un activo político esencial a la consolidación de la nueva posición brasileña. Vale recordar que, conforme analiza Lima (2010, 155-56), entre los factores que definen el estatus de un país como potencia emergente, además de las capacidades materiales, del comportamiento proactivo en el plano multilateral y regional y de una medida subjetiva de autopercepción de importancia en la política internacional, también es fundamental el reconocimiento de esta posición por los semejantes y por las grandes potencias. Así, cuando Obama afirmaba que Brasil es un líder regional y crecientemente un líder global, este reconocimiento era reforzado.

Por su parte, la presidenta brasileña también llamaba atención para esta emancipación, mencionando la legitimación proporcionada al país tanto por las potencias semejantes como por la grandes potencias, dando como ejemplos los esfuerzos de Brasil para mantener la gobernanza regional en América del Sur, la participación del país en el Foro IBAS, las cúpulas BRICS, los diálogos América del Sur – África y América del Sur –Países Árabes, además del estatus de socio estratégico que le fue conferido por la Unión Europea (UE). La diplomacia presidencial era utilizada para aclarar que el país tenía como objetivo contribuir para la construcción de una "multipolaridad benigna", fundada en una dinámica de cooperación —un mundo con menos asimetrías de poder y basado en el multilateralismo—.

La intensificación de la crisis financiera internacional en 2011, con foco en el crecimiento de la deuda soberana de algunos países de la zona del euro, era un factor que contribuía para la percepción de que la transición de poder era un fenómeno irreversible. Respecto a ello, la diplomacia brasileña ha estado criticando en diferentes oportunidades el hecho de que la aplicación de medidas unilaterales de recuperación económica por los países desarrollados tenía consecuencias negativas para el desempeño de los países emergentes. Específicamente, el país acusaba la existencia de una guerra cambiaria, pues se resentía de la pérdida de competitividad de sus exportaciones causada por la devaluación generalizada del dólar —la cual se ha producido artificialmente por las flexibilizaciones monetarias cuantitativas efectuadas por el Federal Reserve

(Fed) con el objetivo de estimular la economía americana en 2010, 2011 y 2012—. Los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) a los países europeos endeudados, condicionados a programas de austeridad fiscal, también eran objeto de críticas brasileñas, puesto que dificultaban la recuperación del comercio internacional al reprimir la demanda.

En este contexto, en que las economías avanzadas estaban relativamente más vulnerables, otro rasgo sobresaliente de las relaciones bilaterales entre Brasil y Estados Unidos ha sido la insistencia brasileña por la aplicación de medidas prácticas para reducir las asimetrías de poder en las relaciones internacionales, como la reforma de algunas instituciones de la gobernanza global. En este punto, Estados Unidos demostraba más resistencia, proponiendo de forma vaga la "modernización" de estas organizaciones. En el caso de la candidatura brasileña a un asiento permanente en el CSNU, a lo mejor en función de la abstención de Brasil en el caso de la intervención en Libia, de 2011 en adelante el país no ha conquistado ningún avance ante los americanos.

En el ámbito de las instituciones de la gobernanza económica, por otro lado, el desarrollo ha sido diverso, variando caso a caso. Con relación al G20 financiero, era positivo para Brasil el hecho de que la superpotencia permaneciera reiterando la importancia de consolidarlo como foro coordinador de las acciones internacionales en favor de la recuperación económica global. Cuanto a las reformas de las cuotas y de las reglas de votación del FMI, el tema ha llevado algunos años más para presentar concesiones americanas[55], pero ellas se han debido más a la presión china y a aspectos domésticos americanos de que cualquier demanda brasileña.

Con respecto al régimen multilateral de comercio, las divergencias entre los dos actores son bastante representativas de las razones generales que llevaron al impase de la Ronda de Doha de la OMC. El hecho de que Estados Unidos no había renovado la tarifa que aplicaba contra el etanol brasileño en la virada de 2011 para 2012 podría haber contribuido para el avance en los entendimientos bilaterales. Sin embargo, han permanecido las quejas brasileñas a la volatilidad de los precios de las *commodities* y a las tarifas practicadas por Estados Unidos contra otros productos primarios brasileños, como el acero.

En aquel periodo inicial del gobierno de Dilma Rousseff, otros tres ítems recibían cierto énfasis en la agenda bilateral con los americanos: la necesidad de fomentar el aumento de los flujos de comercio y de inversiones extranjeras directas; la cooperación en educación, ciencia y tecnología; y los cambios climáticos, la composición de las matrices energéticas, el desarrollo sostenible y cuestiones conexas.

[55] Una pequeña reforma ha tenido lugar en 2015.

Sobre el primer tema, la coyuntura de preparación de Brasil para ser el anfitrión del Campeonato Mundial de Fútbol de 2014 y de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2016 contribuía a que llamara la atención. El gobierno americano demostraba tener mucho interés en cooperar para la realización de estos megaeventos, sea con la experiencia y el conocimiento técnico acumulado, sea con la participación de empresas americanas en las inversiones necesarias. Además, al país también le apetecía que sus empresas participaran de las inversiones relacionadas con la extracción del petróleo en la banda del presal, así como de las obras de infraestructura del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) brasileño.

La cooperación en educación, ciencia, y tecnología era destacada debido a la coincidencia de objetivos entre el programa brasileño Ciencias Sin Fronteras y el americano *U.S. 100,000 Strong in Americas*. Brasil deseaba una mayor disponibilidad de becas para programas de intercambio con la superpotencia. De hecho, en 2012 fue anunciado el inicio de las actividades del primer grupo de estudiantes e investigadores en el ámbito de estos programas. Con relación a ciencia y tecnología, había la intención de crear una comisión conjunta para fomentarla.

Por último, el medio ambiente, los cambios climáticos, la composición de las matrices energéticas y otros asuntos conexos recibían la atención de cada una de las partes por motivos diferentes. Brasil sentía orgullo de las políticas públicas que habían logrado reducir la deforestación, proteger la biodiversidad, aumentar la porción renovable de la matriz energética y crear empleos. Estados Unidos manifestaban tener interés en expandir su producción de energía limpia, reconociendo la importancia de Brasil como diseminador de tecnologías de punta en el área, así como en el caso de biocombustibles.

En cuanto a los cambios climáticos, de todas formas, en el tratamiento bilateral sobresalía la vaguedad. A pesar de la firma de instrumentos de cooperación para un diálogo más próximo sobre este tema, no había acuerdo sobre la definición del concepto de "economía verde". Obama se ausentó de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20), lo que ha significado un desprestigio externo al gobierno brasileño, anfitrión del evento.

Referente a la gestión de la seguridad internacional, vale mencionar que los dos países presentaban convergencias evidentes solamente en el régimen de no proliferación de armas nucleares y desarmamiento, aunque con discordancias históricas. Las contrapartes reafirmaban el uso pacífico de la energía nuclear, comprometiéndose a iniciar las discusiones para un Tratado de Materiales Fisionables (TMF) e impulsar la implementación del Tratado Amplio de Prohibición de Teste Nucleares. El hecho de que Brasil no dispone de armas nucleares es visto de manera positiva por Estados Unidos, y eso contribuye para su disposición en reconocerle como potencia emergente con responsabilidades globales.

En un sentido más amplio, parecía prometedor el establecimiento del Diálogo de Cooperación en Defensa en 2012. Su formato consiste en consultas regulares entre los ministros de la defensa de Brasil y Estados Unidos, las cuales tienen el objetivo de posibilitar que se compartan opiniones y sean identificadas oportunidades de colaboración en cuestiones de seguridad alrededor del mundo. Era un instrumento que pretendía evitar malas interpretaciones mutuas, como había ocurrido anteriormente en el caso del programa nuclear iraní. Sin embargo, la evolución de las relaciones bilaterales en los años siguientes revelaría su ineficacia.

En resumen, el progreso de las relaciones bilaterales de Brasil y Estados Unidos en los dos primeros años del gobierno de Dilma Rousseff permitía afirmar que, en comparación con el gobierno de Lula da Silva, las mismas continuaban fortaleciéndose de forma respetuosa, marcadas por la afirmación de posiciones de los dos lados, aunque con postura bastante demandante brasileña con relación a una mayor participación del país en los principales foros de la gobernanza global. Esta posición de Brasil tenía su legitimidad asentada en la transformación de la realidad socioeconómica brasileña procesada durante el gobierno de Lula da Silva, en los esfuerzos del país para institucionalizar el mantenimiento de la paz y de la gobernanza regional en América del Sur, así como en el papel que el país estaba demostrando en contribuir, junto con los demás BRICS, para la recuperación de la economía global tras la crisis financiera de 2008. Merece destaque el crecimiento económico de Brasil de un 7,5% en 2010.

En la negociación entre las dos economías más grandes de las Américas, Brasil demandaba el fin de la guerra cambiaria, la reforma de las instituciones de la gobernanza global, la reducción de las tarifas contra sus productos y el acceso a tecnologías que le permitieran innovar y elevar su productividad industrial. En contrapartida, ofrecía las oportunidades de inversiones de la exploración de las reservas de petróleo de la banda del presal, la organización de los megaeventos deportivos y las obras del PAC, además de su tecnología avanzada en fuentes renovables de energía, el mantenimiento del orden en la región suramericana y el apoyo a la iniciativa de la Asociación para Gobierno Abierto.

Por su parte, a Estados Unidos le apetecía participar de esas inversiones, acceder a la tecnología de los biocombustibles y obtener el apoyo de Brasil a sus iniciativas en el Oriente Medio. Para ello, ofrecía en reciprocidad el reconocimiento de su socio como potencia regional, emergente y global, la consolidación del G20 financiero como principal foro de la gobernanza económica mundial, además de aceptar modesta y progresivamente la idea de que las demás instituciones internacionales necesitaban ser reformadas y modernizadas.

Aún en comparación con las relaciones bilaterales en el gobierno de Lula da Silva, enfocando grandes áreas temáticas individualmente, son observadas continuidades e inflexiones en las posiciones tomadas por Brasil en los dos primeros años del gobierno de Dilma Rousseff.

Referente a las disputas comerciales, el perfil demandante ha permanecido presente en la retórica brasileña. También hubo continuidad con relación a las discusiones alrededor de la Ronda de Doha, puesto que las principales fuentes de diferencias entre las dos naciones continuaron en abierto, conforme mencionado. La cooperación en energía —con énfasis en etanol y otras fuentes renovables— es otro tema que continuó presente en la agenda bilateral, avanzando en la dirección de una cooperación más amplia en educación, ciencia y tecnología.

Con relación a los principales temas de la política internacional, vale destacar la continuidad de la demanda brasileña por un asiento permanente en el CSNU, así como la ligera disposición americana en evaluar el pedido. Por otro lado, el alejamiento de Brasil de las negociaciones sobre el programa nuclear iraní se ha revelado una importante inflexión en el comportamiento brasileño en el sentido de no involucrarse voluntariamente en asuntos de seguridad centrales para la superpotencia. Por tanto, aunque hubiera convergencias y divergencias de opiniones, los dos lados seguían fortaleciendo sus vínculos, respetando las posiciones de cada contraparte y enfrentando las diferencias con base en la diplomacia.

Comparando las relaciones bilaterales de Estados Unidos y Brasil con las que la superpotencia establece con India y México, Hakim (2012) argumentaba que, en aquel momento, la presidenta brasileña no recibía los mismos honores de una visita de Estado que los otros dos tenían porque Brasil no presentaba ninguna característica que representara intereses urgentes para los americanos. En el caso indio, su poder nuclear y su vecindad —Paquistán y China, fundamentalmente— le conferían importancia en cuestiones de seguridad internacional vitales para Estados Unidos. En el caso mexicano, la asociación comercial y la cuestión de las migraciones ilegales eran los factores que le conferían relevancia ante los americanos. En la visión del autor, Brasil y Estados Unidos acomodaban sus divergencias con cuidado y enaltecían sus concordancias, pero no tenían ningún elemento que elevara las relaciones a otro nivel —ni siquiera se comprometían a dialogar seriamente para construir esta asociación más sólida—.

De todas formas, la presión del gobierno brasileño ha dado frutos y, en 2013, ya de pose de su segundo mandato, Obama invitó a Dilma Rousseff para una visita de Estado. Ella sería la primera presidenta en visitar el país en esta nueva administración del presidente estadounidense, y la única en aquel año, un prestigio envidiable. Con todo, las revelaciones de un consultor de una de las más importantes agencias de seguridad del gobierno americano abalarían ese clima respetoso y constructivo.

3.2.3. El escándalo del espionaje cibernético y sus consecuencias

En 5 de junio de 2013, con base en un documento secreto filtrado, el periódico británico *The Guardian* publicó un reportaje revelando que la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) de

Estados Unidos estaba recogiendo los registros telefónicos de millones de ciudadanos americanos a partir de un orden judicial secreto dirigido a la empresa de telecomunicaciones Verizon. Dos días después, el periódico americano *The Washington Post*, también con base en documentos secretos filtrados, publicó un reportaje en el cual se explicitaban las capacidades de vigilancia masiva de la aplicación PRISM, desarrollada por la NSA: recoger todo tipo de comunicaciones privadas (correos electrónicos, conversaciones de texto, video o voz, imágenes, archivos, notificaciones, datos de redes sociales, etc.) de cualquier usuario del internet en el mundo. La recolección de datos suele darse de dos maneras principales: por interceptación directamente en los cables de fibra óptica que cruzan los océanos; o junto a los servidores de los principales proveedores, como Microsoft, Yahoo, Google, Facebook, YouTube, Apple, Skype, AOL, entre otros.

En 9 de junio del mismo año, el informático Edward Snowden, que trabajaba como consultor subcontratado de la NSA, reveló su identidad como el responsable por la filtración de las informaciones. Snowden afirmó que lo hizo porque no podía permanecer callado al ver su país destruir la privacidad, la libertad del internet y los derechos básicos de personas en todo el mundo[56]. En resumen, el escándalo ha exhibido como Estados Unidos y algunos de sus aliados[57], bajo el justificante de la lucha contra el terrorismo, tienen acceso a datos privados de usuarios de cualquier parte del mundo, incluyendo autoridades y empresas públicas —lo que les provee una ventaja injusta en todo tipo de negociaciones diplomáticas, incluso con naciones amigas—.

En efecto, en el día 6 de julio de 2013, el periódico brasileño *O Globo* publicó otro reportaje basado en los documentos filtrados por Snowden en el cual fue revelado que millones de comunicaciones de brasileños y de extranjeros en tránsito en el país fueron monitoreadas por la NSA. En septiembre, el programa de televisión *Fantástico* dio a conocer la información de que la propia presidenta Dilma Rousseff había sido objeto del programa de espionaje americano. Una presentación de diapositivas interna y ultrasecreta de la agencia americana[58] comprueba que registros de las comunicaciones de la presidenta brasileña con sus principales asesores, las de los asesores entre ellos y las de ellos con terceros fueron recogidos por la NSA. La misma presentación revela que el entonces candidato y luego presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, también había sido espiado. Por ejemplo, informaciones como los nombres de quienes serían algunos de los ministros de su futuro gobierno fueron accedidas previamente por la NSA.

[56] Cuando hizo las revelaciones, Snowden estaba en Hong Kong. Sin embargo, aunque haya sido declarado traidor por su país, ha podido esconderse por algunos días y después huir para Moscú, donde sigue viviendo como refugiado político hasta los días actuales. El consultor esperó por 38 días en el aeropuerto de Sheremetyevo hasta que el gobierno ruso le concediera el asilo.

[57] Los países que aparecen listados son Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido, los cuales son denominados en los documentos, junto con Estados Unidos, de Cinco Ojos (*Five Eyes*).

[58] El documento tiene como fecha el junio de 2012.

Otros documentos revelan que la agencia cuenta con espías distribuidos por la red de embajadas y consulados de Estados Unidos por el mundo, incluso la ONU. A pesar de afirmar que el objetivo del programa son las actividades de contraterrorismo, la superpotencia ha utilizado estos servicios para prever la posición que los demás países tomarían en importantes encuentros internacionales, como reuniones del CSNU o negociaciones de acuerdos comerciales. Hay una división en la NSA que se dedica única y exclusivamente a investigar la política internacional y actividades comerciales de otros países, y uno de sus sectores es encargado de Brasil, Europa Occidental, Japón y México. De hecho, también ha sido revelado que la presidenta alemana, Angela Merkel, tuvo los registros de su móvil interceptados por la NSA, además de otras comunicaciones.

En el sector económico, el gigante estatal brasileño del sector petroquímico, Petrobras, también tuvo su red privada de ordenadores invadida por la agencia. Informaciones como las características de cada sector del Campo de Libra —como se llama la región del mar donde está ubicada una parte de las reservas de petróleo brasileñas del presal— pueden haber sido accedidas por los americanos. Puesto que las concesiones para la exploración del presal han sido realizadas por medio de subastas, estas informaciones son ventajas injustas que uno puede tener en el momento de pujar, lo que se puede calificar como una práctica desleal o mismo corrupción.

El gobierno brasileño ha reaccionado a estas revelaciones de dos maneras principales. Primero, la visita de Estado de la presidenta Dilma Rousseff a Estados Unidos, que tenía fecha concertada para octubre de 2013, fue suspendida, lo que ha causado un enfriamiento diplomático de las relaciones bilaterales que duraría más de dos años. Segundo, el gobierno utilizó la diplomacia convencional y la presidencial para hacer campaña internacional contra las prácticas de espionaje y, más allá, proponer la firma de un acuerdo global sobre la gobernanza del internet. En la apertura de la Asamblea General de la ONU de 2013, Dilma Rousseff afirmó en su discurso que

> inmiscuirse de esa manera en la vida de otros países hiere el Derecho Internacional y afronta los principios que deben regir las relaciones entre ellos, sobre todo entre naciones amigas. Jamás puede una soberanía firmarse en detrimento de otra soberanía. Jamás puede el derecho a la seguridad de los ciudadanos de un país ser garantizado mediante la violación de los derechos humanos y civiles fundamentales de los ciudadanos de otro país. Aún es peor cuando empresas privadas están sosteniendo este espionaje. No se sostienen los argumentos de que la interceptación ilegal de informaciones y datos está dirigida a proteger las naciones del terrorismo. […] Hicimos saber al gobierno americano nuestra protesta, exigiendo explicaciones, disculpas y garantías de que tales procedimientos no se repetirán. […] El problema, sin embargo, transciende el relacionamiento bilateral de dos países. Afecta la propia comunidad internacional y de ella exige respuesta. […] Este es el momento de crear las condiciones para evitar que el espacio cibernético sea instrumentalizado como arma de guerra […]. Debido a ello, Brasil presentará propuestas para el establecimiento de un marco civil multilateral para la gobernanza y el uso del internet y de medidas que garanticen una efectiva protección de los datos que por allí pasan (Rousseff 2013).

Por coincidencia, la ley brasileña que reglamenta los derechos del uso del internet, el llamado Marco Civil, estaba siendo discutida en el Congreso Nacional desde 2011. Tras los debates, el instrumento legal ha sido aprobado en 2014, pocos meses después de estallar el escándalo del espionaje americano. La ley se basa en diez principios[59] que fueron propuestos por el CGI.br (Comité Gestor del Internet en Brasil), un foro con perfil democrático compuesto por instituciones del gobierno, de la iniciativa privada, del tercer sector y de la academia.

Con esta ley recién aprobada, Brasil empezó a liderar los movimientos para la realización de un encuentro global con el objetivo de discutir la gobernanza internacional del internet. Así, en abril de 2014 tuvo lugar en São Paulo el Encuentro Global Multisectorial sobre el Futuro de la Gobernanza del Internet (NETmundial). El encuentro contó con la participación de integrantes de más de 90 nacionalidades y produjo una declaración final con una amplia lista de consensos con relación al tema, la cual menciona la libre circulación de los datos y el derecho a la privacidad de los usuarios. Además, el encuentro ha sido capaz de elaborar una propuesta para reducir la dependencia mundial a los sistemas basados unilateralmente en Estados Unidos (Ferreira y Canabarro 2015).

La administración de Obama había prometido, desde su campaña electoral, realizar cambios importantes en la política exterior americana, incluyendo la intención de dar más atención a las relaciones hemisféricas —lo que ha creado muchas expectativas alrededor del mundo—. No solo para Brasil, pero también para los demás países de América Latina y Caribe, el escándalo del espionaje cibernético de 2013 ha representado el momento de mayor frustración con relación a estas promesas. De todas maneras, aún antes del estallar de las revelaciones de Snowden, algunas otras cuestiones ya incomodaban a la región y generaban desconfianza en una u otra parte de que Estados Unidos seguía negligente y desinteresado de las relaciones hemisféricas.

Entre las promesas no cumplidas para la región, merecen ser destacadas la realización de un acuerdo energético multilateral y la revisión de los tratados comerciales en negociación. La intención de crear bases militares en Colombia, la posición que han tomado en el golpe contra Manuel Zelaya en Honduras y la reducción de los aportes de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) para el hemisferio son otros factores que generaron descontentamiento con la administración de Obama en América Latina (Colombo y Frechero 2012). Así, a pesar de la retórica inicial, hasta 2014 poco había sido hecho por la superpotencia para cambiar las prácticas

[59] Los diez principios son: 1) libertad, privacidad y derechos humanos; 2) gobernanza democrática y colaborativa; 3) universalidad; 4) diversidad; 5) innovación; 6) neutralidad de red; 7) independencia de intermediarios de red para acciones ejecutadas por los usuarios finales; 8) funcionalidad, seguridad y estabilidad; 9) estandarización e interoperabilidad; 10) ambientes regulatorios y legales apropiados (para más informaciones, acceder a <cgi.br>).

anteriores en su entorno regional. Esto cambiaría ligeramente a partir del año siguiente, faltando poco más de dos años para que el mandato de los demócratas terminara.

3.2.4. El camino hacia la VII Cumbre de las Américas y la normalización de las relaciones bilaterales

En un intento de recuperar la hegemonía en su entorno regional, además de pretender reparar a su reputación muy abalada por el escándalo del espionaje cibernético, el gobierno americano tomó la iniciativa de promover el acercamiento bilateral con Brasil a lo largo de 2014. El vicepresidente del país, Joe Biden, fue encargado por Obama para efectuar la complicada tarea. Aprovechando la ocasión del Campeonato Mundial de Fútbol, del cual Brasil era el país anfitrión, el representante estadounidense visitó a la ciudad de Natal, donde ha acompañado un partido de la selección de su país, después siguiendo su viaje hacia Brasilia. En la capital brasileña, ha logrado reunirse con la presidenta Dilma Rousseff, a quien una vez más intentó ofrecer explicaciones sobre el programa de interceptación de datos desarrollado por la NSA —aunque sin hacer pedidos formales de disculpas, como quería la diplomacia brasileña—.

En el mismo encuentro, como un gesto más de la buena voluntad de su país en reatar los lazos con Brasil, Biden ha entregado a la presidenta un telegrama escrito por el entonces cónsul americano en Rio de Janeiro en el año 1973, en el cual el diplomático describe las técnicas sistemáticas de tortura que la dictadura militar brasileña empleaba en contra los "disidentes" de izquierda —a ejemplo de la propia presidenta brasileña, que en aquellos años estuvo presa por 25 meses y fue torturada durante 22 días—. El documento fue desclasificado cuanto a su confidencialidad por el Departamento de Estado de la superpotencia, de manera a colaborar con los trabajos que la Comisión de la Verdad —creada por Dilma Rousseff con el objetivo de investigar a los crímenes cometidos a lo largo del régimen autoritario— estaba poniendo en marcha. La entrega del documento también significaba una propuesta para que los dos países pudieran discutir con franquicia sus posiciones, en muchas ocasiones conflictivas, con relación a la manera de defender la preservación de los derechos humanos internacionalmente.

En diciembre del mismo año, la inesperada noticia de que el gobierno americano había logrado acercarse de Cuba ha sido otra fuerte demostración de empatía de Estados Unidos con viejas demandas de América Latina, con el propósito de rescatar el prestigio y el liderazgo perdidos en la mayor parte del hemisferio. Efectivamente, la administración de Obama, con la intermediación del Papa Francisco, ha negociado con Raúl Castro la ejecución de algunas medidas para progresivamente romper con la política de aislamiento político y económico que Washington promovía en contra la isla comunista desde 1960. Entre otras iniciativas, ambos lados se han comprometido a liberar presos políticos, además de eliminar algunas restricciones de orden

consular para proveer más libertad al tránsito de ciudadanos de un país al otro. La reapertura de embajadas fue anunciada como una intención futura, que sucedió el año siguiente. El embargo económico y financiero, por otro lado, sigue en operación porque el presidente americano no ha podido convencer a los parlamentares republicanos a revocar la ley que determina su operación.

Como ha sido explicado en el capítulo anterior, los países latinoamericanos y caribeños, por intermedio de las nuevas instituciones regionales creadas a lo largo de los años 2000 (UNASUR y CELAC), han estado presionando, bajo el liderazgo brasileño y venezolano, por la reincorporación cubana a la OEA —decisión que ha sido conquistada en 2009, cuando fue formalmente anulada la decisión que expulsaba la isla del organismo hemisférico—. De todas maneras, el retorno efectivo de Cuba dependía de la disposición de su gobierno en negociar con Estados Unidos las condiciones que exigían con relación al respeto a los valores democráticos y a la defensa de los derechos humanos. En aquel momento, Fidel Castro había declarado que no tenía ninguna intención de hacer su país volver al sistema interamericano, acusándole de ser un instrumento intervencionista americano. El país comunista solamente iría disponerse a retornar a la organización regional después de los entendimientos obtenidos por Raúl Castro con los americanos a finales de 2014.

Una tercera expresión concreta del deseo del gobierno estadounidense de superar la crisis política con Brasil ocurrió apenas algunas semanas después del anuncio de los acuerdos entre la superpotencia y Cuba. Luego en los primeros días de 2015, el vicepresidente americano ha viajado una vez más a Brasilia, con el objetivo de prestigiar a la presidenta Dilma Rousseff participando de la ceremonia de toma de posesión de su segundo mandato como jefa del ejecutivo brasileño. Una vez completados los ritos formales de la ocasión, los dos líderes se han reunido para discutir el estado de las relaciones bilaterales entre sus países. Joe Biden reiteró que la invitación para que Dilma Rousseff hiciera una visita de Estado a Washington seguía abierta —volviendo a hacerla, con las debidas formalidades, dos meses después—.

En aquel contexto, la presidenta brasileña se encontraba en una situación política doméstica mucho más frágil que la de 2013. La vitoria de la coalición liderada por Dilma Rousseff se había concretizado mediante un margen de votos muy estrecho, dando fuerza a la oposición para colocar sus críticas y demandar concesiones del gobierno a su agenda. A lo largo de los debates electorales, el candidato que enfrentó a la mandataria en la segunda vuelta había criticado repetidamente a la estrategia de cooperación Sur-Sur impulsada por la política exterior de los gobiernos del PT, acusándola de alejar el país de las grandes potencias y, con ello, perjudicar el desempeño de las exportaciones de los productos manufacturados brasileños. Presionada por la crisis económica y por las quejas del sector privado empresarial, en el segundo mandato Dilma Rousseff ha tenido

que ceder a estas demandas, aceptando con menos reluctancia a la reconciliación propuesta por Estados Unidos.

Inicialmente, la presidenta brasileña ha esperado un poco para contestar al gobierno americano si aceptaba la nueva invitación a una visita oficial. Dilma Rousseff ha preferido responder personalmente al presidente Obama, cuando se encontraron en la VII Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en la Ciudad de Panamá en abril de 2015. En aquel encuentro, el estado de las relaciones de Estados Unidos con los países latinoamericanos y caribeños ya había mejorado considerablemente debido a las iniciativas de la superpotencia en 2014. Las medidas impulsadas por el presidente demócrata para regularizar la situación de millones de migrantes hispánicos que viven en el territorio americano han sido otro factor más que agradó a los países del Sur del hemisferio. Además de ello, por primera vez en más de cincuenta años el gobierno cubano participó en la cumbre hemisférica, representado por una delegación que incluía el propio presidente Raúl Castro.

A pesar de los cambios efectuados por Obama en la política exterior de su país, tal y como era esperado, la reunión histórica ha sido marcada por las críticas de los países miembros del Alba-TCP a la manera que Estados Unidos ha manejado históricamente sus relaciones con los demás países del continente americano. Aunque los americanos estuvieran reconciliándose con sus vecinos latinos, las diferencias entre el gobierno venezolano y la superpotencia seguían muy presentes y habían atingido un nuevo nivel de tensión debido a la declaración oficial del gobierno americano, un mes antes, de que Venezuela representaba una amenaza a su seguridad. La imposición de sanciones económicas a miembros del gobierno de Nicolás Maduro fue duramente criticada por la mayoría de los países presentes en la cumbre, incluyendo Argentina y Brasil. Consecuentemente, el encuentro no ha logrado formar un consenso para producir una declaración conjunta final.

En medio a ese clima ambiguo, paralelamente a las actividades de la cumbre, los presidentes de Brasil y Estados Unidos han tenido un encuentro bilateral oficial, en el cual volvieron a discutir los elementos de la agenda bilateral que estaban sobre la mesa en los encuentros precedentes (2011 y 2012). Por fin, Dilma Rousseff aceptó la invitación de Obama a hacer una vista a su país, y los dos concertaron la fecha para el mes de junio del mismo año. Las relaciones estaban formalmente normalizadas. Con todo, para que fuera una visita de Estado, como quería Brasilia, el encuentro solo podría suceder el año siguiente, debido al calendario electoral americano. Así, según declaró la mandataria brasileña, ha sido ella misma quien ha decidido hacer una visita de gobierno, para que no fuera necesario esperar un año más. De todas formas, los tan deseados honores de una visita de Estado no ocurrieron otra vez más, lo que ha sido indicado por miembros de la oposición como una derrota del gobierno.

El tono dado al encuentro de 2015 en Estados Unidos ha sido mucho más modesto en comparación con los encuentros de 2011 y 2012. La declaración conjunta de los presidentes se ha convertido menos cargada de retórica y más directa en sus postulaciones, describiendo los mecanismos creados y las decisiones tomadas sin hacer muchas digresiones con el intercambio de adjetivos. Para Brasil, en cierta manera el encuentro servía como un escaparate de la estrategia de "diplomacia de resultados" que el gobierno, bajo el liderazgo del nuevo ministro de las relaciones exteriores, Mauro Vieira, buscaba enseñar en el segundo mandato de Dilma Rousseff. Así, cuatro diálogos bilaterales formales y sus resultados prácticos fueron enfatizados en el encuentro: el Diálogo de Asociación Global, el Diálogo Económico y Financiero, el Diálogo Estratégico de Energía y el Diálogo de Cooperación en Defensa.

Algunas decisiones merecen ser destacadas. En el área comercial, la liberación de la compra de la carne brasileña *in natura* por Estados Unidos ha sido una importante conquista del gobierno de Dilma Rousseff. En el área de los vínculos entre las sociedades, la adhesión de Brasil al programa *Global Entry* (Entrada Global) ha proveído una opción más célere a los viajeros brasileños en su pasaje por la inmigración americana —aunque la exigencia de visado no haya sido suspendida—. Ya el Acuerdo de Previdencia Social va a permitir el reconocimiento bilateral de los años de contribución realizados por un trabajador de un país a lo largo de su estancia de trabajo en el otro. En el campo más amplio de la política global, los resultados de la conferencia NETmundial fueron señalados como un guión para el avance de las discusiones referentes a la gobernanza mundial del internet —revelando haber disposición del lado americano para negociar este tema directamente relacionado al escándalo del espionaje—. Además, los dos países se han comprometido a liderar conjuntamente a la Conferencia del Clima de Paris[60] y lograr sacar de allí un nuevo acuerdo. Por último, el diálogo en defensa fue reanudado.

Por otro lado, dos demandas substanciales de la política exterior brasileña permanecieron sin avances. Primero, nada nuevo ha sido declarado con relación a la reforma del CSNU y a la intención brasileña de obtener una membresía permanente. Segundo, tampoco hubo avances con relación a la posición americana referente a la reforma de las instituciones financieras internacionales en favor de los emergentes. Pese a ello, la cumbre ha obtenido éxito en su objetivo de relanzar las relaciones entre las dos economías más grandes de las Américas y abrir espacio para la negociación bilateral en diversos temas.

En conjunto, es complicado hacer un balance de las relaciones entre Brasil y Estados Unidos a lo largo del gobierno de Dilma Rousseff. Son relaciones que empezaron muy bien, pero fueron interrumpidas por un grave episodio que tenía en su epicentro la propia presidenta brasileña.

[60] La posición brasileña con relación a cambios climáticos y medio ambiente será analizada en la sección siguiente, en conjunto con las relaciones con la Unión Europea.

Así, es posible afirmar que los dos países siguieron buscando intensificar la cooperación bilateral, identificando áreas prometedoras como la educación o la defensa, pero la realidad ha sido más contundente, demostrando que la política va más allá de buenas intenciones. Queda el desafío de reconstruir las bases para la confianza, sea para cualquier gobierno que llegue al poder en Brasil.

3.2.5. Comercio e inversiones

En el campo económico, los flujos bilaterales entre Brasil y Estados Unidos presentaron flotaciones bastante similares a las de las relaciones políticas en el periodo entre 2011 y 2016, con algunas subidas y caídas coincidiendo con el acercamiento y el alejamiento impulsado por las relaciones entre los dos gobiernos. Aunque seguramente las decisiones políticas tengan influencia sobre las relaciones económicas, a lo mejor normalmente con un poco más de retraso, no se pretende aquí comprobar ningún tipo de relación de causa y efecto entre ellas. Teniendo en cuenta el hecho de que Estados Unidos perdió su tradicional posición de principal socio comercial brasileño para los chinos el año 2009, lo más importante en este punto es observar de qué manera han evolucionado las relaciones económicas entre las dos mayores economías de las Américas, de forma a comprender como el sector externo de la economía brasileña ha reaccionado a estas transformaciones fundamentales en la distribución del poder global y la nueva división internacional del trabajo a lo largo del gobierno de Dilma Rousseff.

Así, con respecto a los datos del comercio bilateral de mercancías (Tablas 3-1 y 3-2), a pesar de presentar sus vaivenes, es interesante observar caídas expresivas en las importaciones brasileñas a partir de 2013. De todos modos, se nota a lo largo del periodo que la evolución ha sido en cierta forma benéfica a la economía brasileña, dado que las exportaciones se mantuvieron con un nivel de oscilación mucho menor que las importaciones, reduciendo drásticamente el déficit brasileño —probablemente debido a la devaluación del real producida por el anuncio de la reversión de la política monetaria expansionista americana aquel año—. Otro punto favorable es la evolución de la calidad de las exportaciones de Brasil, que se puso mejor año tras año, con una intensa reducción de la participación de los bienes primarios en contrapartida a un aumento de los bienes de capital.

Aunque sea notable la caída general de la corriente desde 2014, en términos relativos la participación de Estados Unidos en los intercambios globales brasileños ha crecido con alguna regularidad en todo el periodo. Con ello, la participación de la superpotencia en la corriente comercial brasileña alcanzó un 14,68% en 2016, mientras China contaba con un 18,12%. De una manera general, los chinos han mantenido más o menos unos 4 puntos porcentuales a más que los americanos en términos de la participación en la corriente comercial brasileña a lo largo de todo

el periodo. Por tanto, es posible afirmar que la ralentización del crecimiento del gigante asiático y la recuperación americana proporcionaron la estabilización de este diferencial.

TABLA 3-1. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ESTADOS UNIDOS (2011-2016)

BRASIL – ESTADOS UNIDOS						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones[1]	25.942,95	26.849,88	24.866,91	27.144,93	24.215,97	23.299,98
Exp. socio / totales (%)	10,13	11,07	10,27	12,06	12,67	12,58
Importaciones[1]	34.241,47	32.613,58	36.296,86	35.318,31	26.761,65	24.099,79
Imp. socio / totales (%)	15,13	14,61	15,14	15,41	15,61	17,52
Corriente de comercio[1]	60.184,42	59.463,45	61.163,77	62.463,23	50.977,63	47.399,77
Corr. socio / total (%)	12,48	12,77	12,70	13,75	14,06	14,68
Saldo comercial[1]	-8.298,52	-5.763,70	-11.429,94	-8.173,38	-2.545,68	-799,81

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

TABLA 3-2. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON ESTADOS UNIDOS (2011-2016)
(Por categoría de uso)
(En %)

BRASIL – ESTADOS UNIDOS						
Exportaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	33,32	29,42	23,92	22,99	17,10	13,24
Bienes intermediarios	34,74	36,84	36,53	35,53	34,17	33,00
Bienes de consumo	13,90	13,72	16,36	14,77	17,23	19,31
Bienes de capital	17,72	19,56	21,98	25,44	30,61	34,03
Importaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	8,37	5,57	7,07	5,75	4,51	4,66
Bienes intermediarios	31,86	31,03	29,54	29,56	33,17	32,28
Bienes de consumo	24,13	25,63	26,76	29,84	24,08	27,54
Bienes de capital	35,60	37,75	36,62	34,85	38,25	35,52

Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

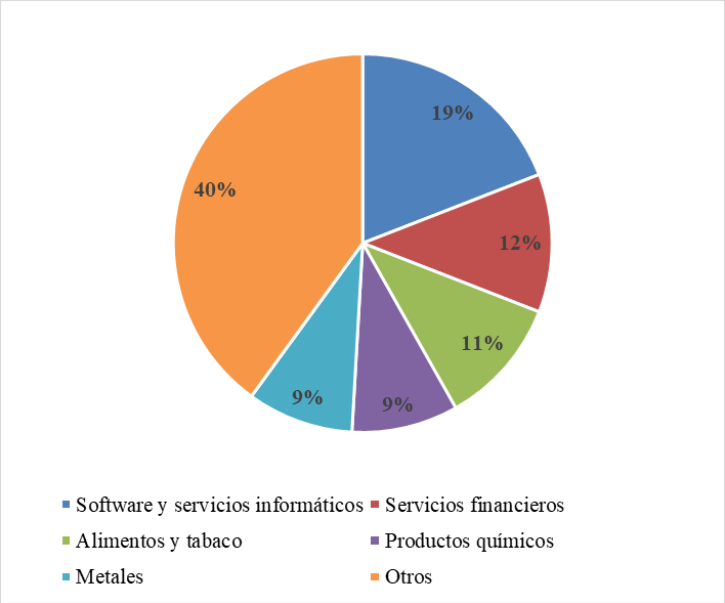
A propósito del intercambio de IED, la economía americana ha estado consolidándose como uno de los principales destinos de las empresas transnacionales brasileñas desde finales de la década de los 2000, al lado de América Latina y Caribe. En el gobierno de Dilma Rousseff, los 111 proyectos impulsados en América del Norte (sin México) por los empresarios de la potencia suramericana han representado un 26% de la cantidad total de las iniciativas brasileñas. Considerando países aislados, Estados Unidos ha sido el principal destino del mundo, contando con un cuarto de la cantidad de proyectos. Aunque cuatro sectores hayan concentrado la mitad de las iniciativas, la distribución es amplia y las inversiones cuentan con la participación de 18 sectores más. Un 96% de los proyectos se direccionaron a Estados Unidos, los demás a Canadá (ver Tabla 3-3 y Gráfico 3-1).

TABLA 3-3. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ (2011-2016)

Año	Proyectos	Capital invertido[1]	Empleos
2011	21	1.000	2.193
2012	19	352	1.892
2013	19	484	2.221
2014	18	572	1.015
2015	20	332	1.442
2016	14	267	927
TOTAL	111	3.007	9.690

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

GRÁFICO 3-1. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ (2011-2016)
(En % de la cantidad de proyectos)



Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

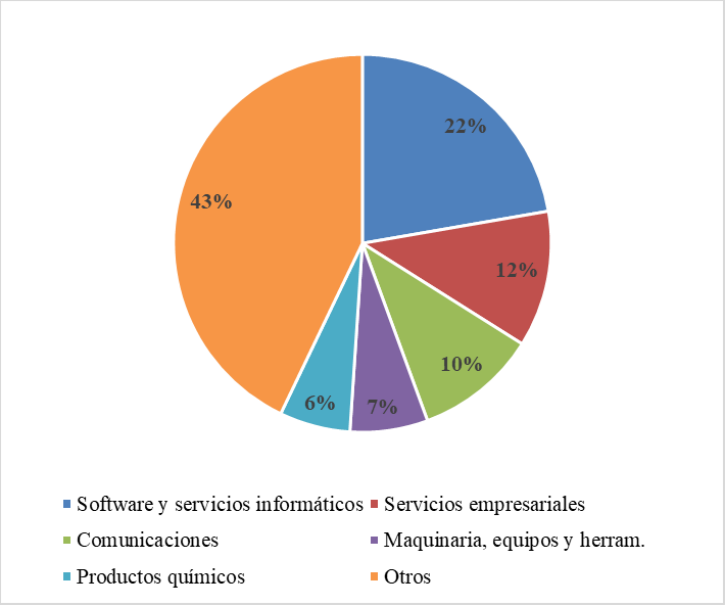
En la dirección contraria, la realización de IED por empresas transnacionales americanas y canadienses en la economía brasileña, la presencia de capital con estas banderas en el país suramericano lleva décadas de tradición. En el gobierno de Dilma Rousseff, los 660 proyectos implementados por estas compañías representaron un 28% del total recibido por Brasil. Sin embargo, comparando los años 2011 y 2016, la cantidad de proyectos provenientes de Estados Unidos y Canadá cayó un 62,5%, reforzando la tendencia recesiva de la economía brasileña. Las inversiones se distribuyeron en 35 sectores diferentes y un 93% de ellas vinieron de la mano estadounidense, mientras las demás son canadienses (ver Tabla 3-4 y Gráfico 3-2).

TABLA 3-4. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ EN BRASIL (2011-2016)

Año	Proyectos	Capital invertido[1]	Empleos
2011	168	11.302	23.765
2012	133	6.228	16.514
2013	114	6.322	9.523
2014	108	5.497	8.348
2015	74	6.473	6.644
2016	63	4.310	8.393
TOTAL	660	40.133	73.187

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

GRÁFICO 3-2. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ EN BRASIL (2011-2016)
(En % de la cantidad de proyectos)



Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

3.3. Unión Europea

3.3.1. Breves precedentes

Tras el fracaso de las intenciones de firmar un Tratado Constitucional Europeo en 2004, en los años siguientes los países de la Unión Europea (UE) buscaron una alternativa para avanzar el proceso de integración regional. Así, en 2007, firmaron el Tratado de Lisboa. Desde entonces, la Comunidad Europea dejó de existir, subsistiendo apenas la UE como único actor o persona jurídica internacional representante del proceso regional europeo —sea en el pilar comunitario (supranacional), sea en el pilar intergubernamental, los cuales fueron suprimidos formalmente—.

Aunque el proceso constitucional haya fracasado, el Tratado de Lisboa ha podido recoger todas las innovaciones propuestas por el Tratado Constitucional en materia de política exterior común.

Según señalan Aldecoa y Guinea Llorente (2010), los siguientes factores presentes en el acuerdo reforzaron el concepto y la lógica de una política exterior común europea: a) la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad (AR/UE), cuyas competencias simbolizan la supresión de los pilares, puesto que le confieren prerrogativas de diálogo con el Consejo y la Comisión en materia de representación externa; b) la introducción de un marco conceptual para la formulación de la política exterior, el cual destaca, entre otros valores, la democracia, los derechos humanos, la cooperación internacional, el multilateralismo y la exportación del modelo europeo de sociedad; c) la elaboración de una política de vecindad, por la cual se establecen relaciones preferentes con los países próximos a las fronteras que adoptan los valores de la UE; d) y la creación del Servicio Europeo de Acción Externa (SEAE), que presta soporte al AR y objetiva ofrecer un aparato burocrático para el ejercicio de una diplomacia común europea. En conjunto, estas nuevas características contribuyeron para que la UE fortaleciera su condición de actor internacional (*actorness*) robusto y coherente, tanto formal como prácticamente, capacitándola con mejores instrumentos institucionales para llevar adelante sus objetivos políticos en el mundo —especialmente sus relaciones bilaterales con los nuevos poderes emergentes del siglo XXI—.

En el pasado, las relaciones de Brasil con los países europeos occidentales, debido principalmente al histórico de la colonización y de las migraciones, han sido mucho más intensas de que con la Comunidad Económica Europea (CEE) en conjunto o con los países del Este Europeo. Asimismo, la historia de las relaciones de Brasil con el bloque europeo es marcada por una visión negativa desde el lado brasileño, preocupado con el carácter proteccionista que la unión aduanera representaba (y todavía representa, en cierta manera) para países ajenos al proceso —especialmente con relación a la Política Agrícola Común y a las preferencias arancelarias otorgadas a los países del ACP (África, Caribe y Pacífico)—.

De todas formas, Brasil ha establecido relaciones diplomáticas formales de alto nivel con el bloque desde 1960. En los años 1970, el país firmó un acuerdo comercial con la CEE, pero ello tuvo efectos insignificantes sobre los intercambios bilaterales de productos —aunque en 1975 la CEE ya fuera el destino de un 40% de las exportaciones brasileñas, una importante alternativa comercial al mercado americano (Cervo y Bueno 2002, 412)—. En 1980, fue firmado un Acuerdo Marco de Cooperación, incluyendo temas como la cooperación empresarial y científica, pero los temas comerciales principales siguieron ausentes. En 1986, con la redemocratización brasileña, la entrada de España y Portugal en la CEE y el inicio del proceso de integración del Cono Sur, la CEE pasó a buscar un acercamiento progresivo con la región, el cual se pondría en otro nivel con

la firma del Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea y Brasil en 1992 y del Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea y Mercosur en 1995 —los cuales tuvieron efectos positivos en el acercamiento de Brasil a los países europeos y su principal bloque económico, especialmente desde el punto de vista político (Ayllón 2001; Iglesias 2010)—. Sin embargo, la crisis de la moneda brasileña de 1999 y la crisis argentina de 2001 fueron los principales factores que impidieron el avance de las negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques —además de sus dificultades inherentes, o sea, la persistencia de las tarifas de defensa del mercado industrial de Argentina y Brasil y de la política agrícola común europea proteccionista—.

A lo largo del primer gobierno de Lula da Silva (2003-2006), las relaciones bilaterales de Brasil con la UE y sus principales actores siguieron siendo importantes, aunque dejaron de ser prioritarias para la política exterior brasileña. Las diferencias comerciales se convirtieron todavía más patentes, debido al posicionamiento firme del gobierno brasileño de que no serían firmados acuerdos comerciales asimétricos, eso es, sin que hubiera acceso a los mercados agrícolas de los países desarrollados. Así, el cierre de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2004, así como la formación del G-20 agrícola en la Conferencia Ministerial de Cancún de la OMC en 2005, fueron acompañados también del congelamiento de las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la UE. Con una política exterior más autónoma y basada en una estrategia de diversificación de socios por medio de la cooperación Sur-Sur, además de conquistas domésticas importantes de crecimiento económico, reducción del hambre y de las desigualdades, cúmulo de divisas, entre otras, Brasil se transformó en aquellos años en una de las principales potencias emergentes del siglo XXI. Por ello, con el achicamiento de los diferenciales de poder del país suramericano con relación al Viejo Mundo, las relaciones con la UE pasarían a otro nivel.

A mediados de 2006, el entonces presidente portugués de la Comisión Europea (CE), Durão Barroso, hizo una visita de trabajo a Brasil con la intención de impulsar el acercamiento con la antigua colonia de su país. El año siguiente, la CE preparó una comunicación al Parlamento Europeo, en la cual se sugería el establecimiento de una "asociación estratégica" entre el bloque regional y la potencia latinoamericana. En aquel momento, la UE solamente tenía relaciones de este tipo con los siguientes países en desarrollo: China, India y Rusia, los demás miembros del entonces llamado BRIC[61]. En el documento producido por la CE, se reconoce el salto cualitativo que Brasil había dado en sus indicadores socioeconómicos y en su inserción internacional,

[61] Después, la UE estableció asociaciones estratégicas con Sudáfrica (2007), México (2008) y Corea del Sur (2010). Anteriormente, ya desarrollaba relaciones de este tipo con Canadá, Estados Unidos y Japón, aunque en algunos casos los acuerdos formales hayan sido firmados después.

registrando su papel como líder regional en América del Sur y como líder global de los países en desarrollo. Por lo tanto, la CE concluía que una relación más cercana con el país sería benéfica para que ambos lados reforzaran el multilateralismo, la cooperación para el desarrollo, la protección del medio ambiente, la estabilidad de América Latina, las negociaciones UE-Mercosur y las relaciones económicas bilaterales. Meses después, tuvo lugar en Lisboa la I Cumbre UE-Brasil, en la cual fue instituida formalmente la Asociación Estratégica —bajo la presidencia también portuguesa del Consejo Europeo (y de la UE, por lo tanto)—.

La II Cumbre UE-Brasil tuvo lugar en 2008, en Rio de Janeiro, ocasión en la cual fue firmado un amplio Plan de Acción Conjunta (2009-2011). Desde entonces, la asociación estratégica se caracteriza por acciones en tres niveles: bilateral, incluyendo diálogos sectoriales variados; regional, referente a aportes complementarios a las relaciones entre Europa y América Latina y Caribe (desarrolladas en las cumbres birregionales)[62] y a las relaciones de la UE con Mercosur; y global, que busca el acercamiento de visiones y, siempre que posible, la concertación de posiciones en los diferentes regímenes internacionales multilaterales.

Dada la amplitud del abanico de temas abordados por el mecanismo, muchos de ellos acabaron por convertirse en menciones retóricas de buenas intenciones —especialmente aquellos situados en el nivel global—. Entre ellos, son merecedores de mención la protección y la promoción de los derechos humanos, la conclusión de la Ronda de Doha y la reforma de las instituciones financieras internacionales y de la ONU: casos en que las contrapartes presentan posicionamientos históricamente divergentes. Así, de 2007 hasta 2010, el acercamiento bilateral no ha sido suficientemente capaz para superar estas diferencias.

Por otro lado, de acuerdo con las declaraciones de la III y de la IV Cumbres UE-Brasil, realizadas en 2009 y 2010, ha habido temas en los cuales las negociaciones entre las partes obtuvieron éxitos importantes. Está muy presente en las declaraciones el tema del medio ambiente, cuyos debates permitieron a las contrapartes llegar a la XV Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que tuvo lugar en Copenhague en 2009, con propuestas de reducción de emisiones de gases de efecto estufa previamente negociadas. La cooperación triangular es otro caso de éxito, que ha conducido a la ejecución de proyectos en el área de energía renovable en países africanos de habla portuguesa. En el campo de la cooperación bilateral, el gobierno brasileño ha logrado firmar un acuerdo con la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom), posibilitando el acceso del país a la tecnología de los reactores termonucleares. También fue firmado un acuerdo bilateral para la

[62] La dinámica de cumbres UE-ALC será analizada en la sección siguiente.

exención mutua de visados para estancias de corta duración de turistas. Por fin, en 2010 las negociaciones del acuerdo comercial entre el Mercosur y la UE fueron reanudadas.

Así, combinando un proceso de maduración de la integración de la política exterior de los miembros de la UE y de la condición de actor internacional del bloque —entre la firma del Tratado de Lisboa y su puesta en marcha en 2010— con la progresiva proyección exterior de Brasil como potencia regional, emergente y global, las relaciones bilaterales llegaron a la segunda década del siglo XXI proveídas de un mecanismo formal que les ha permitido obtener un salto cualitativo notable. Sin embargo, a lo largo de los años siguientes, la coyuntura de persistente crisis económica internacional, que se convertiría en crisis del bloque europeo y, un poco después, en crisis brasileña, traería dificultades para que ambos lados pudieran hacer concesiones de modo a seguir buscando la convergencia de visiones y de posiciones en la política global.

3.3.2. La asociación estratégica UE-Brasil a lo largo del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016)

Cuando llegó al poder y empezó su primer mandato en 2011, la presidenta brasileña se encontró con una coyuntura económica bastante favorable a su país. Brasil, al lado de sus socios del BRICS, exhibía indicadores que iban a contramano de las dificultades por las cuales pasaban las grandes potencias. Con el crecimiento del producto brasileño a una tasa de un 7,5% registrado en 2010, la potencia suramericana, impulsada por medidas anticíclicas domésticas y por el crecimiento de las exportaciones, se destacaba en el escenario internacional como una de las principales locomotoras del crecimiento económico global en los primeros años que sucedieron a la Gran Recesión iniciada en 2008.

Algunos países de la UE, por otro lado, desde la segunda mitad de 2010 ya vivían una profunda crisis fiscal, lo que acabó contaminando a las perspectivas de recuperación de toda la zona del euro. Debido principalmente al rescate público a los bancos privados en riesgo de quiebra que se siguió a la crisis —pero también en función de los problemas generados por la adopción de una moneda única entre economías con expresivos diferenciales en términos de productividad y de tasa de inflación, entre otros indicadores— prácticamente todos los países pertenecientes al bloque europeo observaron un notable crecimiento del cociente entre el endeudamiento público y el Producto Interior Bruto (PIB) —llegando a alcanzar a los 100% o ultrapasando en algunos casos—. Entre 2010 y 2012, la dificultad para honrar el pago de los intereses de la deuda soberana ha atingido inicialmente a países periféricos de la zona del euro, en especial Grecia (el país que generaba más preocupación en el primer semestre de 2011), después Irlanda y Portugal, posteriormente alcanzando incluso a algunas de las mayores economías del bloque, como Italia,

España e incluso Francia. A lo largo de 2011, las clasificaciones de riesgo de los títulos públicos de estos países sufrieran descensos secuenciales.

Los problemas presentados por las instituciones europeas y sus programas de rescate para enfrentar la crisis de la deuda expusieron la fragilidad de los mecanismos de gobernanza económica regional en Europa y generaron dudas con relación a la propia continuidad de la moneda única (Lazarou 2011). La salida apenas de Grecia de la zona del euro, por ejemplo, tendría efectos económicos devastadores para todos los países participantes del ejercicio de integración (Moravcsik 2012, 6). Según argumenta Silva (2012, 13), "un proceso de contagio que atingiera Francia con fuerza sería suficiente para dejar a las instituciones multilaterales y regionales sin recursos para enfrentarlo". Como resultado de ese contexto y de las políticas de austeridad adoptadas para solucionarlo, la crisis económica se intensificó debido a la caída de la generación de empleos, con escenarios de recesión en diversos países[63]. Además, la crisis europea trajo nuevas dificultades a la tímida recuperación que empezaba a presentar Estados Unidos, contribuyendo para la pérdida de poder económico relativo del bloque occidental como un todo en favor de los emergentes. Demostraba también los contratiempos resultantes de la propia globalización y de la interdependencia financiera internacional.

En contrapartida, China, que en la divulgación de sus estadísticas económicas referentes a 2010 reveló haber ultrapasado en tamaño a la economía japonesa, convirtiéndose entonces en la segunda economía del planeta, a pesar de haber sufrido una pequeña desaceleración por consecuencia de la crisis, mantuvo alta su tasa de crecimiento económico en 2011 (9,2%) y, por lo tanto, permaneció jugando el papel de principal motor de la economía global desde el estallar de la burbuja inmobiliaria americana. Así, se alejó aún más de Japón y de los países europeos, que habían estado presentando tasas de crecimiento muy bajas y en algunos casos negativas. Desde el punto de vista de la política internacional, estos eventos provocaron una inversión de papeles entre países desarrollados y en desarrollo como los centros dinámicos de la economía global, situación que abrió espacio para que los emergentes pudieran presionar por la reforma de las instituciones financieras internacionales en su favor, especialmente el FMI y el Banco Mundial.

De esa manera, en octubre de 2011, cuando Dilma Rousseff visitó Bruselas con ocasión de la V Cumbre UE-Brasil en el marco de la asociación estratégica, el discurso presidencial iba en el sentido de prestar solidaridad a los europeos, ofreciéndose a contribuir con la superación de las dificultades económicas del Viejo Mundo por medio de la cooperación en política macroeconómica y del impulso a los flujos comerciales. El momento se caracterizaba como el ápice de la reducción de las asimetrías de poder entre Brasil y la UE, permitiendo incluso a la

[63] La tasa media de desempleo en la zona del euro ha subido de un 7,6% en 2008 a un 10,1% en 2010. En Grecia, en el mismo periodo, ha subido de un 7,7% a un 12,6%; en Portugal, de un 8,5% a un 12% (Silva 2012, 30).

presidenta brasileña criticar abiertamente a las medidas de austeridad que el Banco Central Europeo (BCE) estaba exigiendo como contrapartida a los préstamos a los países más endeudados —mencionando la mala experiencia latinoamericana de los años 1980—.

El gobierno brasileño contó con una gran comitiva de autoridades importantes en la visita: la presidenta estuvo acompañada de siete ministros, lo que demuestra la importancia que el país daba en aquel momento al avance de los múltiplos diálogos con el bloque europeo, entendidos como una forma más de Brasil consolidarse como actor global responsable y relevante para el mantenimiento del orden internacional. De la agenda del encuentro, son merecedores de nota el acuerdo firmado entre el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) brasileño y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), con préstamos contratados del orden de € 500 millones, para la financiación de proyectos de energía renovable; y la puesta en marcha del acuerdo para la exención de visados a turistas por el pazo de 90 días, inicialmente vigente apenas para diplomáticos y funcionarios públicos en sus viajes de trabajo, pero después abarcando a los pasaportes ordinarios.

Además de esto, las contrapartes acordaron en aquella ocasión un nuevo Plan de Acción Conjunta, este para el periodo 2012-2014. El largo documento contiene algunas decisiones que han conducido a resultados prácticos importantes. Brasil y la UE siguieron apostando en la promoción de proyectos de cooperación trilateral en favor de los países africanos de habla portuguesa, con foco en las áreas de derechos humanos, energía renovable (incluso bioenergía), capacitación de trabajadores y enfrentamiento de la epidemia de la Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). El bloque económico reconoció formalmente la importancia de los principios defendidos por Brasil en la cooperación Sur-Sur que presta[64], al mismo tiempo que el país más grande de América del Sur ha tenido que ceder al discurso impulsado por los europeos sobre la urgencia de que haya indicadores para la eficacia de la ayuda —por lo menos retóricamente—. En el campo del medio ambiente, el diálogo siguió muy presente y fructífero, colaborando para que la Rio+20 tuviera éxito en pautar el lanzamiento de las negociaciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles el año siguiente. La cooperación en educación, innovación, ciencia y tecnología es otro caso con resultados positivos, representados principalmente por la cooperación entre el programa brasileño de intercambio estudiantil Ciencias Sin Fronteras y las iniciativas europeas análogas (Erasmus Mundo y Horizonte 2020).

Sin embargo, aunque las intenciones pudieran ser las mejores, la gran mayoría de las postulaciones presentes en el plan se refieren a vagas intenciones para iniciar diálogos en los más variados temas de la política internacional —en muchos casos alrededor de cuestiones sobre las

[64] Son algunos de ellos: horizontalidad, solidaridad, beneficio mutuo, respeto a la soberanía (ausencia de condicionalidades) y participación de actores locales.

cuales existen fuertes discordancias de visiones entre las dos partes, lo que ha hecho con que se convirtieran en pura retórica, igual que en los encuentros pasados—. Son ejemplos destacados el impase de la Ronda de Doha, las estrategias de enfrentamiento al problema mundial de las drogas, la cuestión de los derechos de los migrantes y la cooperación en asuntos relacionados a la paz y a la seguridad internacional.

Conforme señala Gratius (2012, 14), al comparar la política exterior impulsada globalmente por Brasil y la que propone la UE,

> sus objetivos son los mismos, pero las estrategias son diferentes: Brasil busca una "multipolaridad multilateral" y la UE un "multilateralismo multipolar". Por vocación y por naturaleza, la UE es antes de todo multilateral. Por lo tanto, la multipolaridad es vista más como una realidad que como una aspiración. De todas formas, de acuerdo con su propio modelo de integración, la UE prefiere un mundo multilateral basado en el derecho internacional, mientras Brasil prefiere una balanza de poder estatal basada en el realismo político y en la creación de alianzas contrahegemónicas. Comparado a la UE, su multilateralismo es más funcional que normativo, más pragmático y en solidaridad a los intereses del Sur, al cual pertenece cada vez menos. Esto refleja la lenta transición de un multilateralismo defensivo para otro ofensivo como parte de la estrategia brasileña de blandamente contrapesar el poder de las grandes potencias.

Sanahuja (2013) argumenta de manera similar entendiendo que, aunque el multilateralismo sea un principio defendido y reiterado en prácticamente todas las declaraciones conjuntas resultantes de toda suerte de cumbres que ocurren por el globo, los actores de la política internacional lo pueden definir bajo distintos prismas, sea como norma legal, discurso político, aspiración moral y/o lógica funcional. Dicho de otra manera, los países proyectan narrativas diferenciadas del multilateralismo al promover sus políticas exteriores. Por tanto, ellas varían de acuerdo con los intereses defendidos por cada uno.

Así, la UE enfatiza el carácter normativo del multilateralismo en su discurso político, porque se percibe a sí misma como potencia civil y actor normativo, con especial apego al internacionalismo liberal. En esta visión, el multilateralismo llega a significar supranacionalidad. Por otro lado, Brasil, que se percibe a sí mismo como uno de los líderes del mundo en desarrollo, en su narrativa destaca el carácter defensivo que las relaciones multilaterales tienen en comparación a las asimetrías bilaterales. En esta visión, la esencia de esta forma de organizar las relaciones internacionales está en el respeto mutuo y difuso a la soberanía de los actores estatales y su derecho a autodeterminación. La contratación conjunta de reglas de convivencia es uno de los aspectos más importantes desde este punto de vista, porque ayuda a proteger a los menos poderosos ante el intervencionismo de las grandes potencias. Eso explica el motivo de considerar la multipolaridad una condición fundamental para el buen funcionamiento del multilateralismo. Asimismo, como Brasil también se percibe a sí mismo como potencia emergente, el enfoque defensivo se hunde con el revisionista, bajo el argumento de que las organizaciones internacionales

deben ser reformadas para que sus arreglos institucionales permitan cada vez menos a las grandes potencias la imposición de sus intereses sobre los de los demás. De acuerdo con lo que ha sido presentado en el capítulo anterior, los discursos de la presidenta Dilma Rousseff con ocasión de la apertura de las ediciones anuales de la AGNU representan claramente esta visión.

Debido a estas distintas interpretaciones que hacen Brasil y la UE del sistema internacional,

> esos acuerdos básicos [son] bastante superficiales y en ocasiones no mucho más que invocaciones retóricas que oscurecen el hecho de que el diálogo político sobre la gobernanza global y el multilateralismo sea en realidad una arena en disputa, y [la razón para] que la cooperación efectiva para la construcción de un multilateralismo eficaz presente tan pocos avances (Sanahuja 2013, 37).

A pesar de todo, Brasil y la UE convergen en un punto importante: ninguno de los dos quiere vivir en un mundo unipolar o bipolar (con China), porque en los dos casos estarían excluidos del núcleo decisorio del sistema (Telò 2014). Y ha sido esta autopercepción de fragilidad e impotencia ante la imprevisibilidad de las transformaciones de la distribución del poder en el mundo, la cual comparten, el principal propulsor de las convergencias a las cuales han podido llegar.

En esa dirección, en la VI Cumbre UE-Brasil, realizada en enero de 2013 en Brasilia, en la economía del país anfitrión ya se empezaba a sentir con más fuerza los efectos de la crisis iniciada en 2008, debido principalmente a la progresiva desaceleración del ritmo del crecimiento chino, la caída de los precios de algunas *commodities* y los efectos del cambio sobrevaluado sobre el sector industrial. La nueva coyuntura exterior que se formaba progresivamente, mucho menos favorable que aquella de los años anteriores, ha hecho que Brasil tuviera que recuperar la humildad en su relacionamiento con la UE, convirtiéndose más pragmático y cooperativo en sus posiciones. Las dificultades colocadas permitieron una mayor identificación de Brasilia con su contraparte, según la interpretación de que ambas partes eran víctimas de los efectos negativos producidos por el fracaso del G20 en su objetivo de engendrar la cooperación internacional en política macroeconómica.

Así, en el encuentro de 2013, los socios celebraron el hecho de que, desde 2007, cuando fue lanzada la asociación estratégica, ellos han podido poner en marcha diálogos sectoriales formales en más de 30 áreas diferentes. Los principales resultados de la cumbre han sido los siguientes: la celebración de un acuerdo de cooperación entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI) brasileño y el Centro Común de Investigación (JRC, en la sigla inglesa) europeo, para la realización de actividades científicas conjuntas sobre prevención de desastres naturales, cambio climático, biotecnología, seguridad alimentaria y tecnología de la información y de las comunicaciones; la creación de un diálogo sobre agricultura, tema importante para el

avance del acuerdo UE-Mercosur; y el cambio de visiones, con la formación de consensos importantes, referentes a temas de seguridad internacional como las situaciones en Siria, Mali y Guinea-Bisáu, además de la cuestión palestina y el programa nuclear iraní. Con ello, se ha podido percibir una mayor afinidad general entre las contrapartes, la cual se ha expresado en los discursos de los líderes, más amigables y condescendientes que los de la cumbre anterior.

Con todo, la declaración conjunta de la cumbre no contó con una evaluación del estado de las metas contratadas en el Plan de Acción Conjunta 2012-2014, lo que ha reforzado la impresión de que gran parte de su contenido no era más que retórica. Otra frustración ha sido el acuerdo para la armonización de las legislaciones de la aviación civil y la eliminación de las tarifas para vuelos comerciales entre los dos socios, que por una vez más no ha sido firmado. Ello se ha debido al hecho de que las diferencias alrededor de las reglas de competencia que cada uno aplica a este sector no han sido resueltas.

El año siguiente, en febrero de 2014, tuvo lugar en Bruselas la VII Cumbre UE-Brasil, la última que contó con la presencia de Dilma Rousseff como presidenta de Brasil. En aquel momento, la política exterior brasileña tenía como objetivo principal conquistar el apoyo europeo al propósito de Brasil para liderar los debates globales sobre la gobernanza del internet, en el contexto del escándalo del espionaje, en el cual se reveló que también habían sido interceptadas las comunicaciones del teléfono móvil de la presidenta alemana, Angela Merkel. Brasilia defendía, además de la realización de la cumbre NETMundial, la necesidad de construir infraestructuras propias para el tráfico de datos entre los dos socios, para que no más dependieran de los sistemas americanos y aseguraran la privacidad de todas sus comunicaciones bilaterales. Aunque en la declaración conjunta del encuentro apenas se mencionase que los socios "dan la bienvenida a los planes para la instalación de un cable de fibra óptica submarino entre Brasil y Europa", el proyecto ha prosperado en los años posteriores y ha conseguido atraer inversores. Es un caso en que la cooperación ha tenido éxito y, más allá, ha reafirmado la existencia de algunas afinidades mutuas entre Brasil y la UE en contra el accionar unilateral de la superpotencia en el mundo.

En el campo económico, aunque algunos países europeos ya habían empezado a presentar algunas señales de recuperación, Brasil comenzaba a demostrar, una ralentización de sus tasas de crecimiento, paralelamente a un coste fiscal que se acumulaba. Así, para ambas las partes era importante el avance de medidas para una mayor proximidad en materia comercial. Sin embargo, la cumbre fue marcada por las críticas europeas a algunas políticas adoptadas por el gobierno brasileño para estimular el crecimiento de su economía, como el programa Innovar-Auto —que confería preferencias fiscales a las industrias automotrices que producían en el país y respondían a algunos criterios— y los subsidios gubernamentales ofrecidos a los productores de la Zona

Franca de Manaos, ubicada en Amazonia[65]. Regionalmente, los países de Mercosur seguían con dificultades para concertar una oferta conjunta de reducciones tarifarias al bloque europeo. Por tanto, aunque fuera importante, el tema de las relaciones económicas permaneció sin avances efectivos del lado comercial.

De manera distinta, del lado de las inversiones y con el apoyo del sector privado de cada contraparte, fue firmado un Plan de Acción sobre Inversiones y Competencia que destacaba cinco campos: aumento de las inversiones bilaterales, con prioridad para los sectores de infraestructura y logística, petróleo y gas, industria *offshore*, energías renovables, agronegocios e innovación; cooperación en regulación y estandarización de requisitos técnicos y de certificación y evaluación de conformidad[66]; cooperación para la competencia, con prioridad a los mismos sectores anteriores, además de turismo y responsabilidad social corporativa; cooperación en innovación industrial e investigación en algunas áreas estratégicas; y apoyo a las pequeñas y medianas empresas (Pymes). El plan ha sido uno de los resultados de la Cumbre Empresarial y ha reflejado las demandas colocadas por empresarios brasileños y europeos en dicha ocasión. Sin embargo, como se verá a continuación, al contrario de los objetivos puestos por este plan, el volumen de inversiones extranjeras directas intercambiadas por los dos socios se ha reducido drásticamente los años siguientes.

Pasando a las discusiones referentes a la preservación del medio ambiente y el enfrentamiento del cambio climático, las negociaciones entre las contrapartes pudieron una vez más dar frutos positivos, como había ocurrido en los años que antecedieron a la Rio+20 y contribuyeron a la firma del documento "El futuro que queremos" —a pesar de que en aquella conferencia global no se haya llegado a un concepto claro de economía verde—. En 2014, Brasil y la UE han confirmado su compromiso con la firma de algún instrumento internacional con fuerza legal para el año siguiente, 2015, en Paris.

Solamente el año 2009, en la Conferencia de Copenhague (COP-15), la potencia suramericana había por primera vez aceptado contractar metas voluntarias de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero, vinculando ese compromiso con la reducción de la deforestación amazónica. En las charlas con los europeos, Brasilia volvía a recuperar esa postura en 2014 y se declaraba favorable a que cada país trajera a la Conferencia de Paris (COP-21) sus Contribuciones pretendidas Determinadas Nacionalmente (iNDC). Europa, que tiene en su seno algunos de los países con las políticas públicas más avanzadas en esta materia, como Dinamarca y los Países Bajos, siempre ha sido favorable a mecanismos de estos tipos.

[65] La política económica del gobierno Dilma y sus efectos sobre la proyección exterior del país será analizada en el próximo capítulo.

[66] Vale mencionar que estos estándares técnicos son un importante mecanismo de protección disfrazado del mercado europeo.

De hecho, el acercamiento de la UE a los países emergentes pertenecientes a la coalición BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) en esta materia, por medio de los diálogos de asociación estratégica que el bloque mantiene con todos, ha sido un factor de fundamental importancia para que, con el apoyo de Estados Unidos, fuera posible la firma del Acuerdo de Paris en 2015. En este nuevo instrumento, los 195 países pertenecientes a la CMNUCC han aprobado que el límite del calentamiento global debe quedar "muy por debajo" de 2ºC arriba de los niveles preindustriales. Brasil ha firmado el acuerdo y, tras su ratificación en 2016, tiene las siguientes metas oficiales de reducción de emisiones: un 35% por debajo de los niveles de 2005 hasta 2020; y un 43% por debajo de los niveles de 2005 hasta 2030. Para ello, el país se ha comprometido en aumentar la participación de bioenergía sostenible en su matriz energética para aproximadamente un 18% hasta 2030; restaurar y reforestar 12 millones de hectáreas de forestas; además de alcanzar una participación estimada de un 45% de energías renovables en la composición de su matriz energética hasta 2030[67].

Con relación a las cuestiones de seguridad internacional, en la declaración de la VII Cumbre hay menciones con mayor o menor grado de vaguedad y superficialidad a las siguientes crisis: Guinea-Bisáu, Haití, Irán, Mali, Palestina, República Central Africana (RCA), Siria y Túnez. Sin embargo, aunque pueda parecer que haya ocurrido un acercamiento general de visiones en esta materia, el tiempo ha revelado que las divergencias más profundas siguen presentes. Como señala Ferreira-Pereira (2015, 16), estas diferencias ocurren especialmente

> con relación a las intervenciones humanitarias y a la no-proliferación [nuclear] (…). La abstención de Brasil en la Resolución 1973 del CSNU sobre la situación en Libia [en 2011], la crítica de Brasilia a la intervención militar francesa en Mali y la reluctancia brasileña en adoptar sanciones contra Irán y Siria son casos emblemáticos.

Un caso adicional de divergencia y merecedor de nota fue la crisis de Crimea, la cual estalló un día antes de la VII Cumbre UE-Brasil. Aquellos días, el gobierno ucraniano pro-Rusia de Viktor Yanukovich, tras rechazar la firma de un acuerdo de libre comercio con Europa, sufrió la caída debido a protestas populares que deseaban el acercamiento de Ucrania a la UE. Inmediatamente, la República de Crimea, que formaba parte del territorio ucraniano y tiene composición étnica de mayoría rusa, empezó un movimiento separatista, buscando su anexión por la Federación Rusa. Supuestamente, el gobierno ruso de Putin envió tropas militares a la región para "normalizar" la situación y ayudar a los crimeos a conquistar la separación de Kiev. Un referéndum fue realizado en marzo y, con la aprobación de un 96,8% de los votos, los crimeos decidieron que su república fuera agregada a Rusia.

[67] Ver <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>. Acceso en 23 jul. 2018.

Ante la crisis, la UE y la OTAN han decidido no involucrarse militarmente, aunque hayan pedido repetidas veces a los rusos que retiraran sus tropas del territorio. La Comisión Europea aprobó un plan de ayuda a Ucrania del orden de €11 billones, además de imponer sanciones económicas a ciudadanos rusos y ucranianos relacionados con la crisis. Las sanciones europeas a Rusia evolucionaron al campo económico, con medidas restrictivas a los intercambios comerciales bilaterales en determinados sectores, a ejemplo de la carne bovina. La cumbre bilateral UE-Rusia que tendría lugar aquel año también fue cancelada.

Brasilia, por su parte, que tiene relaciones próximas con los principales actores de los dos lados del conflicto, ha decidido el silencio ante la crisis[68]. Sin embargo, con ocasión de la VII Cumbre de los BRICS el mismo año, la cual ocurrió en Fortaleza (Brasil), y también de la VIII, que tuvo lugar en Ufá (Rusia), el año siguiente, los rusos han presionado a los demás socios de la agrupación y han podido incluir en las declaraciones conjuntas menciones neutras a esa cuestión, lo que ha sido bastante favorable a ellos, puesto que la anexión de territorios por la vía militar está ampliamente prohibida por diferentes dispositivos legales internacionales. En la Cumbre del G20 de Australia, a finales de 2014, la presidenta Dilma Rousseff se encontró en una situación muy delicada, entre la presión americana y europea por un posicionamiento más firme contra las investidas militares y la búsqueda rusa por su apoyo alrededor de la cuestión. Así, la mandataria brasileña declaró que su país "no tiene una posición definida sobre la crisis en Ucrania, ni en favor, ni en contra".

La posición brasileña ante la crisis ucraniana ha revelado los dilemas impuestos por una coyuntura internacional cada vez más conflictiva, en la cual los nacionalismos empezaban a ganar fuerza y las posibilidades de la cooperación internacional obtener éxito caían progresivamente, sea alrededor de cuestiones políticas, sea con relación a la coordinación de las políticas macroeconómicas. Brasilia también se mostraba menos interesada en estos encuentros, debido a la creciente crisis política y económica domésticas que ya se hacían sentir a lo largo de la campaña electoral presidencial de 2014. Así, hubo incluso rumores de que la presidenta cancelaría la cumbre bilateral con la UE en Bruselas aquel año.

De una manera general, el ánimo de las dos contrapartes para seguir desarrollando la asociación disminuyó visiblemente: no hubo una evaluación sistemática y detallada de los resultados finales del Plan de Acción 2012-2014 (como se hizo con el plan anterior en la cumbre de 2011); aunque sea mencionado como una aspiración, un "Plan de Acción 2015-2017" jamás llegó a ser firmado; además de la propia interrupción de la dinámica de cumbres en 2015 y 2016.

[68] El país se abstuvo en la votación de la Resolución 68/262 de la AGNU en 2014, la cual condenaba la anexión de Crimea por Rusia. Conforme relatado en entrevista concedida al autor por el embajador Antonio Patriota, la decisión de abstenerse vino exclusivamente de la mano de la presidenta.

Respecto a ello, dos factores adicionales han contribuido para la cancelación de estos dos encuentros subsecuentes: a) la crisis política y económica brasileña, la cual hizo que el gobierno concentrara las atenciones en su coyuntura doméstica; b) y el proceso de retirada del Reino Unido de la UE (el *Brexit*), que trajo de vuelta el europesimismo y las dudas con relación a la continuidad de todo el proceso de integración regional, contaminando la agenda europea.

3.3.3. Las cumbres UE-CELAC

La dinámica de realización de cumbres entre la UE y los países de América Latina y Caribe (ALC) empezó en 1999, cuando tuvo lugar en Rio de Janeiro la primera edición de los encuentros[69]. La I Cumbre UE-ALC resultaba de una estrategia interregional planteada por la UE algunos años antes, la cual se asentaba en la coyuntura internacional de relativo optimismo que caracterizó a los años 1990, que le permitía apostar por desarrollar el multilateralismo (y la multipolaridad) a partir de contactos más amplios entre bloques regionales. Hasta que la CELAC fuera creada, las cumbres UE-ALC tuvieron seis ediciones: 1999 (Rio de Janeiro), 2002 (Madrid), 2004 (Guadalajara), 2006 (Viena), 2008 (Lima) y 2010 (Madrid).

A lo largo de estos doce años, sin embargo, su objetivo inicial —establecer una asociación estratégica birregional basada en una red de acuerdos que contemplaran el diálogo político, la cooperación para el desarrollo y el libre comercio— se mostró con cambios importantes en el contexto internacional y en las dos regiones[70]. Así, se fue perdiendo progresivamente el carácter optimista que estaba presente en el momento anterior al lanzamiento del mecanismo. Con ello, en algunos casos la estrategia interregional fue cediendo espacio a alternativas de asociación bilaterales —como ha sido el caso no solo de Brasil, pero también de México y, en menor medida, Chile, Colombia y Perú—. De todos modos, en la cumbre de 2010, con el relanzamiento de las negociaciones entre la UE y Mercosur y la contratación de un amplio plan de acción, fue dado un nuevo impulso al modelo interregional (Sanahuja 2011).

Aunque las metas iniciales de 1999 no hayan sido completamente alcanzadas (habiendo en muchos casos incluso reducciones en la asistencia oficial prestada por los países europeos, por ejemplo), merece la pena mencionar algunas iniciativas importantes que derivan de este

[69] Un mecanismo anterior que ha servido de inspiración son las Cumbres Iberoamericanas, que reúnen desde 1991 Andorra, España y Portugal con los países latinoamericanos y caribeños de habla portuguesa y española. De acuerdo con Sanahuja (2011, 24), la "europeización" de la política exterior española en los años 1990 ha sido un importante factor para traer al bloque regional estos intereses y preferencias en América Latina y Caribe.

[70] De manera sintética, merecen mención: la securitización de las relaciones internacionales provocada por el 11-S; el lanzamiento de los ODM, que direccionaron los recursos de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) a los países de menor desarrollo relativo; las negociaciones alrededor de la Ronda de Doha en la OMC, que tenían una expectativa inicial de éxito; el superciclo de alta de las *commodities*; el giro a la izquierda en los gobiernos latinoamericanos y las nuevas dimensiones adquiridas por los procesos de integración regional; y el (fracasado) proceso constitucional europeo, además del alargamiento de la UE al Este (Sanahuja 2011).

acercamiento de Europa con los mecanismos de integración regional latinoamericanos y caribeños: en el campo de la cooperación en educación, el Espacio UE-ALC del Conocimiento; en el campo de la cooperación en políticas públicas, los programas EUROsociAL y EUroCLIMA; en el campo político, la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat), la Secretaría General Iberoamericana (Segib) y la Fundación EUROLAC (que supervisa los avances de la asociación estratégica birregional); y en el campo económico, el Mecanismo de Inversión para América Latina[71].

De este modo, dando seguimiento a este proceso, en 2013, en Santiago (Chile), tuvo lugar el encuentro que sería la VII Cumbre UE-ALC: la I Cumbre UE-CELAC. Coherente con el contexto de recién realización de la conferencia Rio+20, además de los objetivos centrales de la política exterior de la UE en sus relaciones con la región, el tema del encuentro ha sido definido como "Alianza para el desarrollo sostenible: promoción de inversiones de calidad social y ambiental". Así pues, con el inicio de la dinámica de cumbres teniendo la CELAC como la organización representante de unos de los lados del Atlántico, el modelo interregional fue una vez más reforzado. Para los países latinoamericanos, la inserción exterior a partir de la nueva organización regional significaba también la posibilidad de establecer el diálogo sobre bases más equilibradas y simétricas —en el contexto de la crisis del euro—. El encuentro ha tenido un número récord de asistencia de jefes y jefas de Estados y de gobierno (42), revelando la importancia dada por todos los miembros a una posibilidad de renovación de la asociación bajo términos más prácticos.

La declaración resultante del encuentro es bastante larga y, como es la costumbre, contiene muchos puntos con afirmaciones de posiciones comunes en los más variados temas de la política global. Sin embargo, de manera similar a lo que había estado ocurriendo en las relaciones bilaterales de la UE con Brasil, cuando se analizan las posiciones tomadas por cada contraparte en los regímenes internacionales específicos, en muchos casos esta amplia convergencia es prácticamente inexistente —revelando la retórica diplomática y la búsqueda de autopromoción de los líderes alrededor de estos encuentros que llaman mucha atención mediática—. Los casos más evidentes de falsas concordancias son los derechos humanos y la Ronda de Doha.

Desde el punto de vista de la formación progresiva de una red de acuerdos birregionales, merece ser resaltada la firma del tratado entre la UE y América Central y la creación del Mecanismo de Inversión de la UE para el Caribe. Otras iniciativas impulsadas a partir de la cumbre fueron la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación y la divulgación del primer Compendio Estadístico sobre Migración de la CELAC-UE —un instrumento muy importante para

[71] Para una lista más exhaustiva, ver Rodríguez y Valderrama (2014).

la discusión de políticas bilaterales sobre la materia—. Finalmente, fue firmado un plan de acción para el período 2013-2015, el cual apenas da continuidad a las metas contratadas en el plan de la cumbre anterior (Madrid, 2010)[72], agregando dos capítulos: género; e inversiones y espíritu emprendedor para el desarrollo sostenible. Con todo, de una manera general los resultados de la cumbre no confirmaron las expectativas generadas por la comparecencia de tantas autoridades.

Dos años después, en 2015, ha tenido lugar en Bruselas el octavo encuentro, la II Cumbre UE-CELAC. El tema elegido para orientar a los debates se ha caracterizado por ser bastante vago y genérico: "modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos". Ello ha demostrado la baja capacidad de las contrapartes para consensuar una materia en la cual enfocar la asociación birregional. La declaración conjunta es la más larga de todas, con 77 puntos —por supuesto, con muchas afirmaciones retóricas—. El plan de acción, aunque haya actualizado algunos puntos presentes en los planes anteriores, siguió el modelo de dar continuidad y agregar más capítulos: educación superior; y seguridad ciudadana. Ha sido un encuentro que demostró una vez más la saturación del modelo basado en la dinámica de cumbres y, por lo tanto, la necesidad de cambiar a otro formato, uno que tenga más decisiones prácticas que alcancen al cotidiano de los ciudadanos (Ayuso 2015).

De todos modos, merece la pena mencionar algunos frutos de la cumbre: el apoyo europeo a los tratados de paz del proceso colombiano, que acabó contando con aportes financieros; el inicio de las negociaciones para un acuerdo de diálogo político y cooperación de Cuba con la UE (que siguió el movimiento americano de meses antes); la firma de una Hoja de Ruta CELAC-UE sobre Migraciones; la adhesión de Ecuador al acuerdo de libre comercio de la UE con Colombia y Perú; y la firma de acuerdos de exención de visados de la UE con algunas islas caribeñas.

A fin de cuentas, desde la perspectiva brasileña, este largo proceso de desarrollar una dinámica de cumbres con la UE, sea en bloque con sus vecinos regionales, sea aisladamente, fue pareciendo cada vez más costoso política y financieramente para la política exterior de Dilma Rousseff, especialmente en el segundo y corto mandato de la presidenta. Las cumbres con una Europa en crisis, con pocos recursos a ofrecer y con mucha intransigencia con relación a la protección de su mercado agrícola, contrastaba demasiado con el tipo de las relaciones bilaterales que han estado impulsando Brasil y la CELAC con China. Meses antes, en el primer encuentro del Foro CELAC-China, los resultados han sido declaraciones cortas y directas, relaciones comerciales en crecimiento, abundancia de inversiones en infraestructura y, no poco frecuente, la oferta de rescates financieros billonarios.

[72] Los demás capítulos son: 1) ciencia, investigación, innovación y tecnología; 2) desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía; 3) integración regional e interconectividad para la integración y cohesión sociales; 4) migración; 5) educación y empleo para fomentar la integración y cohesión sociales; 6) el problema mundial de la droga.

En este escenario, podría parecer justificable la cancelación brasileña de la realización de la VIII Cumbre UE-Brasil en octubre de 2015, dado que las dos contrapartes ya se habían reunido pocos meses antes. Sin embargo, la verdad es que la baja disposición en organizar una prestigiosa cumbre en su propia casa con una de las principales potencias mundiales era sintomática de un gobierno que, además de sufrir una crisis política doméstica, había estado ejecutando en los dos años precedentes una política exterior más reactiva y poco creativa. El balance de las relaciones bilaterales con la Unión Europea es bastante representativo del progresivo reflujo por el cual pasó la política exterior brasileña a lo largo del gobierno de Dilma Rousseff, como se intentará demostrar en la última sección de este capítulo.

3.3.4. Comercio e inversiones

Los flujos económicos de Brasil con los países europeos, especialmente aquellos pertenecientes al lado occidental, se han consolidado históricamente como una importante fuente de intercambios para el gigante suramericano. A lo largo del gobierno de Dilma Rousseff, la corriente comercial de mercancías de Brasil con el Viejo Mundo ha tenido una participación en sus intercambios totales de bienes que flotó alrededor de un 24%. Sin embargo, tanto en términos absolutos como en términos relativos, debido principalmente a la crisis del euro, las exportaciones brasileñas observaron una caída secuencial entre 2011 y 2016. Por otro lado, entre 2011 y 2013 las importaciones brasileñas observaron un ligero crecimiento. En conjunto, ello ha convertido un superávit de más de US$ 6.000 millones en un déficit de casi US$ 3.000 millones. De 2014 en adelante, la tendencia recesiva de la economía brasileña y la fuerte devaluación cambiaria de su moneda permitieron la reconversión de este déficit en superávit el año 2016. Los principales socios son Alemania, Países Bajos, Italia y Francia. Desde el punto de vista de la composición de estos intercambios, merece subrayar que las ventas brasileñas son predominantemente de materias primas y bienes intermediarios, mientras las compras son mayoritariamente de bienes manufacturados. Así, como en el caso de Estados Unidos, el comercio brasileño de bienes y servicios con Europa tiene mejor calidad si comparado al comercio que el país establece con los países del Este asiático (ver Tablas 3-5 y 3-6).

TABLA 3-5. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON EUROPA (2011-2016)

BRASIL – EUROPA						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones[1]	62.778,53	57.589,13	56.441,28	51.257,84	41.141,92	40.138,77
Exp. socio / totales (%)	24,52	23,74	23,32	22,77	21,53	21,67
Importaciones[1]	56.209,50	56.466,18	59.413,32	55.548,47	43.354,59	36.464,71
Imp. socio / totales (%)	24,84	25,30	24,78	24,24	25,29	26,51
Corriente de comercio[1]	118.988,03	114.055,31	115.854,60	106.806,31	84.496,51	76.603,48
Corr. socio / total (%)	24,67	24,49	24,05	23,51	23,30	23,73
Saldo comercial[1]	6.569,04	1.122,95	-2.972,04	-4.290,64	-2.212,67	3.674,06

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

TABLA 3-6. COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON EUROPA (2011-2016)
(Por categoría de uso)
(En %)

BRASIL – EUROPA						
Exportaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	42,84	40,06	39,08	41,14	37,49	35,37
Bienes intermediarios	36,59	34,71	33,24	35,87	40,45	39,38
Bienes de consumo	10,79	12,25	12,01	11,91	11,20	10,59
Bienes de capital	9,66	12,64	15,25	10,63	10,39	14,28
Importaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Materias primas	2,17	2,21	1,68	1,85	2,24	2,40
Bienes intermediarios	35,33	35,92	34,07	35,59	37,57	38,38
Bienes de consumo	22,26	23,53	24,32	25,73	24,91	24,29
Bienes de capital	40,18	38,34	39,94	36,83	35,28	34,93

Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

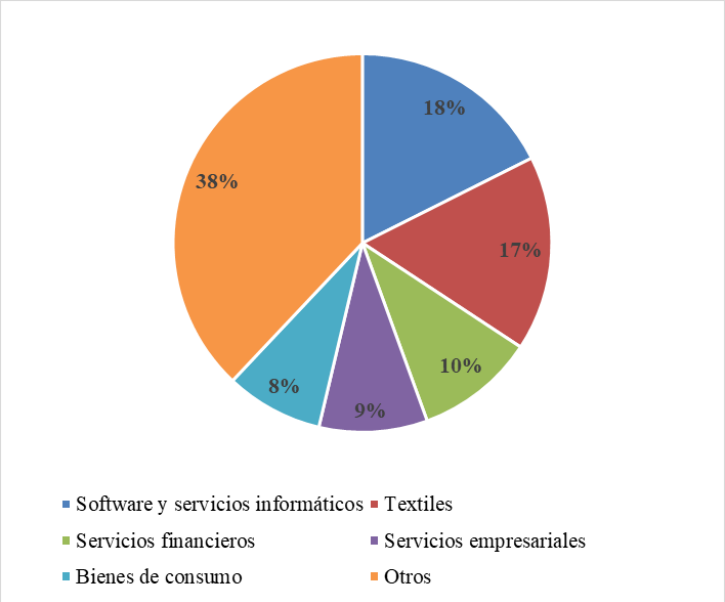
Pasando a los flujos de IED, en este campo los europeos también son tradicionales socios de los brasileños, con participación muy relevante de sus empresas transnacionales en la economía de la potencia suramericana desde los años 1960, principalmente en el sector automotriz, pero con amplia diversificación sectorial. La salida del IED brasileño en dirección a países del Viejo Mundo, por otro lado, es un fenómeno más reciente, el cual empezó a tener relevancia a partir de la mitad de los años 2000. A lo largo del gobierno de Dilma Rousseff, los 107 proyectos impulsados por compañías brasileñas en Europa representaron un 25% de la cantidad total de estas iniciativas. Sin embargo, comparado a las inversiones de Brasil en Estados Unidos, es notable una presencia mayor de proyectos en el sector de servicios, resultando en un capital invertido más bajo (un 38,5% menor). De todos modos, la diversificación total es amplia, contando con 22 sectores diferentes. Aunque Alemania y Reino Unido hayan concentrado casi dos tercios de la cantidad de proyectos brasileños, las inversiones brasileñas han llegado a 18 países diferentes (ver Tabla 4-7 y Gráficos 4-3 y 4-4).

TABLA 3-7. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN EUROPA (2011-2016)

Año	Proyectos	Capital invertido[1]	Empleos
2011	21	243	1.128
2012	12	207	652
2013	15	271	867
2014	21	480	1.309
2015	17	397	1.125
2016	22	251	841
TOTAL	107	1.849	5.922

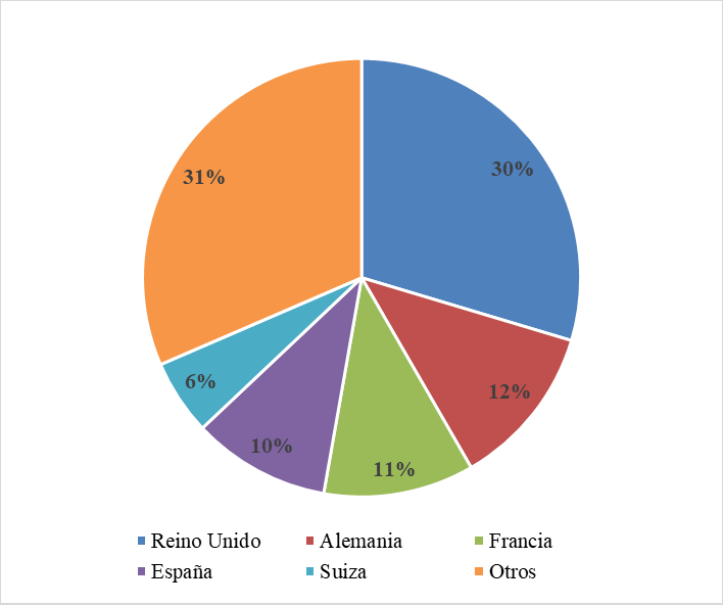
1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

GRÁFICO 3-3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN EUROPA (2011-2016)
(En % de la cantidad de proyectos)



Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

GRÁFICO 3-4. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN EUROPA (2011-2016)
(Por países)
(En % de la cantidad de proyectos)



Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

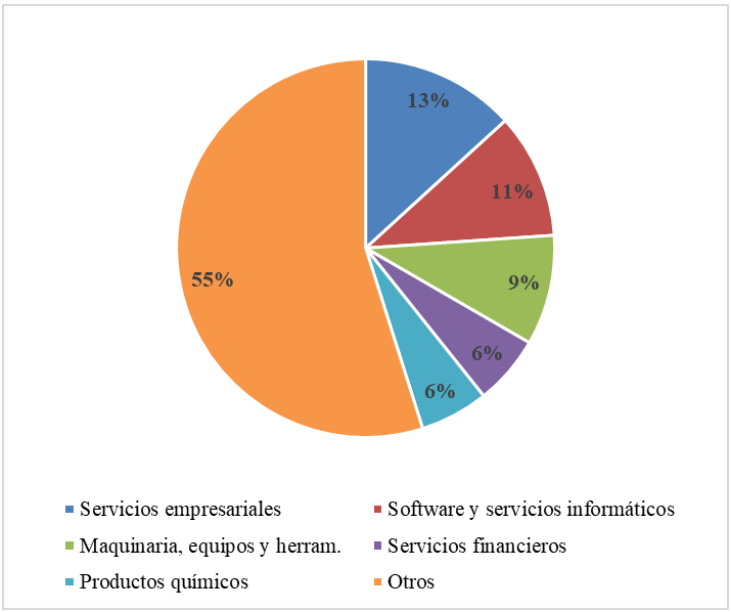
En el sentido contrario, la realización de IED por empresas transnacionales europeas en Brasil, los datos enseñados por la Tabla 3-8 y los Gráficos 3-5 y 3-6 revelan que, aunque la participación de estas iniciativas haya representado poco más de la mitad de todas las inversiones de este tipo recibidas por la economía brasileña en el gobierno de Dilma Rousseff, el flujo ha disminuido año tras año a partir de 2013. Ello se debió probablemente tanto a la pérdida del dinamismo económico en Brasil como a la crisis en Europa, pero el factor principal ha sido la pérdida de cuotas de mercado de las exportaciones manufactureras brasileñas para América Latina debido a la competencia china, reduciendo las inversiones que miraban a la potencia regional como plataforma de acceso al mercado de sus vecinos. Los proyectos de IED europeos se han distribuido ampliamente por 39 sectores de la economía brasileña, aunque dos tercios de ellas se hayan originado de apenas cinco países, todos de Europa Occidental.

TABLA 3-8. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE PAÍSES DE EUROPA EN BRASIL (2011-2016)

Año	Proyectos	Capital invertido[1]	Empleos
2011	261	20.842	45.102
2012	278	13.307	34.650
2013	232	13.821	24.921
2014	186	8.346	22.184
2015	141	5.545	19.122
2016	97	4.720	15.883
TOTAL	1.195	66.581	161.862

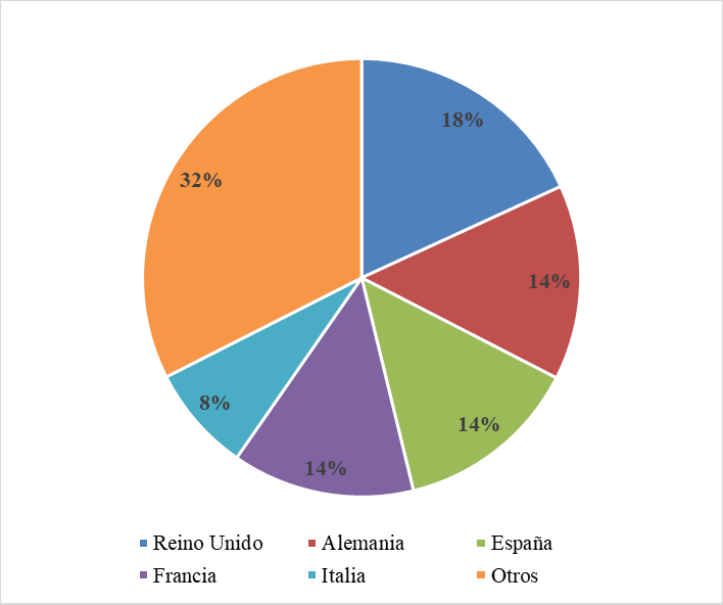
1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

GRÁFICO 3-5. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE PAÍSES DE EUROPA EN BRASIL (2011-2016)
(En % de la cantidad de proyectos)



Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

GRÁFICO 3-6. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL ORIGEN DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE EUROPA EN BRASIL (2011-2016)
(Por países)
(En % de la cantidad de proyectos)



Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

3.4. La política exterior de Brasil en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016)

Las variadas dimensiones de las relaciones internacionales de Brasil, sea en los procesos bilaterales con socios en posiciones de poder tan distintas como Indonesia y Estados Unidos, sea en su inserción en los regímenes multilaterales en que son negociadas las reglas de la gobernanza global, sea hasta mismo en su propia región, donde poseería recursos de poder suficientes para ejercer el liderazgo que se espera de una potencia regional ubicada en un subsistema unipolar, el cuadro presentado en estos dos capítulos indica que ha habido una fuerte retracción en la proyección del país como potencia emergente a lo largo de los casi seis años del gobierno de Dilma Rousseff. De 2011 a 2016, el país pasó de una situación en la cual era visto por el mundo como un modelo prometedor de desarrollo, cuando tenía su economía creciendo a tasas confortables y a la vez repartía la renta y reducía las desigualdades, a un escenario de profunda recesión, desacuerdo político entre las élites y retroceso de los indicadores socioeconómicos. Por consiguiente, esta nueva condición le ha quitado una gran parcela del prestigio internacional que había estado acumulando los años anteriores. De hecho, en la coyuntura negativa en la cual adentró el país, ya no era posible vislumbrar a su diplomacia ofreciendo lecciones de política económica a los europeos o posicionándose con firmeza ante el accionar unilateral de Estados Unidos.

En gran parte, esta caída del estatus internacional brasileño se ha debido al deterioro de algunas condiciones domésticas, tanto en la estructura de la economía como en el propio pacto

sociopolítico que le había estado proporcionando un grado mínimo de estabilidad para llevar adelante el proyecto democrático y la proposición de algunas políticas públicas con cierta longevidad. Sin embargo, es cierto también que la ejecución de una política exterior cada vez más retraída ha contribuido para que la imagen del país como nación responsable y defensora de las demandas del Sur Global fuera substituida por la de un actor sin capacidad ni disposición para llevar esta agenda adelante. Aunque la estrategia de cooperación Sur-Sur haya seguido central en la política exterior del gobierno de Dilma Rousseff, sobre todo en la manera del país posicionarse ante las más variadas cuestiones debatidas en la política internacional, la inspiración para seguir creando espacios y oportunidades para defender sus intereses y los del mundo en desarrollo en escala global se ha reducido de manera considerable con el paso de los años.

De todos modos, el análisis realizado en las páginas anteriores ha permitido constatar que la reducción del activismo internacional del país ha ocurrido de forma *progresiva*. Así, es posible reconocer dos momentos en los cuales la confluencia de algunos factores negativos ha contribuido para que el gobierno de Dilma Rousseff se retirara gradualmente del escenario global y jugara un papel más discreto en la política internacional: el primer punto de inflexión ha sucedido a mediados de 2013, debido a un conjunto de factores que será presentados en el próximo capítulo; el segundo ha sido en 2015, cuando se inició el segundo mandato de la presidenta. Por lo tanto, con fines analíticos se puede inferir que la política exterior de este gobierno ha pasado por tres fases con características marcadamente distintas.

La primera fase, que empieza con la llegada de Dilma Rousseff a la presidencia y termina a mediados de 2013 (enero de 2011 a junio de 2013), se ha caracterizado por una *continuidad casi plena* de la estrategia impulsada desde el gobierno precedente. En estos primeros casi dos años y medio, la diplomacia brasileña ha dado seguimiento a una inserción internacional actuante y creativa. En esta fase, era posible afirmar que la política exterior tenía instrumentalidad relevante en el conjunto de las estrategias de desarrollo definidas por el gobierno de una manera general.

Las siguientes iniciativas confirman este análisis: a) la proposición del concepto de la Responsabilidad al Proteger (RwP), que tenía un fuerte componente tercermundista y demostraba la intención del país en jugar un papel de mayor impacto en el régimen de seguridad internacional; b) el lanzamiento de las negociaciones para la fundación del Banco de los BRICS, que en cierta manera significaba la búsqueda de una alternativa de financiación con relación a las instituciones de Bretton Woods; c) la consolidación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS/UNASUR) como órgano en el cual la región formateaba una visión propia sobre las amenazas a su seguridad, al lado de la toma del control de la agenda de inversiones de la IIRSA, proporcionada por la creación del Consejo de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan/UNASUR), del cual Brasil ha sido el primer país en presidirlo; d) la creación del programa Ciencias Sin Fronteras y el papel

conferido a la diplomacia de negociar el apoyo de las grandes potencias para garantizar su realización; e) la preparación de la Cumbre Rio+20, que definió la agenda del encuentro con foco en la superación de la pobreza, pautando así las discusiones que se siguieron alrededor de la definición de los ODS (Agenda post-2015/Agenda 2030); f) la campaña diplomática contra las políticas de expansión monetaria de las grandes potencias y las tentativas de traer el tema de la guerra cambiaria a la OMC, proponiendo la discusión de reglas para limitar los desalineamientos cambiarios artificiales; g) las candidaturas vencedoras para los cargos máximos de la OMC y de la FAO; h) y la postura firme contra el golpe parlamentario en Paraguay, seguida de la oficialización de la adhesión plena de Venezuela al Mercosur.

Asimismo, la continuidad no ha sido plena debido a los cambios efectuados en el régimen de protección a los derechos humanos. Con el voto favorable a la resolución contra el gobierno iraní en el CDH, la tradicional posición contraria del país ante la firma de estos tipos de resoluciones condenatorias fue abandonada. Muy pendiente de una visión impulsada y externada por la propia presidenta desde la campaña electoral de 2010, la actuación brasileña en este caso caracterizó un redireccionamiento histórico en la materia. Debido a ello, en aquel momento era posible creer que Dilma Rousseff tendría una presencia importante en el proceso de formulación de la política exterior, ajustándola a sus preferencias personales. Sin embargo, el tiempo demostró que esto iba a ocurrir en apenas pocos casos aislados. En este caso, debe ser subrayado que la experiencia pasada de la presidenta —el hecho de que ha sido torturada durante los tiempos de vigencia de la dictadura militar (1964-1985)— tenía mucha influencia sobre su posicionamiento más cercano.

Pasados estos primeros años, una serie de eventos que han tenido lugar a partir de junio de 2013 indican que este ímpeto inicial en dar continuidad a la política exterior "activa y altiva" de Lula da Silva acaba desapareciendo. En el contexto doméstico, el evento de peso a inaugurar esta fase son las llamadas Jornadas de Junio de 2013[73]. Desde entonces hasta el final del primer mandato de Dilma Rousseff, incluyendo por lo tanto el año electoral de 2014, la política exterior brasileña pasó a caracterizarse por la *continuidad reactiva* (julio de 2013 a diciembre de 2014). Desde el punto de vista de las relaciones internacionales de Brasil, los siguientes factores informan el movimiento en este sentido: a) el escándalo del espionaje cibernético americano y la cancelación de la visita de Estado que la presidenta tenía concertada con Estados Unidos; b) la intensificación de las medidas proteccionistas en Argentina y la impotencia del gobierno brasileño para negociar con el equipo de Cristina Kirchner maneras de contornar la situación; c) el corte presupuestario impuesto al Ministerio de las Relaciones Exteriores; d) el episodio con el senador boliviano, que

[73] Este y otros importantes eventos domésticos serán analizados en el capítulo a continuación.

causó la caída del ministro Antonio Patriota y una interrupción en el proceso de formulación de la política exterior; e) la insuficiencia de recursos para combatir las especulaciones contra la moneda brasileña, debido a una anunciada reversión en la política monetaria expansionista americana; f) la falta de una estrategia para confrontar la consolidación de la Alianza del Pacífico como bloque económico con modelo de integración que disputaba con el Mercosur y desafiaba el liderazgo brasileño en América del Sur (sobre todo en UNASUR); g) y el fin de la dinámica de cumbres exclusivas del Foro IBAS. En conjunto, estos factores desprestigiaron la proyección internacional de Brasil como potencia emergente. Como consecuencias directas, pueden ser señaladas la baja adherencia al concepto de RwP en el régimen de seguridad internacional y el tratamiento irrespetuoso recibido por parte de Israel en el episodio relatado en el capítulo anterior.

Aunque todavía quedaba espacio para la diplomacia brasileña para proponer algunas iniciativas en el escenario internacional, como la realización de la cumbre NETMundial y la disposición para liderar las negociaciones alrededor de la gobernanza global del internet, las proposiciones se iban produciendo como reacciones a estímulos que llegaban desde fuera, revelando la ausencia de una estrategia propia de inserción internacional. De todos modos, la política exterior conservó una parcela de continuidad con relación al proyecto anterior, sobre todo con relación al hecho de que el país siguió procesando sus posiciones ante cuestiones de la política internacional a partir de una mirada desde el Sur. Por otro lado, perdió la capacidad y la disposición para crear oportunidades para defender sus intereses.

La tercera y última fase de la política exterior del gobierno de Dilma Rousseff se inicia con la inauguración del segundo mandato de la presidenta y sigue hasta su alejamiento del cargo, en medio al proceso de impedimento (enero de 2015 a mayo de 2016). Ya en los primeros días de 2015, el nuevo ministro indicado por Dilma Rousseff para el Itamaraty, el embajador Mauro Vieira, publicó en los medios de comunicación un pequeño texto en el cual exponía la estrategia que su administración pretendía poner en marcha. Bautizada como “diplomacia de resultados”, la idea maestra era concentrar los esfuerzos de la política exterior en actividades que pudieran traer beneficios evidentes al país, fueran con quien fueran.

En respuesta a las críticas a la política de diversificación de socios hacia el Sur, Vieira indicaba algunos datos para defender los efectos positivos de la apertura de 44 nuevas representaciones brasileñas en el mundo desde 2003 lo que sugiere que él ha tenido dificultades para hacerlo utilizando los datos a partir de 2011. Al mismo tiempo, el diplomático reconocía la necesidad de implementar adecuaciones, resaltando que los contactos con las grandes potencias debían ser igualmente prioritarios. Cuando concluía con la frase “la única ideología que nos guía es la del interés nacional” (Agencia Brasil 2015), el nuevo ministro enseñaba su disposición para

atender a las demandas del sector privado por mayor apertura comercial, incluso con una mirada hacia los países desarrollados.

Si la diplomacia hubiera tenido el apoyo y los recursos necesarios para aplicar esta visión, la discontinuidad de la estrategia, que se procesó de forma ligera, podría haber sido completa, porque la cooperación Sur-Sur dejaba de figurar como su elemento central. De hecho, la principal iniciativa impulsada en esta última fase ha sido el reacercamiento a Estados Unidos. Otro cambio relevante en el mismo sentido se ha dado con Venezuela, cuando el ministro hizo una visita a Caracas para presionar el gobierno de Maduro por la realización de las elecciones parlamentarias. Brasil tampoco ha dado cualquier importancia a la idea de la presidenta chilena de reconectar los bloques económicos de América del Sur por medio de la creación de algún mecanismo innovador en UNASUR. Con la economía brasileña en una profunda recesión, Dilma Rousseff no compareció en la III Cumbre ASPA para estar en el encuentro del G-20. La presidenta tampoco hizo visitas a países africanos en su segundo mandato. Con los países asiáticos, su accionar más destacado se refiere a la crisis diplomática con Indonesia —una derrota brasileña y, por tanto, un desgaste más a la imagen del país—.

Cuando Dilma Rousseff optó por no realizar la VIII Cumbre UE-Brasil, la cual sería celebrada en suelo brasileño, en un momento en el cual Mauricio Macri lideraba las encuestas para las elecciones en Argentina y las perspectivas para la firma del acuerdo de Mercosur con los europeos habían mejorado considerablemente, la aplicación de la nueva estrategia se vio limitada por la situación de fragilidad e inmovilización doméstica del gobierno. De este modo, en su conjunto, la política exterior del segundo mandato del gobierno de Dilma Rousseff se ha caracterizado como la fase de los *cambios concesionales* —un cambio anunciado de visión, pero con el mantenimiento de una inserción con baja visibilidad, marcada por la proposición de pocas iniciativas y en concesión a demandas de actores externos al gobierno—.

La descripción y el examen de la política exterior del gobierno de Dilma Rousseff efectuados hasta aquí, con la identificación de estas tres fases y de sus particularidades distintas, permiten inferir que, considerando el conjunto de las posiciones tomadas y de las iniciativas impulsadas por Brasil a lo largo de todo el período de esta administración (enero de 2011 a mayo de 2016), la estrategia general que ha sido ejecutada puede ser definida en pocas palabras como *continuidad con reducción progresiva del activismo*. De forma general, la política exterior de Dilma Rousseff ha dado secuencia a las principales características de la estrategia de cooperación Sur-Sur iniciada por el gobierno de Lula da Silva, en la cual la diversificación de socios en dirección al mundo en desarrollo ha sido el principal instrumento utilizado por el país para enfrentar las asimetrías de poder y conquistar más autonomía de acción en la defensa de sus intereses. Principalmente por medio de la formación y del mantenimiento de coaliciones Sur-Sur

y por la vía de la prestación de cooperación para el desarrollo a algunas regiones seleccionadas, Brasil ha asumido desde 2003 un papel de portavoz regional y mundial de las demandas del Sur Global. En el gobierno de Dilma Rousseff, la asunción de este papel se verifica principalmente en los discursos de la presidenta con ocasión de la apertura de las AGNU.

Las metas subyacentes a esta estrategia eran transformar el país en un actor global, promover un mundo multipolar y preservar el multilateralismo para, a partir de todo ello, tener mejores condiciones para defender sus intereses en la política mundial. A pesar de la preservación de estas metas, de 2011 a 2016 el activismo internacional del país, necesario para la ejecución exitosa de esta estrategia, sufrió reducciones progresivas. Así, el gobierno de Dilma Rousseff se dedicó cada vez menos a proponer o mantener iniciativas que pudieran expandir la influencia brasileña en la política internacional. De mediados de 2013 en adelante, el país pasó a portarse de manera eminentemente reactiva —respondiendo a algunos estímulos externos difusos, pero dejando de defender sus intereses a partir de la formulación propia de una estrategia o un conjunto de acciones (ver Tabla 3-9)—. Como resultado de esta retracción, la proyección internacional de Brasil como actor global y como potencia emergente ha perdido paulatinamente su intensidad, sacándole el protagonismo antes conquistado en la negociación de variadas cuestiones de la política internacional. Además, el gigante suramericano fue desprestigiado públicamente por la política exterior de algunos países, lo que ha contribuido para deslegitimar su papel de portavoz del Sur Global.

TABLA 3-9. CARACTERIZACIÓN Y PERIODIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016)

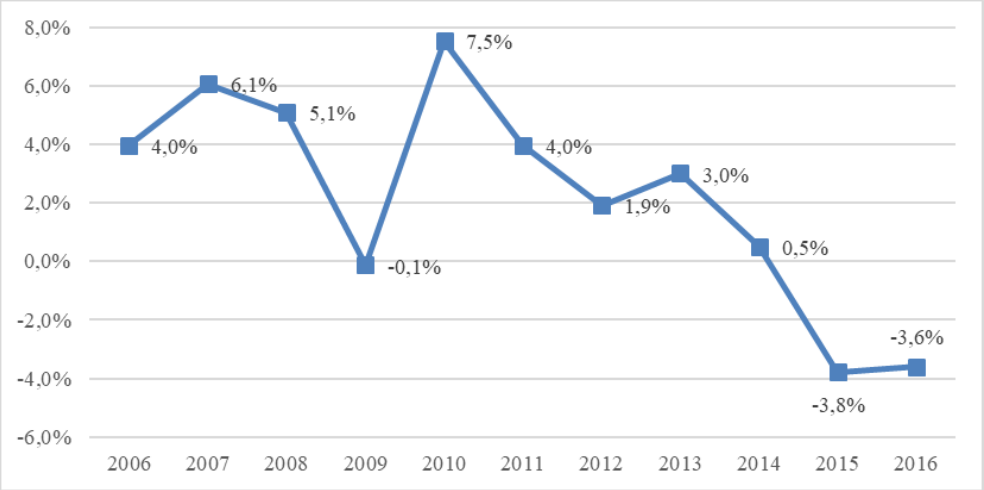
PERIODIZACIÓN			
Definición	*Continuidad casi plena*	*Continuidad reactiva*	*Cambios concesionales*
Período	Enero/2011 a junio/2013	Julio/2013 a diciembre/2014	Enero/2015 a mayo/2016
Características principales	Mantenimiento de la estrategia de cooperación Sur-Sur, con activismo considerable y cambios periféricos de posiciones	Mantenimiento de la estrategia de cooperación Sur-Sur, con inserción reactiva y reducción del activismo	Propuesta de ajustes en elementos centrales de la estrategia de cooperación Sur-Sur, con activismo reducido
ANÁLISIS GENERAL			
Definición	*Continuidad con reducción progresiva del activismo*		
Características principales	Mantenimiento de la estrategia de cooperación Sur-Sur, con reducción progresiva del activismo, cambios periféricos de posiciones y caída general del perfil de la inserción internacional del país		

Elaboración propia.

Los indicadores económicos acompañaron este movimiento de retracción, siendo tanto causa como consecuencia de esta pérdida de prestigio del país como potencia emergente en la política internacional. Conforme enseñan los datos del Gráfico 3-7 y de las Tablas 3-10 a 3-12

abajo, de 2013 en adelante se observaron caídas secuenciales en el crecimiento económico, en las exportaciones, en las importaciones y en la entrada y la salida de proyectos de IED.

GRÁFICO 3-7. TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PIB) DE BRASIL (2006-2016)
(En %)



Fuente: Fundación Getúlio Vargas (FGV).
Elaboración propia.

TABLA 3-10. PRINCIPALES MAGNITUDES DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE BRASIL CON EL MUNDO (2011-2016)
(En millones de dólares (US$) corrientes)

BRASIL - MUNDO						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones	256.038,70	242.578,01	242.032,98	225.098,41	191.126,89	185.235,40
Importaciones	226.246,76	223.183,47	239.747,52	229.154,46	171.446,21	137.552,00
Corr. de comercio	482.285,46	465.761,49	481.780,50	454.252,87	362.573,10	322.787,40
Saldo comercial	29.791,95	19.394,54	2.285,46	-4.056,06	19.680,67	47.683,40

Fuente: WITS (Banco Mundial).
Elaboración propia.

TABLA 3-11. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE BRASIL EN EL MUNDO (2011-2016)

Año	Proyectos	Capital invertido[1]	Empleos
2011	96	5.470	16.783
2012	59	3.133	10.244
2013	81	7.291	16.155
2014	68	1.847	9.185
2015	62	2.059	7.416
2016	59	2.369	7.729
TOTAL	425	22.169	67.512

1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

TABLA 3-12. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS MUNDIALES EN BRASIL (2011-2016)

Año	Proyectos	Capital invertido[1]	Empleos
2011	540	45.747	101.423
2012	506	28.337	75.157
2013	429	27.544	49.145
2014	365	17.849	41.912
2015	287	17.171	36.291
2016	200	12.820	31.282
TOTAL	2.327	149.468	335.210

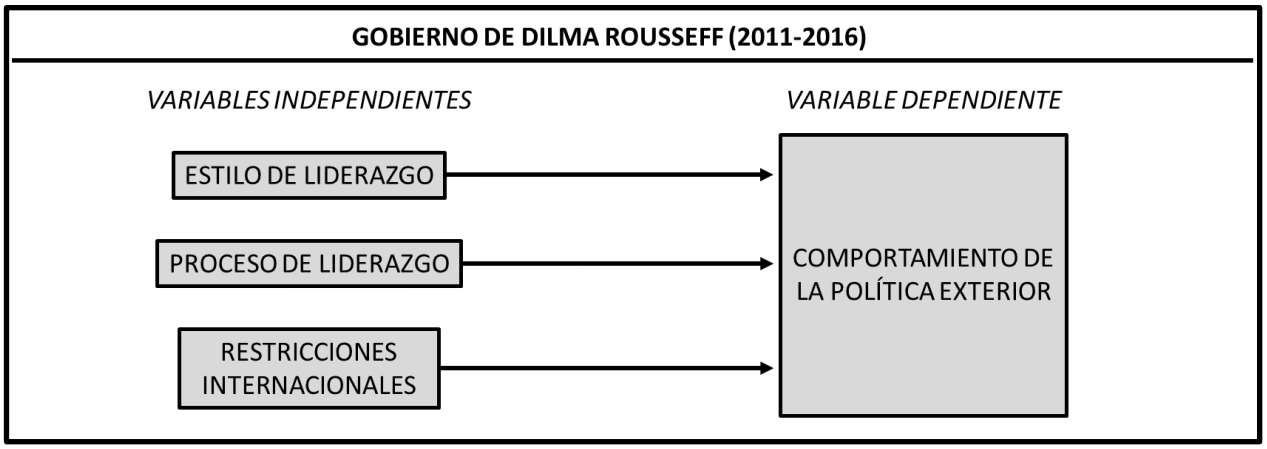
1 En millones de dólares (US$) corrientes.
Fuente: Financial Times (fDi Markets Database).
Elaboración propia.

CAPÍTULO 4. FACTORES CAUSALES DEL COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016): EL ESTILO DE LIDERAZGO DE LA PRESIDENTA, SU PROCESO DE LIDERAZGO Y LAS RESTRICCIONES INTERNACIONALES

4.1. Introducción

Este capítulo está dedicado a alcanzar el segundo objetivo general de esta tesis: explicar qué elementos han contribuido para que la política exterior brasileña se haya caracterizado en el gobierno de Dilma Rousseff por la continuidad de la estrategia de cooperación Sur-Sur y una reducción progresiva del activismo internacional del país. Conforme a lo presentado en el primer capítulo, esta tarea va a ser realizada por medio de la evaluación del papel de variables independientes pertenecientes a los tres distintos niveles de análisis: *i)* el estilo de liderazgo de la presidenta; *ii)* su proceso de liderazgo; *iii)* y las restricciones internacionales. Efectivamente, serán planteadas algunas inferencias en el sentido de examinar la existencia de mecanismo causal de acuerdo con la siguiente cadena (Figura 4-1):

FIGURA 4-1. CADENA CAUSAL HIPOTÉTICA DEL COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016)



Elaboración propia.

El capítulo está dividido en cuatro secciones, siendo esta introducción la primera de ellas. En la segunda sección, el estilo de liderazgo de Dilma Rousseff será descrito y analizado, teniendo como base la aplicación de la herramienta de análisis de los rasgos personales (*personal trait analysis*) desarrollada por Margaret Hermann (2002), la cual está parcialmente automatizada por el software en línea ProfilerPlus, construido por Nick Levine y Michael Young (2014). Técnicas estadísticas serán utilizadas para tratar los datos cuantitativos obtenidos.

La tercera sección está dedicada a describir y examinar el proceso de liderazgo de la presidenta. Esta tarea será realizada con el auxilio del guión propuesto por Antonio Natera (1998 y 2014). Por fin, la cuarta y última sección consistirá en un análisis de la coyuntura internacional

del periodo 2011-2016. Los elementos políticos y económicos que afectaron al país de forma más directa, los globales y los regionales, serán expuestos y sistematizados. Los mecanismos causales que conectan el proceso de liderazgo y/o las restricciones internacionales con el comportamiento de la política exterior en el caso estudiado serán evidenciados a partir del método interpretativo y la técnica de rastreo de procesos (*process tracing*).

A lo largo de cada sección, algunas conclusiones preliminares relacionadas a la segunda hipótesis de esta tesis van a ser planteadas puntualmente en cuanto los análisis se vayan desarrollando. Sin embargo, la consolidación de estas ideas se llevará a cabo en el próximo y último capítulo, en el cual se concluye la tesis.

4.2. El estilo de liderazgo de Dilma Rousseff

4.2.1. El abordaje adoptado

A lo largo de la presidencia de Dilma Rousseff, su manera de gobernar a Brasil ha sido calificada con frecuencia por analistas, funcionarios, periodistas o ciudadanos como la causa principal de todos los problemas del país. De una manera general, dicho comportamiento es normal en cualquier régimen político de presidencialismo fuerte, como es el caso de casi todos los países de América Latina. Sin embargo, la culpabilización de la presidenta por las debilidades del país parece haber sucedido de forma diferente en este caso. Si se considera principalmente el caso de la política exterior, ninguno de los cinco presidentes que le antecedieron desde la redemocratización parece haber recibido un tratamiento tan marcado por la presencia de críticas personales.

Las informaciones recolectadas en el análisis publicado por una especialista portuguesa dan un ejemplo bastante fiel de esta visión:

> (…) con la llegada del primer mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), se ha perdido algo del calor del apreciable dinamismo y entusiasmo que marcaron la ejecución de la política exterior globalmente orientada en el gobierno de Lula da Silva (2003-2010). (…) Política exterior, de hecho, no estaba entre las *preferencias personales* de Dilma. Como algunos analistas de política exterior enfatizaron, "*a ella no le gusta la política exterior, ella no la puede comprender y tampoco tiene carisma para conducirla*". La falta de interés de la presidenta en la política exterior resonaba en Itamaraty, cuyo prestigio llegó a su más bajo nivel (Ferreira-Pereira 2015, 9).

En las notas al pie, la autora afirma que sacó estas informaciones de entrevistas concedidas a ella por un analista de la política exterior brasileña contemporánea y por diplomáticos en la sede del Ministerio de las Relaciones Exteriores en Brasilia. De hecho, tanto en la literatura académica como en declaraciones de diplomáticos y en las noticias producidas por los medios de comunicación, son encontradas con facilidad críticas personales a Dilma Rousseff. Sin embargo,

ninguna de estas publicaciones, incluidas las académicas, defiende el raciocinio de relacionarlas con el desempeño internacional del país a partir de la aplicación de los criterios científicos disponibles, al mismo tiempo que son pocas las que están asentadas en relatos de actores identificados[74]. La fiabilidad del argumento es aún más baja si se considera el contenido a partir del cual está construido. Afirmaciones de que a la presidenta no le gustaba el tema, de que no tenía capacidad para comprenderlo y de que no tenía carisma para conducirlo, además de imposibles de comprobarse científicamente sin que ella lo haya declarado explícitamente[75], están cargadas de juicios de valor machistas: son características que no suelen ser utilizadas para criticar a un hombre.

A pesar de estos problemas, esta visión tenía y sigue teniendo un respaldo considerable en algunos sectores de la sociedad y de la academia brasileñas, siendo una crítica presente en el discurso de actores que eran contrarios al gobierno y también en el interior del partido de Dilma Rousseff. La amplia difusión de estas ideas induce a la necesidad de examinarlas. Cualquier tesis sobre la política exterior de su gobierno que no las tomara en consideración estaría omitiéndose en una parcela importante del debate, limitando de manera considerable la posibilidad de que sus aportes contribuyeran de forma efectiva a la construcción del conocimiento sobre el período. Debido a ello, el estilo de liderazgo ha sido elegido en esta investigación como una de las variables independientes, de manera a evaluar las fuerzas y las debilidades del argumento a partir de una metodología científica.

De hecho, a pesar de ser un tema poco estudiado en el caso brasileño, el análisis del estilo de liderazgo de los presidentes y de sus efectos sobre el comportamiento de la política exterior es un área que tiene un cúmulo considerable en la literatura especializada, con aportes provenientes principalmente de las Ciencias Políticas, la Psicología y las Relaciones Internacionales. En efecto, en una edición especial publicada por la revista *International Studies Review* totalmente dedicada a organizar y promover la comunicación entre las colaboraciones aparentemente difusas del Análisis de Política Exterior (APE), Hermann (2001) y los demás autores del volumen identifican el estudio de los estilos de liderazgo como una de las tres vertientes principales del campo específico.

La importancia conferida a estos análisis se debe a las características inherentes al objeto de estudio de la APE. Conforme el lenguaje conceptual propuesto por los autores, "en cualquier gobierno existe un individuo o un conjunto de ellos con la habilidad para comprometer los recursos de la sociedad en asuntos internacionales y que, cuando se encuentra ante un problema, posee la

[74] Burges y Bastos (2017) pueden ser considerados una excepción.
[75] Efectivamente, en entrevista concedida al autor, el embajador Antonio Patriota afirmó que la presidenta se interesa mucho por las relaciones internacionales, lee las noticias de la prensa extranjera y consulta muchos libros relacionados al asunto.

capacidad de impedir que su decisión sea revertida" (Hermann 2001, 48 y 56). A este individuo o a este grupo es conferida la denominación de "unidad de decisión de autoridad". Estas unidades decisorias pueden clasificarse dentro de tres categorías (Hermann 2001, 56-7):

i) *el líder predominante*: un único individuo tiene la habilidad de detener cualquier oposición y disidencia, además del poder de tomar la decisión por sí mismo, si necesario;

ii) *el grupo único:* un conjunto de individuos, todos los cuales son miembros de un mismo órgano, que colectivamente eligen una hoja de ruta consultándose unos a los otros;

iii) *la coalición de actores autónomos*: los actores participantes de las decisiones son individuos, grupos o representantes de instituciones separadas que, si algunos o todos entran en acuerdo, pueden accionar por el gobierno, pero ninguno de ellos tiene aisladamente la habilidad de decidir por sí mismo ni de forzar el acatamiento de los demás. Aparte eso, no existe un órgano superior de autoridad en donde todos estos actores sean miembros.

Alrededor de cada uno de estos tres tipos ideales se agrupan distintas tradiciones y/o modelos de estudio (igualmente las teorías en las cuáles se asientan): la política burocrática, las dinámicas de grupo, los sistemas de asesoramiento presidencial, la política gubernamental, el liderazgo, la política de coalición, entre otros. Los autores parten de la premisa de que todos los diferentes modelos de análisis existentes en el campo de estudio son aplicables en determinados contextos.

En la práctica, para identificar si el estudio del estilo de liderazgo es importante en algún caso determinado, hay que verificar si la unidad decisoria final es del tipo líder predominante. Para hacerlo, estos autores sugieren que antes de nada se debe elegir un problema específico[76] enfrentado por la política exterior de un gobierno y la ocasión determinada que haya exigido la toma de una decisión. Para cada una de las tres categorías de unidades de decisión de autoridad hay un conjunto de condiciones determinantes para identificar cuál es el tipo sobresaliente. En el caso del líder predominante, la condición *sine qua non* es que haya un individuo en el régimen político del país estudiado que esté investido con la autoridad, sea jurídica o práctica (formal o informal), para comprometer los recursos del gobierno con relación a problemas de política exterior. Este es el caso de Brasil en la mayor parte de los problemas, conforme enseñado en la introducción de esta tesis.

[76] "Una discrepancia entre las condiciones presentes y lo que es deseado. Como su definición presupone, problemas son subjetivos" (Hermann 2001, 53).

Seis condiciones adicionales pueden indicar si el líder habrá ejercido esta autoridad en cada caso específico de toma de decisión: 1) cuando hay diplomacia de alto nivel y que él o ella haya estado presente en los encuentros; 2) en situaciones de crisis; 3) cuando el líder se interesa por la carpeta exterior; 4) cuando el líder tiene experiencia en el área internacional; 5) cuando son líderes que organizan sus asesores como un equipo en el cual se ponen en la posición central, ellos suelen ejercer su autoridad en algunos casos específicos; 6) cuando son líderes que prefieren delegar la mayor parte de las decisiones, estos con frecuencia ejercen su autoridad en otros tipos determinados de casos (Hermann 2001, 60).

En trabajo anterior, Kaarbo y Hermann (1998, 244) listaban algunas situaciones más: a) cuando la cuestión puede tener impacto sobre la legitimidad del líder y de su poder; b) si la situación es saliente para el régimen y a la vez ambigua (nueva, compleja o contradictoria), por tanto demandando una interpretación subjetiva del decisor máximo; c) en los casos en que la configuración del problema está dada de manera que los electores y/o otros líderes miran al líder predominante esperando por su accionar. Es importante tener en cuenta que, incluso cuando el líder consulta un conjunto de asesores para enterarse de sus opiniones y escuchar consejos, si él o ella mantiene su prerrogativa de decidir, la unidad de decisión de autoridad sigue siendo del tipo "líder predominante" (y no "grupo único").

Sobre la relación de causalidad entre el estilo de liderazgo y el comportamiento de la política exterior como un todo, Preston (2001, 253) subraya que, aunque los resultados obtenidos por las estrategias elegidas por el líder dependan obviamente de sus decisiones, estos resultados también son influenciados por otras variables que están fuera de su control, como las condiciones institucionales domésticas y las restricciones internacionales. O sea, el autor quiere insistir que los rasgos personales de los presidentes[77] determinan de manera directa el estilo de liderazgo que manifiestan y, por ende, los procesos de asesoramiento y de toma de decisión que adoptan al gobernar, pero no influencian necesariamente los resultados de sus decisiones. En el mismo sentido, Hermann (2001, 66) agrega que, a depender del estilo de liderazgo que presente el líder, es variable el grado de influencia que ejerce sobre la política exterior. Por lo tanto, si uno busca hacer inferencias causales más amplias, es bastante común que sea necesario examinar factores de otros niveles de análisis —como se ha elegido hacer en esta tesis—.

En este abordaje, es considerado aún que la unidad de decisión de autoridad puede variar dentro de un mismo gobierno a depender del problema bajo análisis. En otras palabras, suele ser poco común que exista a lo largo de todo un mandato gubernamental un único decisor máximo para todos los problemas de política exterior enfrentados por el país. Así, para relacionarlo con el

[77] Los presidentes de Estados Unidos son los líderes políticos objeto de estudio específico del autor, pero sus advertencias están válidas para todos los casos.

comportamiento de la política exterior de forma amplia, el estudio del estilo de liderazgo aquí realizado asume como premisa que la presidenta se haya portado como la unidad de decisión de autoridad en la mayor parte de los problemas enfrentados por la política exterior de su gobierno. El presupuesto se asienta en las características formales del sistema político brasileño, en el cual el presidente detiene todas las responsabilidades esenciales en política exterior, apenas delegando a Itamaraty el poder de asesorarle en ellas. Luego, es legítimo esperar que todas las más importantes decisiones en política exterior sean solamente tomadas con el aval del jefe del ejecutivo.

Demostrado que el caso bajo análisis se encuadra en las características necesarias para que se admita el estudio del liderazgo en APE, cumple mencionar un último concepto importante antes de pasar al análisis: la idea de "contingencia clave". En la revista mencionada, los autores indican que, para cada uno de los tres tipos de unidad de decisión de autoridad, se puede identificar un factor (o una característica) central específico que las lleva a operar de maneras fundamentalmente diferentes. En el caso de los líderes predominantes, la contingencia clave que determina estándares distintos de comportamiento entre ellos es su grado de sensibilidad en absorber informaciones del contexto político. Para la autora,

> cuanto menos sensible es el líder, su estilo de liderazgo y sus creencias previas van a tener más influencia sobre lo que va a pasar; estos líderes están normalmente más interesados en persuadir a la gente a ayudarle a llevar a cabo agendas y programas fijados previamente que en buscar consejos o escuchar los puntos de vista de los demás. Estos líderes quieren personas a su alrededor que implementen sus decisiones y que los provean de informaciones que confirmen la corrección de sus posiciones. Por otro lado, señales del contexto son altamente relevantes para los líderes más sensibles, los cuales no toman decisiones antes de que las posiciones de los distritos electorales más importantes y las presiones de los ambientes doméstico e internacional sean llevadas en cuenta. La situación, no la persona, es el foco de atención (Hermann 2001, 65).

Esta concepción dual está respaldada en diversas proposiciones del mismo tipo presentes en la literatura tradicional sobre (estilos de) liderazgo y también en el lenguaje periodístico. De un lado, los que tienen una agenda propia que seguir suelen también ser llamados cruzados, ideólogos, directivos, orientados por tareas, concentrados en transformaciones o cerrados. De otro lado, los que son sensibles a la situación presente son también comúnmente llamados pragmáticos, oportunistas, consultivos, orientados por relaciones, transaccionales o abiertos. Un punto fundamental que los diferencia, de acuerdo con Hermann et al. (2001, 87), es el hecho de que "cuanto más sensibles al contexto sean los líderes predominantes, más limitados serán ellos por la configuración específica de las fuerzas políticas domésticas en la cual se encuentran". Desde el punto de vista teórico-metodológico, ello significa que, en estos casos, variables de otros niveles de análisis —por ejemplo, opinión pública, medios de comunicación, posicionamientos de parlamentarios, grupos de interés importantes, consideraciones de asesores, además de las

restricciones internacionales— suelen tener más peso en la definición del comportamiento de la política exterior que ellos implementan si comparados a los líderes cerrados. Esta información es importante para el análisis presente, porque la definición del estilo de liderazgo (de un lado u otro de esta dualidad) contribuirá con indicios sobre cual peso pueden tener las demás variables independientes examinadas.

Ante todas esas premisas teóricas, en la próxima subsección será examinado el caso específico de Dilma Rousseff. Algunas dualidades adicionales van a ser analizadas a partir de la presentación de las variables de los rasgos personales y de las posiciones asumidas por sus indicadores en este estudio, complementando los aportes hechos en esta subsección. Con ello, será posible obtener un esbozo de los ocho tipos ideales de estilo de liderazgo de Hermann (2002) con un poco más de delimitación, aunque los esfuerzos estén encauzados al caso a que se dedica esta tesis.

4.2.2. Los rasgos personales de Dilma Rousseff y su estilo de liderazgo

Conforme a lo presentado en el capítulo introductorio, la herramienta creada por Hermann (2002) permite evaluar remotamente los rasgos personales de los líderes políticos[78] (*personality assessment-at-a-distance*). Ella está asentada en un análisis de contenido realizado sobre el texto de las respuestas dadas por el líder en un conjunto de entrevistas que haya concedido a los medios de comunicación a lo largo de su mandato gubernamental. Si inicialmente estos análisis de contenido eran hechos manualmente por la creadora de la herramienta, actualmente este proceso se realiza automáticamente por una aplicación informática, el ProfilerPlus. En consecuencia, se ha podido reducir contundentemente la subjetividad en el proceso de codificación, reduciendo también el tiempo y el esfuerzo humano gastos para obtener los indicadores cuantitativos de las variables.

En la Tabla 4-1, están discriminadas resumidamente las formas de cálculo de los indicadores cuantitativos de cada una de las siete variables que son llevadas en consideración por la herramienta:

[78] Sin la necesidad de conocerlos ni de entrevistarlos personalmente.

TABLA 4-1. CONCEPTUALIZACIÓN Y ESQUEMAS DE CODIFICACIÓN PARA FORMACIÓN DE LOS INDICADORES DE RASGOS PERSONALES[79]

RASGO PERSONAL	DESCRIPCIÓN	CODIFICACIÓN
Creencia en la propia habilidad para controlar eventos (CHCE)	Percepción del mundo como un ambiente que puede ser alterado. Aparte eso, el líder considera su país un actor importante en el sistema internacional	Porcentaje de verbos utilizados que reflejan la acción o la planificación de la acción del líder o de un grupo relevante
Búsqueda del poder e influencia (POD)	Una constante preocupación en ganar, mantener y/o restaurar poder en detrimento de los demás	Porcentaje de verbos que reflejan acciones de atacar, asesorar, influenciar el comportamiento de los demás, preocuparse por la reputación
Autoconfianza (AC)	Imagen personal de sí mismo como alguien importante, especialmente a propósito de su habilidad para tratar con el ambiente	Porcentaje de la utilización de pronombres personales como "mío", "yo" y "mi", los cuales enseñan que quien habla se percibe a sí mismo como el instigador de una actividad, una figura de autoridad o el receptor de una recompensa positiva
Complejidad conceptual (CC)	Capacidad para discernir diferentes dimensiones del ambiente cuando se dedica a describir actores, lugares, ideas y situaciones	Porcentaje de palabras relacionadas con alta complejidad (por ejemplo, "aproximadamente", "posibilidad", "tendencia") versus baja complejidad (por ejemplo, "absolutamente", "ciertamente", "irreversible")
Motivación por haber buscado ocupar el cargo (TAR)	Enfoque relativo en resolver problemas versus el mantenimiento de sus relaciones con los grupos que le son relevantes. Puntuaciones más altas indican un foco en resolver problemas	Porcentaje de palabras relacionadas a actividades instrumentales (por ejemplo, "realización", "plan", "propuesta") versus preocupación por sentimientos y deseos de otros (por ejemplo, "colaboración", "amnistía", "apreciación")
Sesgo al propio grupo (SPG)	Percepción de que el grupo que representa tiene un papel central a desempeñar, acompañada de fuertes sentimientos de identidad nacional y honor	Porcentaje de referencias favorables a su propio grupo (por ejemplo, "exitoso", "prospero", "genial") o de expresiones sobre necesitar mantener la identidad del grupo (por ejemplo, "decidir nuestras propias políticas", "defender nuestras fronteras")
Desconfianza de los demás (DES)	Duda y/o cautela al relacionarse o al negociar con otros actores	Porcentaje de sustantivos que indican dudas o sospechas de que los demás tienen la intención de dañar al hablante o a su grupo

Fuente: Dyson (2004).

La herramienta proporciona los intervalos para delimitar si la puntuación numérica resultante de la codificación de cada variable se clasifica como alta, media o baja[80], conforme la Tabla 4-2. Siete puntuaciones son producidas automáticamente por el software para cada una de

[79] En esta tabla, las palabras y expresiones están traducidos al español, pero es importante subrayar que el software solamente puede hacer los análisis con las entradas originales del modelo, o sea, en inglés. Conforme informado en el capítulo introductorio, las entrevistas de Dilma utilizadas para este análisis han sido traducidas del portugués al inglés por una profesional, Bruna Penha (<brunapenha@gmail.com>). Los acrónimos originales de las variables son, en el mismo orden de la tabla, BACE, PWR, SC, CC, TASK, IGB y DIS.

[80] Con los resultados que obtuvo tras codificar los discursos de 87 jefes de Estado, la autora pudo utilizar esta muestra para definir los límites de la siguiente manera: para cada variable, se consideró bajo lo que estuviera debajo de la media menos una desviación estándar, mientras se consideró alto lo que estuviera arriba de la media más una desviación estándar.

las entrevistas escogidas[81]. Al final, el indicador de cada variable es obtenido a partir del cálculo del promedio de las 50 puntuaciones obtenidas por cada rasgo personal. De acuerdo con la combinación de la clasificación recibida por las variables, las tres preguntas fundamentales sobre el comportamiento del líder son respondidas de formas distintas. Las respuestas a las preguntas son dicotómicas y, por consiguiente, las posibles combinaciones permiten la definición de ocho tipos ideales diferentes de estilos de liderazgo.

TABLA 4-2. LÍMITES PARA CLASIFICACIÓN DE LAS PUNTUACIONES DE LOS INDICADORES DE RASGOS PERSONALES DE JEFES DE ESTADO

RASGO PERSONAL	CLASIFICACIÓN
Creencia en la propia habilidad para controlar eventos (CTR)	Bajo < 0,30 Medio = 0,44 Alto > 0,58
Búsqueda del poder e influencia (POD)	Bajo < 0,37 Medio = 0,50 Alto > 0,62
Autoconfianza (AC)	Bajo < 0,44 Medio = 0,62 Alto > 0,81
Complejidad conceptual (CC)	Bajo < 0,32 Medio = 0,44 Alto > 0,56
Motivación por haber buscado ocupar el cargo (TAR)	Bajo < 0,46 Medio = 0,59 Alto > 0,71
Sesgo al propio grupo (SPG)	Bajo < 0,32 Medio = 0,42 Alto > 0,53
Desconfianza de los demás (DES)	Bajo < 0,25 Medio = 0,41 Alto > 0,56

Fuente: Hermann (2002, 33).

En la Tabla 4-3 abajo están listados los resultados obtenidos a partir de los datos proveídos por ProfilerPlus para el caso de Dilma Rousseff:

[81] La lista de entrevistas de Dilma que fueron utilizadas en el análisis se puede encontrar en la Tabla 1.1.

TABLA 4-3. INDICADORES DE RASGOS PERSONALES Y ESTILO DE LIDERAZGO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016)

PREGUNTA	R. PERS.	PROM.	D. EST.	VAR.	CLASIF.	RESULTADO
¿El líder respeta o desafía las restricciones políticas del ambiente?	CHCE	0,3549	0,1221	0,0149	Media	*Respeta* las restricciones políticas del ambiente
	POD	0,1802	0,0744	0,0055	Baja	
¿El líder es abierto o cerrado a recibir informaciones del ambiente?	AC	0,4237	0,1439	0,0207	Baja	*Abierto* a recibir informaciones del ambiente
	CC	0,5757	0,0980	0,0096	Alta	
¿El líder es motivado por resolver problemas o mantener relaciones?	TAR	0,6402	0,2220	0,0493	Media	*Ligeramente más motivado por mantener relaciones* que por resolver problemas
	SPG	0,1239	0,1569	0,0246	Baja	
	DES	0,1786	0,1813	0,0329	Baja	
ESTILO DE LIDERAZGO		*ACOMODADO CON RASGOS DE REACTIVIDAD*				

Fuente: entrevistas concedidas por Dilma Rousseff seleccionadas; herramienta de identificación de rasgos personales y estilo de liderazgo desarrollada por Hermann (2002); resultados de la codificación producida por el software ProfilerPlus (<www.profilerplus.org>).
Elaboración propia.

Para Hermann (2002, 5), el estilo de liderazgo abarca "las maneras que los líderes se relacionan con los que están a su alrededor, sean electores, asesores u otros líderes —la forma que ellos estructuran las interacciones, además de las normas, reglas y principios que utilizan para guiarlas—". Desde esta definición, la autora deriva las tres preguntas fundamentales para crear su tipología de estilos de liderazgo. La primera cuestión es respondida de acuerdo con la clasificación de los indicadores obtenidos para las dos primeras variables de rasgos personales, según las combinaciones presentes en la Tabla 4-4 abajo:

TABLA 4-4. REACCIÓN DE LOS LÍDERES A LAS RESTRICCIONES

BÚSQUEDA DEL PODER E INFLUENCIA	CREENCIA EN LA PROPIA HABILIDAD PARA CONTROLAR EVENTOS	
	Bajo	Alto
Bajo	*Respeta* las restricciones; trabaja con estos parámetros para alcanzar sus objetivos; compromiso y construcción de consenso son importantes en su accionar	*Desafía* las restricciones, pero obtiene menos éxito al intentar hacerlo porque es demasiado directo y abierto al hacer uso del poder; menos hábil para leer como manipular las personas y para posicionarse entre bastidores para obtener la influencia deseada
Alto	*Desafía* las restricciones, pero se siente más confortable haciéndolo de una manera más discreta, entre bastidores; cómodo en ser el "poder detrás del trono", desde donde puede mover las palancas, pero estará menos responsabilizado por los resultados	*Desafía* las restricciones; es habilidoso para influenciar directa e indirectamente; sabe lo que quiere la gente y se encarga de verlo suceder

Fuente: Hermann (2002, 13).

Creencia en la propia habilidad para controlar eventos representa una visión de mundo bajo la cual los líderes piensan tener algún grado de control sobre las situaciones en las cuales se

encuentran. Líderes que son altos para esta característica creen que pueden influenciar lo que sucede en el mundo y, por ende, son más activos e interesados en los procesos de toma de decisión. Por otro lado, los líderes que son bajos para esta variable suelen ser reactivos a las situaciones, esperando saber cómo los eventos se van a desarrollar antes de decidir su forma de accionar. No suelen tomar iniciativas y prefieren delegar su autoridad, de manera que la culpa ante resultados malos pueda ser echada a los demás. Los moderados, como es el caso de Dilma Rousseff, tienen la habilidad de moverse de un extremo a otro a depender de la situación.

Necesidad de obtener poder e influencia, por su parte, simboliza una preocupación en establecer, mantener o restaurar el poder de alguien, el deseo de controlar, influenciar o tener impacto sobre otras personas o grupos. Los líderes que presentan indicadores bajos para esta variable, como Dilma Rousseff, no necesitan estar en la posición de comando, y para ellos no hay problema si otros reciben los créditos por las cosas que suceden. Empoderar a los demás es importante para estos líderes, creando un espíritu de equipo en su gobierno. Ellos buscan actuar de forma justa y con base en reglas claras, intentando construir una relación de confianza con sus seguidores, sin elegir a favoritos y castigando a quien incumple las normas.

Aquellos que son moderados conforme a alguno de estos rasgos personales tendrán su perfil definido por la clasificación del otro (Hermann 2002, 15-17). Así, los líderes políticos como Dilma Rousseff, que son moderados en una de las variables y bajos para la otra, suelen *respetar las restricciones del ambiente político* en el cual están situados, trabajando de acuerdo con estos parámetros para alcanzar sus objetivos. Tienen más empatía con su alrededor y se interesan en saber cómo los grupos de interés relevantes están evaluando los eventos para conquistar su apoyo. Flexibilidad, ritmo político y construcción de consensos son considerados herramientas importantes de su estilo de liderazgo (Hermann 2002, 6).

A propósito de la segunda pregunta, ella es respondida de acuerdo con la clasificación de los indicadores obtenidos para otras dos variables de rasgos personales, según las reglas presentes en la Tabla 4-5:

TABLA 4-5. REGLAS PARA DETERMINAR LA APERTURA A LA INFORMACIÓN

PUNTUACIONES PARA COMPLEJIDAD CONCEPTUAL Y AUTOCONFIANZA	APERTURA A LA RECEPCIÓN DE INFORMACIÓN DEL CONTEXTO POLÍTICO
Complejidad Conceptual > Autoconfianza	Abierto
Autoconfianza > Complejidad Conceptual	Cerrado
Complejidad Conceptual y Autoconfianza ambos altos	Abierto
Complejidad Conceptual y Autoconfianza ambos bajos	Cerrado

Fuente: Hermann (2002, 13).

Autoconfianza indica la sensación que uno tiene respecto a la importancia de sí mismo, o sea, la imagen que posee de su habilidad para tratar con las cosas y con las personas en su ambiente. Aquellos que reciben una clasificación baja para esta variable, como Dilma Rousseff, suelen buscar informaciones en su alrededor para saber qué hacer y cómo responder a las demandas de los demás. Están preocupados con la opinión de la gente sobre su forma de gobernar, haciendo con que su comportamiento por muchas veces parezca inconsistente y errático.

Complejidad conceptual, por su parte, es el grado de diferenciación que un individuo exhibe al describir personas, sitios, políticas, ideas o cosas. Una alta clasificación en esta variable, como se ha verificado en el caso de esta tesis, indica que estos líderes están atentos a una gama más amplia de estímulos del ambiente. Ellos buscan conocer una variedad de perspectivas para organizar su visión sobre los eventos que suceden. Para tomar una decisión, ellos creen ser necesario estar al tanto de las opiniones de los demás sobre qué debería ser hecho, involucrando muchos actores en el proceso decisorio. Su comportamiento es caracterizado por la flexibilidad, aunque pueda resultar en inmovilismo en muchos momentos (Hermann 2002, 20-23).

Por lo tanto, los líderes políticos como Dilma Rousseff, que tienen una clasificación para complejidad conceptual mayor que la de autoconfianza (alto-bajo), son considerados *abiertos a la recepción de informaciones del ambiente*, siendo en general más pragmáticos y sensibles a intereses, necesidades, ideas y demandas de los demás. Ellos apenas actúan si creen que lo que piensan es aceptable en la coyuntura en que se encuentran. Estos líderes parecen escuchar las opiniones de los demás y, por eso, a veces les convencen a hacer cosas por enseñar interés por sus demandas. Aparte eso, suelen evaluar los problemas caso a caso, estando interesados tanto en informaciones que sean discrepantes como en las que apoyen las opciones de acción a su disposición (Hermann 2002, 18).

En otra publicación, la autora (Hermann et al. 2001, 95-99) puntuaba que, apenas con estas dos preguntas ya se pueden extraer cuatro tipos intermedios de estilos de liderazgo: cruzado (desafía-cerrado), estratega (desafía-abierto), pragmático (respeta-cerrado) y oportunista (respeta-abierto). Sobre este último, verificado en este análisis,

> el conocimiento sobre el contexto político es crucial: ellos son los más sensibles a la información contextual. Estos líderes actúan de acuerdo con la conveniencia, definiendo el problema y tomando una posición basados en qué parecen querer los sectores importantes. Negociar está en el centro del juego político; a menos que algún tipo de consenso pueda ser construido, la inacción es preferible a una acción que tenga el potencial de provocar pérdida de apoyo o producir oposición. [Para ellos], la política es el arte del posible en la presente coyuntura (Hermann et al. 2001, 96).

La respuesta a la tercera pregunta añade una dualidad más al modelo y, por ende, separa estos cuatro estilos intermedios en dos estilos específicos cada uno, totalizando los ocho tipos ideales ofrecidos por la herramienta. La diferenciación en este punto está más relacionada con la agenda política del líder. De manera distinta a las dos primeras preguntas (que se basan en el cruce de datos de dos variables cada), la tercera tiene su respuesta asentada en la posición admitida por tres variables de rasgos personales. La primera de ellas es la motivación por haber buscado ocupar su cargo. Ella tiene una relación directa con la definición de la respuesta a la tercera pregunta, de acuerdo con las reglas establecidas en la Tabla 4-6 abajo:

TABLA 4-6. REGLAS PARA ACCEDER A LA MOTIVACIÓN POR HABER BUSCADO OCUPAR EL CARGO

INDICADOR PARA ENFOQUE DE TAREAS	MOTIVACIÓN POR HABER BUSCADO OCUPAR EL CARGO
Alto	Resolver problemas
Medio	Tanto problemas como relaciones, a depender del contexto
Bajo	Mantener relaciones

Fuente: Hermann (2002, 25).

En general, los líderes son impulsados por dos motivaciones diferentes: un enfoque interno (un problema), o sea, una causa particular, una ideología, un conjunto específico de intereses; o el deseo por un cierto tipo de respuesta (*feedback*) de aquellos que están en su ambiente (partidos, grupos de presión, etnias, sindicatos, entre otros), o sea, aceptación, poder, soporte o aclamación. El enfoque dado por el líder en el desempeño de sus tareas provee informaciones sobre el impulso que le ha llevado a postularse. Para los líderes que se concentran en problemas, avanzar el grupo en dirección a una meta concreta es su principal motivo para asumir el liderazgo. Para los líderes que enfatizan el establecimiento y el mantenimiento de relaciones, por otro lado, conservar la lealtad de los electores y sostener el moral alto son las funciones centrales del liderazgo. Aquellos que están en el medio de este *continuum*, como es el caso de Dilma Rousseff, son en general líderes carismáticos[82], enfocando en el problema cuando la situación es apropiada o construyendo relaciones cuando les parece más relevante (Hermann 2002, 25).

Aparte eso, para evaluar la motivación que mueve el liderazgo también importa conocer en qué medida el accionar de los líderes se debe a una necesidad de preservar y proteger a sus

[82] La autora parece utilizar el término en el sentido weberiano, o sea, más asociado a una buena habilidad para tratar con la política.

similares (y, por consiguiente, proteger su propia posición de liderazgo). El grado de enfoque que presenta el líder en el mantenimiento de su grupo en su accionar provee informaciones sobre su motivación hacia el mundo. La herramienta evalúa esta cuestión a partir del cruce de datos de las dos últimas variables de rasgos personales consideradas, conforme las reglas presentes a continuación:

TABLA 4-7. MOTIVACIÓN HACIA EL MUNDO

SESGO AL PROPIO GRUPO	DESCONFIANZA DE LOS DEMÁS	
	Bajo	Alto
Bajo	El mundo no es un lugar amenazador; conflictos son percibidos de forma contextualizada y producen reacciones con base en exámenes caso a caso; el líder reconoce que su país, como tantos otros, tiene que lidiar con ciertas restricciones que limitan lo que uno puede hacer, induciéndolo a la flexibilidad; además, hay ciertas arenas internacionales en donde la cooperación es posible y alcanzable. **(Foco en aprovechar las oportunidades y *construir relaciones*)**	El mundo es visto como propenso al conflicto, pero como se reconoce que los demás países también enfrentan restricciones en su accionar, alguna flexibilidad para reaccionar es admitida; los líderes, sin embargo, deben monitorear de forma vigilante los sucesos en la arena internacional y prepararse prudentemente para contener las acciones de los adversarios y a la vez perseguir sus propios intereses. **(Foco en aprovechar las oportunidades y *construir relaciones*, aunque manteniéndose vigilante)**
Alto	Aunque el sistema internacional sea esencialmente un juego de suma-cero, el líder considera que también es limitado por un conjunto específico de normas internacionales; aun así, adversarios son percibidos como inherentemente amenazadores y la confrontación es vista como algo permanente, mientras todos trabajan para contener las amenazas y realzar sus recursos de poder y su posición relativa en el sistema. **(Foco en tratar con amenazas y *resolver problemas*, aunque algunas situaciones parezcan ofrecer oportunidades)**	La política internacional está centrada alrededor de un conjunto de adversarios que son vistos como "malos", los cuales buscan propagar sus ideologías y extender su poder a costa de los demás; los líderes perciben que tienen un imperativo moral de confrontar estos adversarios; como resultado, ellos suelen asumir riesgos y comprometerse en adoptar comportamientos altamente agresivos. **(Foco en *eliminar problemas* y amenazas potenciales)**

Fuente: Hermann (2002, 28).

El sesgo al propio grupo representa una cosmovisión en la cual el propio grupo de la persona estará siempre en el escenario central. Los líderes que son bajos para esta variable, el caso de Dilma Rousseff, aunque no dejen de ser patrióticos, tienen una propensión más baja de ver el mundo en blanco y negro. Ellos suelen caracterizar a la gente como "nosotros" o "ellos" con base en la naturaleza de la situación o del problema en cuestión, de forma que estas categorías se mantienen algo fluidas y cambiantes según lo que esté pasando en el mundo en el momento.

Desconfianza de los demás, por su parte, indica un sentido general de duda, inquietud, recelo y preocupación sobre otras personas o grupos, una inclinación a sospechar de sus motivos y de sus acciones. Como Dilma Rousseff, aquellos que son bajos en este rasgo personal suelen poner estas preocupaciones en perspectiva. Confianza y desconfianza están más probablemente asentadas en las experiencias pasadas con la gente implicada y en la naturaleza específica de la

situación. Por ende, para los que son bajos para estas dos variables, su cosmovisión se centra en aprovechar las oportunidades y en construir relaciones de cooperación.

De este modo, en el caso de los líderes políticos como Dilma Rousseff, el valor medio de la variable "motivación por haber buscado ocupar el cargo" induce a una indefinición parcial de la respuesta a la tercera pregunta. El valor del indicador indica que el líder es *motivado por mantener relaciones o por resolver problemas a depender de la situación*. La combinación con las posiciones de las otras dos variables permite indicar la prevalencia del mantenimiento de relaciones, aunque la respuesta a la tercera pregunta permanezca ambigua. Aquellos que son *motivados por mantener relaciones* son movidos a actuar por fuerzas externas a ellos mismos. Diferentemente, para los líderes que son *motivados por resolver problemas*, su acción es impulsada internamente por las ideas en las cuales creen y las agendas que defienden.

Combinando las respuestas a las tres preguntas fundamentales de la herramienta, resulta que el estilo de liderazgo de Dilma Rousseff se ha caracterizado por los tipos *acomodado* y *reactivo*, aunque el primero haya tenido predominancia, pudiéndose denominarle *acomodado con rasgos de reactividad*. En cuanto al primero, la autora señala que

> (…) para líderes con un estilo de liderazgo acomodado, construir consensos y establecer compromisos son las más importantes habilidades políticas. Lo que está en cuestión para ellos es quienes son los sectores relevantes para el problema presente: ¿hasta qué punto el líder les debe prestar cuentas? ¿Cuáles son las acciones que pueden suplir las necesidades y los intereses de estos importantes electores? ¿Hay alguna posición que estos grupos puedan apoyar y alrededor de la cual pueden reunirse? Las visiones y posiciones de los demás se convierten importantes para conformar lo que se hace porque el líder acomodado se esfuerza para construir un consenso aceptable (Hermann et al. 2001, 99-100).

En síntesis, para el líder acomodado el foco está en "reconciliar diferencias y construir consensos, empoderar a los demás y compartir responsabilidad en el proceso" (Hermann 2002, 9). Por ello, estos líderes suelen ser menos participativos en el proceso de formulación y de toma de decisiones en política exterior, haciendo que las características contextuales de cada problema tengan más influencia sobre las estrategias adoptadas que sus convicciones ideológicas personales.

Con relación al estilo reactivo, es importante subrayar que el foco está en "evaluar lo que es posible en la situación presente dada la naturaleza del problema y considerando qué permitirán los sectores importantes" (Hermann 2002, 9). Además,

> (…) líderes con un estilo de liderazgo reactivo necesitan conocer los recursos actuales y el apoyo político que tienen a su disposición para responder de qué manera el problema particular con el cual están lidiando puede ser gerenciado. Estos líderes intentan ser racionales en el sentido de que buscan maximizar las ganancias y minimizar los costes que la decisión impone a ellos mismos y a sus posibilidades de permanecer en el cargo. Problemas son tratados caso a caso; el planeamiento es considerado algo difícil porque

> uno no puede tomar en consideración de antemano todas las posibles permutaciones de los eventos (Hermann et al. 2001, 99).

De acuerdo a estas informaciones y a partir de un esfuerzo hipotético-deductivo, se puede indicar que el inmovilismo del país ante la crisis de su liderazgo regional en el seno de UNASUR, la baja creatividad del gobierno brasileño para proponer avances en el proceso de integración de Mercosur, la "paciencia estratégica" con el proteccionismo argentino, además del oportunismo con el golpe en Paraguay para consolidar la entrada de Venezuela en el bloque del Cono Sur son características del comportamiento de la política exterior regional que están de acuerdo con las previsiones teóricas para el estilo de liderazgo de la presidenta. En otra senda, la importancia dada por el gobierno de Dilma Rousseff a las cumbres de los BRICS y a la creación del banco de inversiones de la coalición, en contraposición a la reticencia con el Banco del Sur, consisten un caso más en el cual los efectos del estilo intermedio oportunista están acordes con la teoría, en el sentido de que estos líderes suelen invertir capital político apenas en iniciativas con una evidentemente buena relación costo-beneficio.

Las relaciones con Estados Unidos también son bastante compatibles con las previsiones generales sobre cómo ambos, es decir, los estilos acomodado y reactivo, influyen en el comportamiento de la política exterior. Aunque la cancelación de la visita de Estado pudiera parecer una actitud de un líder cruzado, en verdad se trató de una decisión fundamentalmente reactiva al escándalo del espionaje. Así, la actitud estuvo más pendiente del contexto que de opiniones previas de Dilma Rousseff. El cambio de posición en el segundo gobierno refuerza como la configuración de las fuerzas políticas, en este caso las presiones domésticas, ha sido un factor limitador para el seguimiento de la protesta de la presidenta con los americanos. La cesión a distintas presiones observada en este caso está conforme también con la idea de que, para líderes acomodados y reactivos, las situaciones suelen ser más importantes en la definición de sus estrategias en política exterior que sus convicciones personales.

En referencia al caso de la crisis de Crimea, por ejemplo, su declaración de no estar ni a favor ni en contra de las investidas rusas refuerza la teoría de que la inacción puede ser la estrategia preferible para líderes de estilo intermedio oportunista. O sea, de manera a no crear una crisis política con socios tan importantes del sistema internacional como las potencias occidentales y Rusia, la presidenta adoptó en el episodio la posición neutral, aunque tuviera que pasar por situaciones embarazosas en cumbres internacionales, además de correr el riesgo de molestar a las dos partes con dicha actitud. De forma general, es compatible con la teoría que esa propensión a acomodarse, presente en su estilo de liderazgo, estuviera acompañada de una política exterior caracterizada por la continuidad de una estrategia formulada anteriormente y la reducción progresiva del activismo.

Los momentos más evidentes en que la política exterior impulsada por el gobierno de Dilma Rousseff se comportó de una forma que no está de acuerdo con lo esperado por la teoría de los estilos de liderazgo encontrados han sido las crisis diplomáticas de Brasil con Indonesia e Israel y el cambio del abordaje con Irán. En estos casos, la presidenta participó de manera más directa en la ejecución de la política exterior, haciendo en los tres episodios la defensa de los Derechos Humanos con una marca personal, a partir de un discurso coherente tanto con su experiencia previa con la tortura en los tiempos de la dictadura militar como con su condición de primera mujer en presidir Brasil. Las previsiones presentes en la herramienta apuntan que ese comportamiento es típico en los dos estilos clasificados como pragmáticos, especialmente el estilo directivo. Así, se observa que, en estos temas, hubo una adaptación de su comportamiento.

En términos generales, por tratarse de unos pocos casos aislados, las previsiones generales para los estilos acomodado y reactivo siguen confirmadas. Esta conclusión es legítima porque, en la descripción de las características de estos dos tipos ideales, la teoría menciona que las intervenciones de estos líderes son de bajo perfil en la mayor parte de los procesos de toma de decisión, otorgando poco o ningún apoyo político a la adopción de estrategias más audaces. Por ende, como estos episodios no impactaron en la definición general del comportamiento de la política exterior, apenas matizando la continuidad de la estrategia de cooperación Sur-Sur, las previsiones no deben ser refutadas.

Ante estos exámenes previos, la próxima subsección está dedicada a evaluar los datos cuantitativos recolectados a partir de la aplicación del método estadístico. El objetivo es verificar si ellos confirman los indicios de la existencia de mecanismo causal entre las variables estilo de liderazgo y comportamiento de la política exterior para el caso del gobierno de Dilma Rousseff, los cuales han sido sugeridos por este esfuerzo hipotético-deductivo.

4.2.3. ¿Una constante o una variable?

Desde el punto de vista metodológico, una constante, definida como un factor cuantificado y/o cualificado que no cambia de valor o posición en determinado caso, no puede ser indicada como elemento explicativo de una variable dependiente. Conforme subrayan King, Keohane y Verba (1994, 146), “este enfoque es obviamente deficiente: el efecto causal de una variable explicativa que no varía no puede evaluarse”. Así, aunque fuera definido si el estilo de liderazgo ha sido del tipo acomodado o del tipo reactivo, la ausencia de cualquier variación de esta posición entre las fases del gobierno refutaría la hipótesis de que el estilo haya causado los cambios progresivos en el comportamiento de la política exterior. Sin embargo, como muchas previsiones de la teoría fueron confirmadas, la aparente contradicción de esta conclusión implica en la necesidad de confirmar los resultados más allá.

Como la variable independiente está indicada por datos cuantitativos, la salida es aplicar la metodología estadística. Existe una cantidad enorme de técnicas disponibles para aumentar el grado de precisión de las informaciones extraídas de datos cuantitativos. Dentro de un nivel de significancia específico que el investigador determine, estas técnicas son capaces de transformar incertidumbres en informaciones más concretas. Para elegir cual prueba aplicar y cuales variables examinar, sin embargo, es necesario saber con clareza cual información se busca, además de las premisas necesarias definidas por cada prueba de modo a certificarse de que su empleo está permitido.

En el caso presente, para superar las dudas sobre cuál ha sido el verdadero papel de la variable independiente, es imprescindible la obtención de respuestas para dos preguntas: ¿hubo variación en el estilo de liderazgo de Dilma Rousseff a lo largo de su presidencia? y ¿en el caso de que haya variado entre los estilos acomodado y reactivo, considerando las tres fases propuestas, cuantas veces, entre cuales fases del gobierno y en cual sentido ello ha sucedido?

La única forma de responder a estas preguntas es obteniendo informaciones sobre el estilo de liderazgo para cada fase del gobierno individualmente. Luego, para evitar la generación de nuevos costes con la traducción de 150 entrevistas adicionales para producir tres nuevas muestras independientes, los datos de la muestra original (GD) fueron divididos en tres submuestras (GD1.1; GD1.2; GD2), teniendo como criterio las fechas de las entrevistas. Los datos de GD1.1 y GD1.2 fueron condensados en una submuestra adicional (GD1) para permitir la comparación entre las características de las variables entre los dos gobiernos Dilma Rousseff. El tamaño y la distribución de las entrevistas de cada submuestra están discriminados en la Tabla 4-8 abajo:

TABLA 4-8. SUBMUESTRAS DE ENTREVISTAS DIVIDIDAS POR FASES DEL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF

CARACTERÍSTICAS		MUESTRA	
		GD1.1	*GD1.2*
Periodo		Ene./2011 a Jun./2013	Jul./2013 a Dic./2014
Tamaño de la muestra (n)		23	13
Formato de las entrevistas	Exclusiva	9%	38%
	Colectiva	91%	62%
Audiencia de las entrevistas	Nacional	30%	61%
	Internacional	70%	39%
Tema de las entrevistas	Doméstico	39%	53%
	Internacional	61%	67%
CARACTERÍSTICAS		MUESTRA	
		GD1	*GD2*
Periodo		2011-2014	Ene./2015 a May./2016
Tamaño de la muestra (n)		36	14
Formato de las entrevistas	Exclusiva	19%	0%
	Colectiva	81%	100%
Audiencia de las entrevistas	Nacional	41%	76%
	Internacional	59%	24%
Tema de las entrevistas	Doméstico	59%	70%
	Internacional	41%	30%
CARACTERÍSTICAS		MUESTRA	
		GD	
Periodo		Ene./2011 a May./2016	
Tamaño de la muestra (n)		50	
Formato de las entrevistas	Exclusiva	14%	
	Colectiva	86%	
Audiencia de las entrevistas	Nacional	50%	
	Internacional	50%	
Tema de las entrevistas	Doméstico	62%	
	Internacional	38%	

Fuente: entrevistas concedidas por Dilma Rousseff seleccionadas; herramienta de identificación de rasgos personales y estilo de liderazgo desarrollada por Hermann (2002); resultados de la codificación producida por el software ProfilerPlus (<www.profilerplus.org>).
Elaboración propia.

La variación en la cantidad de entrevistas de las submuestras no es impedimento para la aplicación de los testes estadísticos, porque el tamaño es un factor llevado en consideración por las propias pruebas. De las demás características, apenas para el caso del formato de las entrevistas hubo una diferencia importante en las proporciones. Significa que puede haber un sesgo de los datos cuanto al formato de las entrevistas. Sin embargo, ello significa también que las submuestras son aleatorias con relación a sus respectivas poblaciones (la totalidad de entrevistas concedidas en cada fase), atendiendo a una premisa fundamental de prácticamente todas las pruebas.

Para cada submuestra fueron realizados los cálculos de las siete variables. Los resultados están discriminados en la Tabla 4-9 a continuación:

TABLA 4-9. INDICADORES DE RASGOS PERSONALES Y ESTILOS DE LIDERAZGO DE DILMA ROUSSEFF
(Por fases del gobierno)

PRIMERA FASE (enero de 2011 a junio de 2013) – GD1.1 – n: 23						
PREGUNTA	R. PERS.	PROM.	D. EST.	VAR.	CLASIF.	RESULTADO
¿El líder respeta o desafía las restricciones políticas del ambiente?	CHCE	0,3586	0,1517	0,0230	Media	*Respeta* las restricciones políticas del ambiente
	POD	0,1784	0,0697	0,0049	Baja	
¿El líder es abierto o cerrado a recibir informaciones del ambiente?	AC	0,4495	0,1354	0,0183	Baja	*Abierto* a recibir informaciones del ambiente
	CC	0,5667	0,1125	0,0127	Alta	
¿El líder es motivado por resolver problemas o mantener relaciones?	TAR	0,5781	0,2641	0,0698	Media	*Ligeramente más motivado por mantener relaciones* que por resolver problemas
	SPG	0,1271	0,2046	0,0419	Baja	
	DES	0,1659	0,2133	0,0455	Baja	
ESTILO DE LIDERAZGO		*ACOMODADO CON RASGOS DE REACTIVIDAD*				
SEGUNDA FASE (julio de 2013 a diciembre de 2014) – GD 1.2 – n: 13						
PREGUNTA	R. PERS.	PROM.	D. EST.	VAR.	CLASIF.	RESULTADO
¿El líder respeta o desafía las restricciones políticas del ambiente?	CHCE	0,3310	0,0686	0,0047	Media	*Respeta* las restricciones políticas del ambiente
	POD	0,1972	0,0575	0,0033	Baja	
¿El líder es abierto o cerrado a recibir informaciones del ambiente?	AC	0,4232	0,1625	0,0264	Baja	*Abierto* a recibir informaciones del ambiente
	CC	0,5893	0,0901	0,0081	Alta	
¿El líder es motivado por resolver problemas o mantener relaciones?	TAR	0,6343	0,1974	0,0390	Media	*Ligeramente más motivado por mantener relaciones* que por resolver problemas
	SPG	0,1780	0,1096	0,0120	Baja	
	DES	0,2193	0,1772	0,0314	Baja	
ESTILO DE LIDERAZGO		*ACOMODADO CON RASGOS DE REACTIVIDAD*				
PRIMER GOBIERNO (2011-2014) – GD1 – n: 36						
PREGUNTA	R. PERS.	PROM.	D. EST.	VAR.	CLASIF.	RESULTADO
¿El líder respeta o desafía las restricciones políticas del ambiente?	CHCE	0,3486	0,1275	0,0163	Media	*Respeta* las restricciones políticas del ambiente
	POD	0,1852	0,0653	0,0043	Baja	
¿El líder es abierto o cerrado a recibir informaciones del ambiente?	AC	0,4400	0,1440	0,0207	Baja	*Abierto* a recibir informaciones del ambiente
	CC	0,5749	0,1042	0,0109	Alta	
¿El líder es motivado por resolver problemas o mantener relaciones?	TAR	0,5984	0,2408	0,0580	Media	*Ligeramente más motivado por mantener relaciones* que por resolver problemas
	SPG	0,1455	0,1762	0,0310	Baja	
	DES	0,1852	0,2001	0,0400	Baja	
ESTILO DE LIDERAZGO		*ACOMODADO CON RASGOS DE REACTIVIDAD*				

TERCERA FASE O SEGUNDO GOBIERNO (enero de 2015 a mayo de 2016) – GD2 – n: 14						
PREGUNTA	R. PERS.	PROM.	D. EST.	VAR.	CLASIF.	RESULTADO
¿El líder respeta o desafía las restricciones políticas del ambiente?	CHCE	0,3711	0,1098	0,0121	Media	*Respeta* las restricciones políticas del ambiente
	POD	0,1676	0,0957	0,0092	Baja	
¿El líder es abierto o cerrado a recibir informaciones del ambiente?	AC	0,3820	0,1399	0,0196	Baja	*Abierto* a recibir informaciones del ambiente
	CC	0,5778	0,0832	0,0069	Alta	
¿El líder es motivado por resolver problemas o mantener relaciones?	TAR	0,7477	0,1113	0,0124	Alta	Motivado por *mantener relaciones y resolver problemas* a depender de la situación
	SPG	0,0686	0,0679	0,0046	Baja	
	DES	0,1618	0,1251	0,0157	Baja	
ESTILO DE LIDERAZGO		*AMBIGUO EN LAS POSICIONES ACOMODADO Y REACTIVO*				

Fuente: entrevistas concedidas por Dilma Rousseff seleccionadas; herramienta de identificación de rasgos personales y estilo de liderazgo desarrollada por Hermann (2002); resultados de la codificación producida por el software ProfilerPlus (<www.profilerplus.org>).
Elaboración propia.

Los datos revelan cambios de valor de todas las estadísticas descriptivas en las cuatro submuestras en comparación con GD, algo perfectamente esperado desde el punto de vista matemático. Respecto a la extensión de estos cambios, la clasificación preliminar de todas las variables permaneció igual a las de GD en casi todos los casos, con la única excepción de TAR-GD2, cuyo promedio pasó a ser alto. Así, mientras GD1.1, GD1.2, GD1 y presentaron configuración general preliminar equivalente a GD, con estilo acomodado con rasgos de reactividad, GD2 presentó configuración preliminar distinta, con estilo ambiguo en las posiciones acomodado y reactivo.

La forma de verificar la posición de cada variable en cada fase o periodo de manera más segura, fueron efectuadas pruebas de normalidad a cada serie de datos para, a partir de allí, efectuar los testes estadísticos aplicables[83] en cada una de ellas. Las preguntas de las pruebas han sido orientadas por los límites de las categorías alto, medio y bajo de las variables, y por las reglas definidas para contestar las tres cuestiones fundamentales de la herramienta, de forma a confirmar el estilo de liderazgo fase a fase. Los resultados están relatados en la Tabla 4-10 a continuación:

[83] A depender del caso, las pruebas aplicadas fueron: prueba-t de Student para una o dos muestras, prueba Wilcoxon para una muestra, prueba Mann-Whitney para dos muestras y prueba Kruskal-Wallis para tres muestras. Son normales las series: CHCE1.1, POD1.1, AC1.1, CC1.1 y TAR1.1; todas de GD1.2; POD2, TAR2, SPG2 y DES2; POD1 y CC1; POD-Cr, AC-Cr, CC-Cr, SPG-Cr y DES-Cr. Las demás series no pasaron en las dos pruebas de normalidad (Shapiro-Wilk y d'Agostino-Pearson). Las que pasaron en por lo menos alguna de las pruebas han sido consideradas normales.

TABLA 4-10. CONFIRMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA CLASIFICACIÓN DE LOS INDICADORES DE RASGOS PERSONALES DE DILMA ROUSSEFF
(Por fases del gobierno)

FASE		VARIABLE						
		CHCE	POD	AC	CC	TAR	SPG	DES
GD1.1	Clasificación	No alto	Bajo	No alto	Alto	Medio	Bajo	Bajo
	Nivel de conf.	100%	100%	100%	93,76%	96,99%	99,96%	99,79%
	Estilo	*ACOMODADO CON RASGOS DE REACTIVIDAD*						
GD1.2	Clasificación	No alto	Bajo	No alto	> AC*	Medio	Bajo	No Alto
	Nivel de conf.	100%	100%	99,99%	99,99%	91,05%	99,98%	99,92%
	Estilo	*ACOMODADO CON RASGOS DE REACTIVIDAD*						
GD1	Clasificación	No alto	Bajo	No alto	> AC*	Medio	Bajo	Bajo
	Nivel de conf.	100%	100%	99,99%	99,99%	97,83%	99,99%	99,98%
	Estilo	*ACOMODADO CON RASGOS DE REACTIVIDAD*						
GD2	Clasificación	No alto	Bajo	No alto	> AC*	Alto	Bajo	Bajo
	Nivel de conf.	100%	100%	99,99%	99,99%	90,35%	100%	99,33%
	Estilo	*AMBIGUO EN LAS POSICIONES ACOMODADO Y REACTIVO*						

* La clasificación "media" ha sido dividida en dos para las dos variables, AC y CC, tomando en cuenta la extensión y la desviación estándar de cada una separadamente. Para AC se ha considerado "medio-bajo" valores entre 0,44 y 0,62 y "medio-alto" valores entre 0,62 y 0,81; para CC se ha considerado "medio-bajo" valores entre 0,32 y 0,44 y "medio-alto" valores entre 0,44 y 0,56. Así, se pudo afirmar si el "medio" de CC es mayor que el "medio" de AC.
Fuente: entrevistas concedidas por Dilma Rousseff seleccionadas; herramienta de identificación de rasgos personales y estilo de liderazgo desarrollada por Hermann (2002); resultados de la codificación producida por el software ProfilerPlus (<www.profilerplus.org>).
Elaboración propia.

Conforme a las informaciones de la Tabla 4-10, es posible confirmar el suceso de un cambio ligero de estilo de liderazgo a un nivel de significación general de un 90%. Considerando las tres fases separadamente, el estilo de liderazgo de Dilma Rousseff estuvo constante en la posición acomodado con rasgos de reactividad entre la primera y la segunda fase, cambiando a la posición ambigua en las posiciones acomodado y reactivo. Comparando los gobiernos, del primero al segundo mandato el estilo también varió de la misma manera.

Sin embargo, hay que hacer una observación metodológica importante. Las categorías bajo, medio y alto de las variables han sido creadas por Hermann (2002) a partir de la comparación de los promedios obtenidos para 87 jefes de Estado. La autora calculó los límites de la siguiente manera: tomando los 87 promedios de cada variable como siete nuevas series, las estadísticas descriptivas de cada una de estas series han definido las categorías, siendo el promedio más o menos una desviación estándar la extensión de la clasificación mediana, quedando las dos demás categorías con los extremos resultantes. Así, utilizando estos indicadores, investigaciones que quieran verificar una relación de causalidad entre el estilo de liderazgo y el comportamiento de la política exterior deben, *a priori*, comparar un líder y las acciones de su gobierno con otro[84].

[84] Ver, por ejemplo, Thiers (2013), que comparó el estilo de liderazgo y la política exterior de cuatro presidentes suramericanos.

Con todo, esto no impide que los indicadores puedan ser utilizados para verificar variaciones en el estilo de liderazgo de un mismo líder a lo largo del tiempo. Por otro lado, es lógico imaginar que, en tesis, el cambio de comportamiento de un líder suela ocurrir dentro de un espectro más limitado si comparado al espectro de diferencias de comportamiento que pueden existir entre dos líderes distintos. En ese sentido, sería sensato subdividir las categorías de los indicadores, de modo a convertirlos más sensibles en términos de intensidad. Para que tal actitud pudiera ser tomada de manera criteriosa, la serie de varianzas de los indicadores de las variables de rasgos personales de los 87 jefes de Estado sería un excelente parámetro, porque el grado de propensión general de los líderes en cambiar cada rasgo personal estaría contemplado. Una varianza promedia alta indicaría la necesidad de bifurcar las categorías de una variable de rasgo personal, mientras una baja varianza promedia sugeriría el mantenimiento de los parámetros como están.

Como estos datos no están disponibles, la única alternativa ha sido comparar los promedios de las submuestras siguiendo los límites establecidos originalmente por la herramienta. Lo que pasa es que, aun así, teniendo límites menos sensibles, los resultados han sido suficientemente significativos desde el punto de vista estadístico para demostrar la ocurrencia de cambio de estilo, aunque ligeramente. De hecho, esta investigación no es pionera en la realización de esta tarea. Contando con las mismas herramientas, Schuring (2018) buscó examinar la inestabilidad del estilo de liderazgo de George W. Bush antes y después de los atentados del 11-S. El autor también pudo encontrar una variación en el estilo del presidente americano de un momento al otro.

Dicho eso, se puede examinar la existencia de mecanismo causal con el comportamiento de la política exterior. Para operacionalizar el análisis de manera lógica y objetiva, se propone que los datos cualitativos informados por la inferencia descriptiva cuanto a las posiciones asumidas por la variable dependiente sean aquí condensadas y subdivididas en dos dimensiones: a) continuidad de la estrategia (CDE); b) e intensidad del activismo (IDA). De forma a reducir al máximo la subjetividad de las clasificaciones, fueron considerados apenas dos valores posibles para cada dimensión, respectivamente: a) sí o no; b) alta o baja.

Por consiguiente, la posición de la variable dependiente en cada fase se denomina de la siguiente manera: 1) en la primera fase, continuidad con alta intensidad de activismo (sí-alta); 2) en la segunda fase, continuidad con baja intensidad de activismo (sí-baja); 3) en la tercera fase, discontinuidad con baja intensidad de activismo (no-baja). En estos términos más objetivos, aunque perdiendo la riqueza de los detalles cualitativos, se ha permitido expresar de forma más clara los cambios (progresivos) en el comportamiento de la política exterior a lo largo de las fases del gobierno de Dilma Rousseff.

Las informaciones obtenidas hasta aquí para los dos lados de la cadena causal están condensadas en la Tabla 4-11 a continuación:

TABLA 4-11. VARIACIONES OBSERVADAS EN EL ESTILO DE LIDERAZGO Y EN EL COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR
Por fases del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016)

FASES DEL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF	VARIABLES		
	Estilo de liderazgo	*Comportamiento de la pol. exterior*	
		Continuidad	Activismo
Primera fase	Acomodado con rasgos de reactividad	Sí	Alta
Segunda fase	Acomodado con rasgos de reactividad	Sí	Baja
Tercera fase	Ambiguo en las posiciones acomodado y reactivo	No	Baja

Elaboración propia.

Empezando el análisis comparativo entre las fases por la dimensión IDA, los resultados enseñan dos potenciales contradicciones a la teoría. Primero, si comparadas la primera y la segunda fases (cuando el estilo de liderazgo —EDL— está constante e IDA varía), o la segunda y la tercera fases (cuando EDL varía e IDA está constante), en ambos casos la lógica indica ausencia de efecto causal. Segundo, si comparadas la primera y la tercera fases (cuando EDL e IDA varían), hay una inversión de sentido del efecto causal esperado. De acuerdo con la tipología, se deduce que un líder con estilo ambiguo en las posiciones acomodado y reactivo debería imprimir un activismo ligeramente más intenso a la política exterior que otro con estilo acomodado con rasgos de reactividad. Sin embargo, lo que se ha observado ha sido una reducción en IDA.

Ya en el caso de la dimensión CDE, hay una completa observación de las expectativas teóricas de los efectos causales de EDL sobre CDE. Mientras EDL se mantuvo constante, CDE tampoco cambió. Conforme la teoría, un líder con estilo ambiguo en las posiciones acomodado y reactivo tiene más propensión a imprimir una discontinuidad en la estrategia de política exterior que otro con estilo acomodado con rasgos de reactividad. Esto ha sido lo que se ha observado de la segunda a la tercera fase.

4.3. El proceso de liderazgo de Dilma Rousseff

4.3.1. El guión adoptado

Además de las críticas que señalaban el desinterés personal de la presidenta por la política exterior, terminado el primer mandato de Dilma Rousseff, algunos de los más influyentes analistas del tema subrayaron también en sus publicaciones que elementos económicos y políticos domésticos habrían contribuido para la caída del perfil internacional de Brasil en su gobierno. Como ejemplo principal, Cervo y Lessa (2014, 134-5) defienden que,

> sin nuevos conceptos y sin diálogo con la sociedad, el primer mandato de Rousseff en el poder redujo la eficiencia de los fundamentos [económicos] internos y falló en otros dos puntos, al abrir el camino para la caída internacional: no ha formulado una política de comercio exterior, a pesar del malogro de la fase anterior en ese aspecto, y no programó en conjunto con el empresariado la estrategia de innovación exigida por la competitividad sistémica de economías internacionalizadas. Apenas dio continuidad lenta y obstruida a las estrategias exteriores de la fase anterior. (…) En resumen, las dos causalidades de la caída de Brasil en el escenario internacional están ubicadas en el ámbito interno: baja innovación y baja competitividad de los sistemas productivos y de servicios, excepto el agronegocio; sistema político de coalición partidaria, que aleja fácilmente la gobernabilidad de la eficiencia y acércala al provecho personal o del partido. Se compromete, así, la calidad del proceso decisorio, el cual tiende a separar el Estado de la sociedad y a refugiarse en el personalismo. Solamente de forma ligera las causalidades internas son agravadas por la circunstancia de crisis financiera y económica internacional vigente en el periodo.

De manera similar, aunque sin siquiera considerar la existencia de continuidad con el gobierno precedente, Saraiva (2014, 27) argumenta que la presidenta "enseñó su preferencia por la solución de los problemas internos, junto a su bajo interés por los temas exteriores, particularmente aquellos que presentaran ganancias difusas, intangibles en el corto plazo". Por su parte, Boito y Berringer (2015), partiendo de una visión marxista, consideran que, con la reducción de las tasas de interés básicas de la economía brasileña, el gobierno ha perdido el apoyo de una fracción importante del capital doméstico, justamente aquel vinculado al capital financiero internacional, influenciando a las demás fracciones a acompañarle y dificultando, así, la ejecución de la estrategia exterior. Barbosa (2015, 59), por fin, criticó la política exterior haciendo hincapié en la cuestión del trato con la burocracia, apuntando que "Itamaraty dejó de ser el primer formulador y coordinador en materia de proyección internacional del país en razón de interferencias indebidas en su trabajo analítico y su proceso decisorio".

Como se nota en esta pequeña muestra de exámenes, diferentes elementos pertenecientes al segundo nivel de análisis han sido señalados para explicar la retracción del activismo externo de Brasil en el gobierno analizado. Debido a ello, en esta tesis, reconocidas sus limitaciones, se optó por la aplicación de una metodología que pudiera englobar una gran parte de las presuntas restricciones domésticas al desempeño internacional del país. Así pues, el guión propuesto por Natera (1998 y 2014) para el examen de procesos de liderazgo pareció una excelente opción, por también complementar los aportes traídos en el reparto anterior.

Aunque ese guión no haya sido construido con la pretensión específica de aplicarse al análisis de política exterior, su amplia cobertura le confiere calidades suficientes para que, con adaptaciones, su utilización sea compatible. En las páginas siguientes, antes de que cada parte del guión sea seguida, las orientaciones del autor referentes a cada una de ellas serán recordadas y, cuando oportuno, adaptadas al caso aquí examinado.

4.3.2. El proceso de liderazgo de Dilma Rousseff (I) y (II): la ecuación personal y el comportamiento político efectivo

Según Natera (1998 y 2014), dos elementos componen la llamada "ecuación personal" del proceso de liderazgo: las competencias y las ambiciones del líder. Las primeras son identificadas en las habilidades que despliega el o la líder, entendidas como sus "capacidades para hacer algo bien o para implantar determinadas actividades de modo eficaz, las cuales se supone que afectan a su comportamiento" (Natera 2014, 120). Las segundas, por su turno, son definidas por su finalidad, o sea, la naturaleza del estímulo que mueve el líder a ejercer tal papel en la política. Además de ello, se rodea de importancia también en este punto la manera como las competencias y la ambición son externadas y percibidas socialmente.

Considerando que la herramienta aplicada en la sección anterior ya había sido capaz de traer bastantes informaciones sobre la personalidad de Dilma Rousseff y su estilo de liderazgo, parece oportuno adaptar el guión en esta parte para evitar la repetición. Así, se optó por hacer a continuación un brevísimo relato biográfico[85] de su carrera política (hasta su elección como presidenta de Brasil), de modo a complementar los datos cuantitativos obtenidos anteriormente.

Dilma Vana Rousseff nació el 14 de diciembre de 1947 en la ciudad de Belo Horizonte, capital del estado de Minas Gerais en el Sureste de Brasil. Hija de Pedro Rousseff, migrante búlgaro, y de Dilma Rousseff, brasileña, en los primeros años de la dictadura militar brasileña (1964-1985) empezó su actuación política al lado de grupos de izquierda trotskistas que combatían el régimen autoritario. Estuvo comprometida con acciones clandestinas junto a grupos guerrilleros, pero no hay relatos de participación personal en iniciativas militares. En 1970 estuvo presa en São Paulo, donde fue torturada.

Absuelta en 1972 se fue a vivir en Porto Alegre, en el Sur del país. Allí, estudió el bachillerato en Economía (1974-1977) y trabajó en la Fundación de Economía y Estadística (FEE), un importante instituto de investigación económica aplicada estatal. En los trabajos que ha publicado, externalizó su formación y visión desarrollista. En 1980 se afilió al Partido Democrático Laboral (PDT, en el acrónimo portugués) y fue asesora de los parlamentarios gauchos de esta formación hasta la mitad de la década. Entre 1986 y 2000 ocupó los siguientes cargos públicos: secretaria municipal de hacienda (Porto Alegre), directora-general de la Cámara Municipal (Porto Alegre), presidenta de FEE, y secretaria de minas, energía y comunicaciones (Río Grande del Sur).

[85] Las informaciones han sido extraídas de la entrada "Dilma Rousseff" del diccionario biográfico publicado por el Centro de Investigación y Documentación de Historia Contemporánea de Brasil (CPDOC, en el acrónimo portugués) de la Fundación Getulio Vargas (FGV). Disponible en: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dilma-vana-rousseff>. Acceso en: 3 jun. 2020.

Debido a divergencias, en 2001 dejó el PDT y se filió al PT, en el contexto de un gobierno de coalición de los dos partidos Río Grande del Sur. Con la victoria de Lula da Silva para la presidencia de Brasil a finales del año siguiente, participó de su gobierno desde el inicio como ministra de Minas y Energía. Aprobó un nuevo modelo regulatorio para el sector en 2004 y coordinó la implantación del programa "Luz Para Todos", el cual llevó electricidad a todas las zonas rurales del territorio brasileño. En 2005, Dilma Rousseff pasó al cargo de ministra de la Casa Civil, coordinando a todos los demás ministerios hasta el final del mandato siguiente de Lula da Silva, cuando dejó el cargo para dedicarse a su campaña electoral a la presidencia. Su principal actividad ha sido la elaboración y la ejecución del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC).

A lo largo de estos años, se formó alrededor de ella una imagen que la definía como una excelente y firme administradora técnica de amplios programas gubernamentales. Fue a partir de esta imagen que se construyó su vencedora candidatura a la presidencia, bajo la indicación de Lula da Silva y el apoyo en su popularidad. Pese a ello, en una entrevista concedida al documental de la cineasta Petra Costa, *La democracia en peligro* (2019, 20'), Dilma Rousseff afirmó: "yo no lo quería, (…) él hace política de hecho consumado, mucho, Lula da Silva es así".

En resumen, la ecuación personal del proceso de liderazgo de Dilma Rousseff revela la trayectoria de una mujer que inició su actuación como activista de izquierda, sufrió la prisión política y la tortura, se formó como economista desarrollista, dirigió una institución académica y ocupó cargos político-burocráticos relacionados a los temas de la hacienda pública, el sector de minas, energía y comunicaciones, y la coordinación de programas gubernamentales. Aunque el trato con temas internacionales seguramente haya formado parte de sus actividades, su experiencia previa no contempla la dedicación exclusiva a cuestiones de política exterior. Ello puede ayudar a explicar las incongruencias observadas en la relación entre el estilo de liderazgo y la intensidad del activismo recalcados en la sección anterior.

Respecto a la ambición, fue estimulada a participar de la política por su deseo en luchar contra la dictadura y las excepcionales desigualdades sociales brasileñas. Sin embargo, afirmó posteriormente que no ansiaba la posición del liderazgo nacional, ocupándola debido a la confianza depositada en la indicación de su padrino electoral, el líder carismático Lula da Silva. Así pues, lo ha aceptado para apoyar la manutención del proyecto nacional del cual había participado los años anteriores, sin haber señales ni relatos de que lo haya hecho por vanidad personal o mediante una búsqueda previamente establecida.

Como esta dimensión de la segunda variable independiente ha presentado valor constante, la relación de causalidad entre la ecuación personal del proceso de liderazgo y el comportamiento de la política exterior solamente puede ser examinada de forma hipotético-deductiva. Sin embargo,

no hay previsiones teóricas específicas sobre su relación con la carpeta internacional en el guión de Natera (1998 y 2014). De todas maneras, ello no ha impedido que tal tarea se realizara.

De modo interesante, una herramienta proveniente de la literatura sobre el estilo de liderazgo permite verificar la consistencia de estos datos específicos con la teoría. En efecto, Preston (2001) ha propuesto una adaptación a la herramienta de Hermann (2002), con el objetivo de permitir su aplicación tanto para las esferas del contexto doméstico como de la política exterior. En lugar del enfoque de tareas, la tercera pregunta ha sido sustituida por el autor por una sola variable dicotómica: esfera predominante de la experiencia profesional previa del líder (el contexto doméstico o la política exterior). Para responder las otras dos preguntas, el autor también considera apenas una variable de rasgos personales para cada una: búsqueda del poder e influencia y complejidad conceptual. Por ende, ocho tipos ideales nuevos son propuestos por el autor. Cabe llamar la atención para el hecho de que, de la forma como está construida, la herramienta parte de la premisa de que el líder tiene un determinado estilo de liderazgo en la esfera del contexto doméstico, mientras que en la esfera de la política exterior presenta otro.

Valiéndose de los datos recopilados sobre la ecuación personal del proceso de liderazgo de Dilma Rousseff, combinados con los datos resultantes de la aplicación de la herramienta de Hermann (2002), es posible definir los dos tipos de estilo de liderazgo de Dilma Rousseff, uno para cada esfera, según la tipología de Preston (2001). En la esfera del contexto doméstico, las tres variables asumen los siguientes valores: baja búsqueda del poder; alta complejidad conceptual; *con experiencia previa*. El estilo resultante es administrador-navegador. Por consiguiente, en la esfera de la política exterior la tercera variable cambia de valor: baja búsqueda del poder; alta complejidad conceptual; *sin experiencia previa*. El estilo se define como delegador-observador:

> Delegador: estilo presidencial relegativo; toma de decisión menos centralizada y más colegial; el líder detiene poco o ningún control directo o envolvimiento en el proceso político; preferencia por estructuras informales y menos jerárquicas de asesoramiento, diseñadas para favorecer la participación de subordinados; tendencia a fiarse de (y adoptar) visiones de consejeros al tomar las decisiones finales.
> (…) Observador: estilo presidencial menos sensible, espectador; alta necesidad general de información, pero limitado interés y poca pericia en el tema; *interesado en informaciones de puntos específicos de la política pública*, aunque altamente dependiente del consejo de expertos para dar sentido a la situación y hacer recomendaciones; papel personal limitado en el análisis de datos; la pericia limitada conduce a una baja sensibilidad a restricciones externas potenciales y menor ciencia de (o búsqueda por) informaciones y consejos de actores externos relevantes; "Principiante Inductivo": estilo de procesamiento de informaciones (Preston 2001, 15-22).

Relacionando estos aportes con el comportamiento de la política exterior, teniendo en consideración exclusivamente los datos recopilados por este trabajo hasta aquí analizados, la inferencia deductiva indica confirmación de un punto de la teoría subyacente a la herramienta. El interés por informaciones de puntos específicos, rasgo típico del estilo delegador-observador, está

de acuerdo con la participación personal diferenciada y más pronunciada de la presidenta en la política exterior apenas en el tema de los derechos humanos —llevando al cambio de la posición histórica en el CDH y a los episodios de las contiendas con Israel e Indonesia—. La biografía política de Dilma Rousseff complementa la explicación de tal comportamiento, considerando que la mandataria ha sido torturada en los tiempos de la dictadura y es la primera mujer en ocupar la presidencia de Brasil.

Para evaluar las demás previsiones del modelo de Preston (2001) para el estilo delegador-observador, habría que pasar a examinar segundo elemento general del proceso de liderazgo del guión de Natera (1998 y 2014): el comportamiento político efectivo del o de la líder. Ello significaría contestar a tres preguntas: a) ¿Qué? El primer objetivo es saber cómo los líderes deciden lo que van a hacer y como organizan su agenda; b) ¿Cómo? La segunda meta es comprender a qué tareas se dedican primordialmente en su actividad rutinaria, cuáles son sus roles principales, y de qué forma ponen en práctica sus decisiones; c) ¿Con qué recursos? Por último, es importante estar al tanto de en qué medida y en qué sentido ellos buscan recursos y forman una red de apoyo junto a la sociedad —como fuentes de información, legitimación y de inversiones— para llevar adelante sus estrategias.

Desafortunadamente, con relación a esta parte del guión, se acabó optando por su eliminación en el desarrollo del proceso investigativo, por lo menos formalmente. Ello se ha debido a tres razones. En primer lugar, de acuerdo con el autor y con la manera como fue operacionalizado ese punto originalmente en su tesis (Natera 1998), la respuesta a estas cuestiones depende de la distribución de cuestionarios o la realización de entrevistas con actores que hayan participado en el gobierno en contacto directo con el líder. Esta investigación se reveló muy complicada y costosa, debido a la dificultad en acceder a un abanico suficientemente amplio de actores que hayan participado del gobierno Dilma Rousseff ocupando cargos relevantes. Por tratarse de un gobierno de coalición, el cual terminó con un proceso de impedimento en que los partidos en el poder se dividieron e incluso se antagonizaron, solamente una muestra diversificada de entrevistados podría proveer los insumos necesarios para la obtención de respuestas no sesgadas a las preguntas. Sin embargo, los intentos de contacto realizados resultaron en una cantidad muy pequeña de respuestas positivas a los pedidos de entrevista, no llegando a constituir un grupo mínimamente representativo[86].

En segundo lugar, desde el punto de vista del contenido de esa parte del guión, no se juzgó que la contestación a estas preguntas tendría mucho más a decir respecto al comportamiento de la política exterior, porque ellas siguen teniendo un enfoque todavía muy personalista del proceso de

[86] La coyuntura de pandemia global del coronavirus en 2020, primero en España y enseguida en Brasil, coincidió con dicho momento del proceso investigador, generando impedimentos adicionales de todo tipo.

liderazgo. Dicha decisión ha sido tomada tomando en cuenta la amplitud de los aportes ofrecidos por el estudio de los rasgos personales y del estilo de liderazgo de la mandataria, considerados suficientes para los objetivos de esta tesis —cuyo objeto central no es la actuación individual de Dilma Rousseff como presidenta, sino que la política exterior de su gobierno—. Por ese mismo motivo se consideró aceptable una evaluación limitada de las previsiones de Preston (2001).

Por último, y lo más importante, se ha podido percibir que, para los objetivos de este trabajo, las tres preguntas sobre el comportamiento político efectivo del líder pudieron ser indirectamente respondidas a través de los análisis referentes al tercer y último componente del guión —como se examinará a continuación—.

4.3.3. El proceso de liderazgo de Dilma Rousseff (III): el entorno del liderazgo

Conforme a Natera (1998 y 2014), el entorno del liderazgo compone una determinada "estructura de oportunidades" que enmarca las posibilidades de actuación del o de la líder. Así, proporciona "límites y amenazas, al tiempo que recursos potenciales (…), [y] estará integrado por un conglomerado muy numeroso de factores, ponderables en cada caso concreto y de carácter contingente" (Natera 1998, 114-5). Los factores no institucionales implican: a) los recursos de poder de la unidad política; b) la cultura política; c) y los deseos y las demandas ciudadanas. Por otra parte, los factores institucionales están relacionados con los marcos legales que configuran la organización y las relaciones entre los principales órganos de la administración pública. Por fin, la dinámica política, que está relacionada a la forma de gobierno definida por el régimen político.

Sin dejar de orientarse por el guión, se optó en esta parte por la organización del análisis a partir del examen de los episodios domésticos y las características de la política nacional que tuvieron impacto más claro sobre la formulación y la ejecución de la estrategia internacional. En ese sentido, ese conglomerado de factores difusos que componen el entorno del liderazgo aparecerá de una forma dispersa a lo largo de los temas destacados por cada una de las próximas tres subsecciones.

4.3.3.1. Las Jornadas de Junio de 2013, las elecciones de 2014 y el proceso de impedimento

El día 6 de junio de 2013, una manifestación callejera convocada por el Movimiento Billete Libre (MPL, en el acrónimo portugués) reunió 2 mil personas para protestar en la Avenida Paulista, en São Paulo, contra la subida de R$ 0,20 en los precios de los billetes del transporte público municipal. Aunque motivada por actos de vandalismo perpetrados por los llamados Bloques Negros (*Black Blocs*, en la denominación original inglesa), la violenta represión policial a las protestas se reveló poco criteriosa y fue ampliamente divulgada por la prensa, causando

indignación en la población de todo el país. Con el auxilio de las redes sociales como medio de organización, los levantes se robustecieron y se propagaron por el territorio nacional día tras día, hasta que el día 20 de junio de 2013 los manifestantes sumaron por lo menos 1 millón de personas distribuidas en más de 400 localidades de las cinco regiones brasileñas, de las cuales 22 eran capitales regionales. El crecimiento del movimiento se retroalimentó progresivamente también de un sentimiento generalizado de "euforia por hacer historia —de participar de un proceso político de tal monta—" (Mendonça 2018, 10).

Conforme defienden Antunes y Braga (2014, 42),

> (…) a lo mejor es posible sugerir que su explosión se haya debido a un proceso interno, de superación de un largo periodo de letargia, articulado con un proceso externo, caracterizado por una época de sublevaciones en escala global, que se ampliaron enormemente a partir de la crisis estructural del año 2008.

De hecho, es innegable que experiencias similares alrededor del planeta hayan servido de alguna forma como inspiración para las llamadas Jornadas de Junio de 2013 en Brasil. Son ejemplos emblemáticos las manifestaciones en la Plaza Tahrir en Egipto y su difusión por el Oriente Medio y el Norte de África, convirtiéndose en la denominada Primavera Árabe; las protestas en Europa, destacándose el 15-M en España; y los levantes en Estados Unidos, con el movimiento neoyorquino "Occupy" (Ocúpese). Cada uno con sus idiosincrasias, enseñaron en distintas partes del mundo la insatisfacción popular con las instituciones políticas de una forma general y una lucha extensiva contra la concentración paulatina de la riqueza (y del poder) en las manos de pocos (Bringel 2013).

Desde el punto de vista interno, las interpretaciones disponibles todavía siguen disputando por definir cuales habrán sido las motivaciones que explicarían definitiva y específicamente la insatisfacción de la gente en aquel momento. Para los grupos ubicados a la izquierda del gobierno, los levantes significaban el fin del consentimiento popular que había estado siendo mantenido por el PT mediante, de un lado, la cooptación de los sindicatos y, de otro lado, la seducción de la población más pobre con el programa Bolsa Familia y el aumento real del salario mínimo. Para el gobierno, diferentemente, las protestas revelaban el ansia por más avances sociales de aquellos que habían sido incluidos en la "nueva clase media" durante los años precedentes. Para los actores ubicados a la derecha del gobierno, por fin, las manifestaciones eran indicadas como resultado de la indignación popular ante las denuncias de prácticas de corrupción en la construcción de los estadios para la Copa de las Confederaciones del mismo año y el Campeonato Mundial de Fútbol de 2014, ambos realizados en Brasil. En cierta manera, es legítimo considerar que estaban presentes en las protestas grupos de personas impulsadas por cada uno de todos estos motivos, o incluso combinaciones de ellos (Cei y Borges 2015).

Aparte las narrativas, la verdad es que, en los carteles sostenidos por los manifestantes, las súplicas por una mejor relación calidad-precio en el transporte público local paulista fueron progresivamente sustituidas nacionalmente por un creciente rol de demandas por mejores servicios públicos, pese también un aumento progresivo de la vaguedad de contenido. Pinto (2017, 135-7) analizó la evolución discursiva de las Jornadas de Junio y concluyó que, al final,

> (…) la mayoría de las centenas de millares de personas que fueron a la calle en junio de 2013 no pertenecía a ningún grupo organizado, eran individuos indignados con la corrupción, con los políticos, e identificaban en el gobierno la culpa por lo que llamaban de caos en la salud, la educación y la seguridad. (…) Eran, en su gran mayoría, jóvenes altamente escolarizados y sin experiencia político-partidaria o asociativa. (…) [Así], en 2013, la popularidad de la presidenta Dilma cayó, de un 65% de óptimo y bueno en marzo, (…) para un 30% en junio.

Efectivamente, el pronunciamiento oficial a la nación realizado por la presidenta el día 21 de junio de 2013 tuvo dos efectos principales: consolidar que las demandas de los manifestantes se direccionaran primordialmente al gobierno federal; y enseñar la disposición del gobierno en concentrar los esfuerzos de la administración pública en dar respuesta a las reivindicaciones. En esa dirección, el gobierno propuso las siguientes iniciativas: 1) elaborar un Plan Nacional de Movilidad Urbana centrado en el trasporte público, con previsión de más de R$ 50 billones de inversiones en infraestructura; 2) aprobar una ley para garantizar la destinación de la totalidad de los recursos provenientes de los royalties del petróleo del presal a la educación y la salud públicas; 3) lanzar lo que sería el Programa Más Médicos, previendo la contratación de alrededor de 35 mil médicos extranjeros para cubrir las carencias en el atendimiento básico del Sistema Único de Salud (SUS) en las localidades periféricas y/o pobres del territorio nacional; 4) y dialogar con los líderes de los grupos presentes en las manifestaciones para la construcción de un proyecto nacional para la reforma política, con el objetivo de crear más dispositivos institucionales de participación popular, además de un paquete de medidas anticorrupción. Dilma Rousseff también explicó en la misma oportunidad que los gastos con la construcción de las arenas de fútbol eran apenas financiados por el sector público, a través del BNDES, sin impactar en el presupuesto de los ministerios.

Desde el punto de vista de la política exterior, aunque el Programa Más Médicos tuviera en su esencia la cooperación internacional con Cuba, bajo la mediación de la Organización Panamericana de Salud (OPAS), en realidad la carpeta internacional se desplazó al final de la cola de prioridades del gobierno ante la inestabilidad política doméstica producida por las Jornadas de Junio. A pesar de los esfuerzos de la mandataria, el gobierno no pudo evitar la escalada de la coyuntura a una crisis política latente. A lo largo de todo el primer semestre del año siguiente, aunque con menor comparecencia y cobertura territorial también apequenada, las manifestaciones

continuaron presentes en la vida política nacional, muy impulsadas por la publicidad internacional proporcionada por el inicio de los partidos del campeonato mundial de fútbol.

Al mismo tiempo, debido a los acuerdos firmados con los partidos centristas (y tradicionalmente conocidos por la corrupción) para aprobar sus iniciativas en el congreso, el gobierno perdió la capacidad de significarse discursivamente ante su militancia tradicional, dejando un vacío en el debate público que ha sido ocupado esencialmente por las críticas de los grupos ubicados a la derecha del espectro político. La presencia de carteles reivindicando la intervención militar y el impedimento de la presidenta, basados también en críticas superficiales a la asociación de su gobierno a países entendidos como comunistas, a ejemplo de Venezuela, se convirtieron en imágenes recurrentes en las portadas de los diarios. Añadidos los escándalos de corrupción en Petrobras revelados por la Operación Autolavado, la polarización política se ha proyectado definitivamente sobre el proceso electoral, con la presencia del tema de la política exterior como una de las principales cuestiones en disputa.

Efectivamente, la contienda electoral de 2014 se caracterizó como la competencia por el poder nacional más disputada en Brasil desde la redemocratización del país. En el previo proceso de 2010, Dilma Rousseff se había beneficiado de los altos niveles de aprobación del gobierno precedente y del apoyo de los electores del PT y de Lula da Silva para elegirse presidenta. A finales de su primer mandato, a diferencia de lo que preveían los principales actores políticos, analistas y medios de comunicación, variables como escolaridad y renta no resultaron capaces de explicar la opción seleccionada por los electores. En lugar de ello, la evaluación respecto a la gestión nacional de la presidenta a lo largo de su primer mandato terminó por presentarse como el mejor factor predictor del voto. Conforme el estudio de Amaral y Ribeiro (2015, 118),

> (…) el juicio sobre el desempeño económico (…) no responsabilizaba el gobierno por los problemas domésticos, entonces ampliamente divulgados por los medios de comunicación. A lo mejor una de las explicaciones resida en el hecho de que la deterioración económica no afectaba el indicador más sensible para la gran mayoría del electorado: las tasas de desempleo, entonces inferiores a un 5%. Por otro lado, la estrategia de comunicación del gobierno y de la candidata puede haber se mostrado eficientes en la construcción de un discurso que situaba en el escenario internacional las raíces de las dificultades.

En esa dirección, la coalición político-partidaria de Dilma Rousseff ha logrado ganar la segunda vuelta de las elecciones a finales de octubre de 2014, aunque con una diferencia porcentual profundamente reducida en relación a la oposición: un 51,64% contra un 48,36% de los votos válidos. En un contexto de creciente crisis económica, el debate electoral, polarizado ideológicamente en casi todas las vías temáticas, puede ser considerado uno de los más fuertes factores explicativos de ese resultado estrecho. Con referencia específica al tema de la política exterior, el programa defendido por el PSDB, partido líder de la coalición oposicionista, enfocaba

sus principales críticas a la estrategia global adoptada por el gobierno de Dilma Rousseff en los siguientes puntos: a) el aislamiento internacional del sector productivo vinculado al comercio exterior; b) las relaciones cercanas con los países latinoamericanos llamados "bolivarianos", presuntamente condescendientes con rechazos a los derechos humanos; c) y el enfrentamiento bilateral con Estados Unidos, considerada una decisión que contrariaba los intereses económicos del país.

Según Lopes y Faria (2014, 145),

> (…) otros cuestionamientos algo recurrentes durante el periodo de la campaña, sobre todo en la prensa escrita, englobaron la [crítica a la] actuación de BNDES como prestamista internacional y el [aplauso al] éxito económico de los países de la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Perú y Chile), en cotejo con la estagnación del bloque del Mercosur y el presunto arcaísmo de los países dichos bolivarianos.

El resultado en cierta manera inconcluso de las urnas (considerando que la victoria no ultrapasó la mitad de la totalidad de los votos del electorado[87]), combinado con otras cuestiones que todavía serán abordadas más adelante en este apartado, influenciaron las interpretaciones del gobierno respecto a la coyuntura política del nuevo mandato y, por consiguiente, las estrategias elegidas para reconquistar los sectores abiertamente descontentes. La política exterior, al lado de la política económica, han sido los temas más afectados por las concesiones hechas por el segundo gobierno de Dilma Rousseff al programa defendido por la coalición de oposición y sus sectores apoyadores a lo largo de 2015, con el objetivo de apaciguar las contiendas en el Congreso Nacional. Son emblemáticas la nominación de Joaquim Levy para el Ministerio de Hacienda y su política de ajuste fiscal, y la indicación de Mauro Vieira al MRE y su defensa de una pragmática diplomacia de resultados, conforme descrito anteriormente en este trabajo.

Pese a ello, teniendo como base la contestación de los resultados electorales por el candidato derrotado (Aécio Neves) desde el día siguiente a la votación de la segunda vuelta, y la declaración de su partido en que se prometía "sangrar" en el parlamento las iniciativas de la coalición victoriosa e impedir la gobernabilidad del país, la oposición siguió apoyándose en las protestas para confrontar Dilma Rousseff y dividir a los ciudadanos. En marzo de 2015, alrededor de 2 millones de personas fueron a la calle vestidas con la camisa de la selección canariña, sobre todo en barrios de clase media alta, reivindicando el impedimento de la presidenta como mote principal. Como registra Pinto (2017, 149-50), en este nuevo contexto

> (…) se leía en los carteles: "nuestra bandera jamás será roja", "basta de adoctrinación marxista", (…) "Brasil no será Cuba". (…) En el grupo "Vente a la Calle" ["*Vem Pra Rua*", en portugués], el centro del cartel traía una foto de Maduro, presidente de

[87] Añadidos los no comparecientes, los blancos y los nulos.

> Venezuela, y el texto era el siguiente: "En Venezuela, ¡ya no hay manera! Asamblea Nacional de Venezuela da plenos poderes a Maduro para legislar por decreto, convirtiéndole en dictador, pero en Brasil solo depende de ti, el día 15 de marzo vente a la calle". El "Movimiento Brasil Libre" [MBL] convocaba a la gente en su página en internet con las siguientes consignas: "sin bolivarismo, ni militarismo". (…) En 2015, el anticomunismo renació facilitado por la identificación del gobierno de Venezuela como comunista y la asociación de aquel país con el Partido de los Trabajadores y los gobiernos de Lula y Dilma.

De una manera general, la profundización de la crisis económica, la presión política resultante de los escándalos de corrupción y el aislamiento político del PT, conjuntamente a un masivo ataque mediático, empujaron el gobierno a una posición defensiva en la política doméstica, sin espacio para la divulgación y la capitalización con cualquier postura pragmática tomada en materia de política exterior. Si se toma en consideración el programa de gobierno de la oposición para esta senda, las acciones emprendidas por el gobierno en 2015, caracterizadas por una relativa discontinuidad de la estrategia de inserción internacional, se nota claramente que ellas configuran concesiones intencionales a las demandas de la coalición derrotada. De todos modos, en medio a los escándalos de corrupción y las fracciones en el seno de la coalición política gobernante, estos cambios pragmáticos han tenido un efecto prácticamente nulo en la solución de la crisis política —la cuál culminó en la apertura del proceso de impedimento contra la presidenta en la Cámara de los Diputados a finales de 2015—.

4.3.3.2. La política económica y las relaciones con el empresariado

El exitoso modelo de crecimiento adoptado a lo largo del gobierno de Lula da Silva (2003-2010) se había basado en tres pilares macroeconómicos: 1) en los primeros años, la subida de los precios de las *commodities* y el consecuente crecimiento de las exportaciones netas de Brasil; 2) la creciente oferta de crédito a la población, concedida por la actuación de los bancos públicos; 3) y la distribución de la riqueza, proporcionada por la valorización real del salario mínimo y el aumento del gasto social, con destaque para los programas de transferencias condicionadas de renta. En conjunto, los tres elementos resultaron en el aumento del consumo interno e indujeron las inversiones, potencializando los resultados positivos (Calixtre, Biancarelli y Cintra 2014).

Con la Gran Recesión producida por la crisis económica sistémica de 2008, los límites para la manutención del modelo se fueron revelando paulatinamente. Tres factores principales merecen ser señalados: a) la desaceleración económica, que redujo los márgenes de acción del gobierno, tanto desde el punto de vista fiscal como de la oferta de crédito; b) la baja productividad de la economía, cuya capacidad para continuar absorbiendo los aumentos reales del salario mínimo sin impactar el empleo se fue agotando; c) y la apreciación de la moneda nacional, que aumentó el componente importado del consumo, de las inversiones y de la industria manufacturera,

recrudeciendo la histórica vulnerabilidad externa de la economía bajo unos nuevos términos e impulsando la especialización regresiva de la estructura productiva (Medeiros 2015; Santiago 2016; Castilho y Nassif 2017).

Ante ello, iniciado el gobierno de Dilma Rousseff, el equipo económico propuso una reorientación del modelo. La Nueva Matriz Económica, como ha sido bautizada la política económica formulada, fue establecida alrededor de tres objetivos fundamentales: 1) diversificar la matriz industrial y combatir la desindustrialización; 2) mejorar la infraestructura física de la economía; 3) y explorar las reservas del presal. El conjunto de medidas seleccionadas para concretizar estas metas ha configurado un amplio "ensayo desarrollista" (Singer 2018).

En primer lugar, el gobierno buscó reconfigurar los precios relativos macroeconómicos para estimular las inversiones privadas. Ello se dio por medio de la reducción paulatina de la tasa de interés básica de la economía, el control de la tasa cambiaria, la disminución parcial de las tarifas de energía y la implantación de una serie de renuncias fiscales, destacándose las exenciones de tributos relacionadas al mercado laboral industrial. Medidas de incentivo fiscal para proteger el producto nacional también fueron adoptadas. En segundo lugar, la Petrobras ha sido instrumentalizada para ampliar las inversiones públicas, así como la financiación del BNDES, direccionada a las inversiones del sector privado. Por último, con el lanzamiento de concesiones, se ha elegido la asociación público-privada como fórmula para emprender las mejorías en la infraestructura física, con énfasis en el sector de transportes. Conforme subraya Carneiro (2018, 12-3),

> (…) de la perspectiva de los grupos dominantes, el modelo excluía el capital financiero y sus ramificaciones cosmopolitas, pero pretendía apoyarse en los industriales y en las grandes constructoras, pues trataba, al final, de reindustrializar el país y ampliar su infraestructura. Por otro lado, se enfatizaban las nuevas clases medias y los trabajadores, ampliando el espectro de las políticas sociales y dando menor importancia a las clases medias tradicionales. Se definió también un mayor protagonismo del Estado y de sus burocracias, por medio de sus bancos públicos, especialmente el BNDES, y también de Petrobras, principal instrumento de la nueva política industrial.

Muy pendiente de factores provenientes del exterior, los cuales serán examinados en la última sección de este capítulo, a partir de 2013 los resultados de dicha estrategia económica se convirtieron crecientemente negativos. Domésticamente, la inconstancia de esa política, la baja selectividad del BNDES, los costes impuestos a Petrobras resultantes del congelamiento de los precios de los combustibles, la lentitud del programa de logística y las excesivas exenciones tributarias contribuyeron para el malogro del modelo. A partir de aquel año, las inversiones observaron una caída secuencial, la movilidad social se estancó, las renuncias fiscales fueron absorbidas por los empresarios (en la forma de lucros o para la financiación de sus pasivos) y el gobierno se endeudó progresivamente. Así, una crisis económica se instaló en todo el país. En

2015, con la intención de reconquistar la confianza de los agentes y mantener la clasificación internacional de riesgo del país, la imposición de un fuerte ajuste fiscal a las cuentas públicas acabó agravando la crisis, llevando a una recesión económica sin precedentes históricos en Brasil (Carneiro 2018).

Esa trayectoria tuvo impactos directos e indirectos sobre la formulación y la ejecución de la política exterior. En primer lugar, la adopción de unas medidas proteccionistas —como el programa Innovar-Auto, que exigía una parcela mínima de contenido regional en la producción de coches para la concesión de incentivos fiscales a la industria nacional, perjudicando los productos importados— impuso a la diplomacia la adopción de una postura defensiva junto a las instituciones de la gobernanza global, especialmente la OMC. En cierta manera, ese techo de cristal limitó el espacio brasileño para mantener un activismo internacional demandante.

En segundo lugar, la crisis económica subsiguiente ha sido un factor más a contaminar la postura del país en el ámbito internacional. Eliminado el prestigio conquistado anteriormente debido a ser un país que tenía un modelo de desarrollo exitoso a ofrecer al mundo, Brasil perdió la legitimidad que le había estado permitiendo tener una voz activa en los debates económicos globales en el contexto posterior a la Gran Recesión. Ello ha inducido a la elección de un abordaje de menor protagonismo en las relaciones internacionales —reforzado por la falta de apoyo a sus propuestas que ha sido revelada, por primera vez, por el rechazo de socios del Sur Global al concepto de RwP—.

En tercer lugar, el redireccionamiento de los prestamos ofrecidos por el BNDES redujo la proporción de los recursos que habían estado financiando proyectos de infraestructura en los países vecinos. A finales de 2013, la reglamentación de la tributación de los lucros de las empresas brasileñas que operan en el exterior llevó a un profundo desacuerdo entre los empresarios del sector y el gobierno, frenando aún más el proceso de internacionalización del capital brasileño (Actis 2017). Con ello, una de las bases de legitimación del liderazgo regional del país en América del Sur fue afectada negativamente. Así, se volvió muy complicado esperar de la región una percepción positiva del modelo de desarrollo brasileño, potencializando las comparaciones con los indicadores positivos de la AP.

Por último, los crecientes costes fiscales de la política económica y la devaluación de la moneda brasileña a partir de 2013 impactaron con gran intensidad el presupuesto del MRE y de sus embajadas, resultando en menos recursos para crear y mantener las acciones de política exterior. Una vía de iniciativas que sufrió mucho con esa nueva realidad ha sido la de la prestación de proyectos de cooperación al desarrollo, cuyos desembolsos brasileños desplomaron anualmente. Por ende, la imagen del país junto a los países receptores fue comprometida,

perturbando una parte importante de la base política de socios internacionales que había estado sosteniendo el papel de Brasil como líder y portavoz del Sur Global.

4.3.3.3. Las cuestiones de género

En Latinoamérica, la presencia relativa de las mujeres en la vida política es bastante diversa si comparamos los países de la región, aunque la regla sea, en promedio, una considerablemente baja proporción —menos de un cuarto— en la ocupación tanto de los cargos electivos como de los burocráticos en gobiernos locales y/o nacionales (ver Tabla 4-12). Considerando los escaños parlamentarios, las mujeres que logran elegirse, en su mayoría contando con el auxilio de leyes de cuotas para ello, están normalmente excluidas de la representación en las comisiones que abordan los temas más relevantes de la agenda política[88], configurando así una doble brecha estructural: representativa y substantiva (Martínez y Garrido 2013).

TABLA 4-12. INDICADORES RELACIONADOS CON LA AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA (2013)

PAÍS	ESCAÑOS EN EL PARLAMENTO (% MUJERES)	PARTICIPACIÓN EN GABINETES MINISTERIALES (% MUJERES)
Argentina	37,7	21,4
Bolivia	30,1	39,1
Brasil	9,6	21,8
Chile	13,9	19,5
Colombia	13,6	30,8
Costa Rica	38,6	35,7
Cuba	45,2	25,8
Ecuador	32,3	38,6
El Salvador	26,2	13,6
Guatemala	13,3	18,8
Haití	4,0	19,4
Honduras	19,5	16,7
México	36,0	16,7
Nicaragua	40,2	55,6
Panamá	8,5	21,4
Paraguay	13,6	14,7
Perú	21,5	11,1
Rep. Dominicana	19,1	11,1
Uruguay	12,3	7,1
Venezuela	17,0	23,7
PROMEDIO	22,6	23,1

Fuente: Seisdedos y Gascón (2015, 159).

Recorriendo la literatura de estudios referentes al tema de la inserción de las mujeres en la política y la percepción de la sociedad sobre sus competencias para conducir las tareas allí comprendidas, los hallazgos de Alexander y Andersen (1993, 529-30) indican algunos de los

[88] En las comisiones que abordan temas como presupuesto y hacienda, economía, energía, obras públicas y transportes, agricultura, pesca y ganadería, industria y comercio, defensa y seguridad interior, según el estudio de Martínez y Garrido (2013, 423), la representación masculina suele ser superior a un 80%. La muestra se basa en los casos de Argentina, Chile, México y Uruguay.

elementos que contribuyen para la existencia de esa realidad desigual. Las autoras subrayan que los electores califican de manera diferenciada el desempeño de tareas idénticas realizadas por políticos de acuerdo con el género. El público suele juzgar que los hombres están más bien preparados para dirigir cuestiones militares, laborales, de negocios y la diplomacia internacional, mientras que las mujeres son más bien evaluadas en el trato de temas como infancia y familia, pobreza, educación y artes.

También basada en investigaciones empíricas, Nuñez (2013, 146-7) agrega que

> (…) estos estereotipos influirían en el estilo de liderazgo y harían que los hombres se centraran más en el control, el poder y la jerarquía, mientras que las mujeres enfatizarían la orientación hacia las personas, la participación, las relaciones y la disposición a delegar el poder, por un lado, con un estilo de liderazgo más interactivo (…) y, por otro, propiciando unos valores organizacionales humanista-democráticos.

Conforme sugieren los datos de la Tabla 4-13, estos atributos, que son encontrados en la cultura política de prácticamente todas las sociedades de origen occidental, también están intensa y extensamente presentes en el caso brasileño. Efectivamente, analizando la presidencia de Dilma Rousseff, y destacando su condición de primera mujer en ocupar lo más alto cargo de la política de Brasil, Araújo (2018, 38) recalca que ella "no ha sido apenas destacada como no carismática (…) sino también como aquella cuyos discursos (…) eran siempre objeto de burlas (…), [definiéndola] como "mujer estúpida" que habla "tonterías" y no sabe qué dice". Asimismo, la autora recuerda que a Dilma Rousseff también se le atribuía una "dificultad para lidiar con la rutina de negociaciones en las relaciones Legislativo-Ejecutivo. Solían ser destacadas su falta de habilidad y de ganas de conducirlas" (Araújo 2018, 39).

TABLA 4-13. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO[89] E ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GÉNERO[90] EN AMÉRICA LATINA (2013)

PAÍS	IDH (clasificación mundial)	IDG (clasificación mundial)
Argentina	0,811 (45)	0,380 (71)
Bolivia	0,675 (108)	0,474 (97)
Brasil	0,730 (85)	0,447 (85)
Chile	0,819 (40)	0,360 (66)
Colombia	0,719 (91)	0,459 (88)
Costa Rica	0,773 (62)	0,346 (62)
Cuba	0,780 (59)	0,356 (63)
Ecuador	0,724 (89)	0,442 (83)
El Salvador	0,680 (107)	0,441 (82)
Guatemala	0,581 (133)	0,539 (114)
Haití	0,456 (161)	0,592 (127)
Honduras	0,632 (120)	0,483 (100)
México	0,775 (61)	0,382 (72)
Nicaragua	0,599 (129)	0,461 (89)
Panamá	0,780 (60)	0,503 (108)
Paraguay	0,669 (111)	0,472 (95)
Perú	0,741 (77)	0,387 (73)
Rep. Dominicana	0,702 (97)	0,508 (109)
Uruguay	0,792 (51)	0,367 (69)
Venezuela	0,748 (71)	0,466 (93)

Fuente: Seisdedos y Gascón (2015, 156).

Su experiencia política precedente era normalmente ignorada por estas argumentaciones muy presentes en los medios de comunicación[91], pero en algunos momentos ha sido descalificada o hasta mismo ridiculizada. Al mismo tiempo, la presunta inexperiencia con cargos electivos, caracterizada positivamente por significar un supuesto distanciamiento de las "viejas" prácticas de la política, era aplaudida en los mismos medios de comunicación para los casos de João Doria (PSDB), empresario electo gobernador de São Paulo en 2014, y Emmanuel Macron, exfuncionario electo presidente de Francia en 2017.

Desde el principio de 2015, pero aún más a lo largo de los meses en que tramitó el proceso de impedimento, algunas críticas a la presidenta y a su habilidad al conducir el país se volvieron abiertamente generizadas. Stocker y Dalmaso (2016) examinaron el contenido de los comentarios dejados por los visitantes de la página del diario "Folha de S. Paulo" en el Facebook, seleccionando aquellos vinculados a dos noticias cuyo objeto era el pronunciamiento de Dilma Rousseff tras las manifestaciones de marzo de 2015 en favor del impedimento. De un total de 1.158 comentarios[92],

[89] Calculado y divulgado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los tres indicadores utilizados son: esperanza de vida; nivel educativo; y PIB *per capita*.

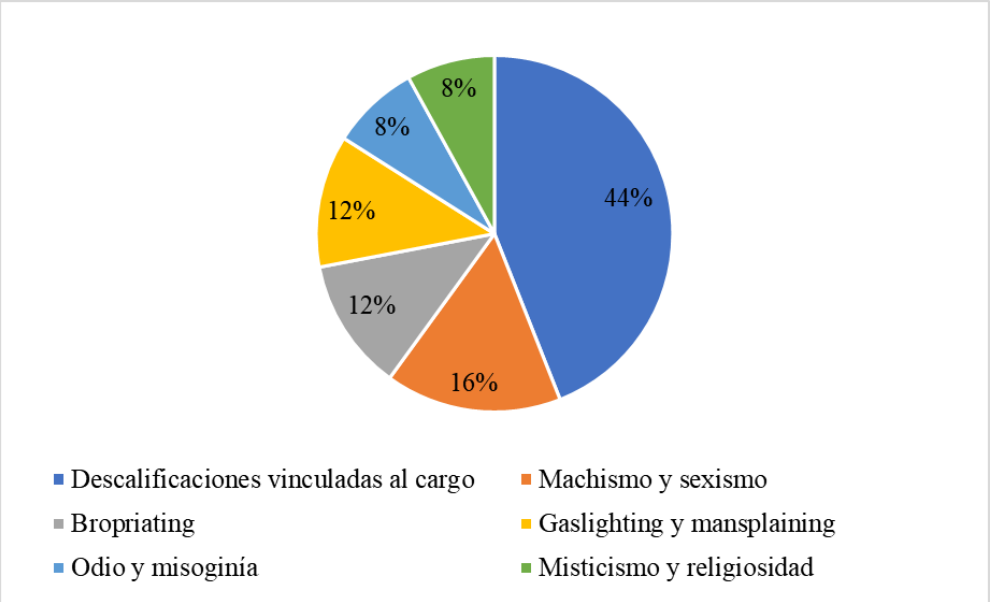
[90] También de responsabilidad del PNUD, los cinco indicadores utilizados son: tasa de mortalidad materna; tasa de fecundidad adolescente; representación parlamentaria; logros en educación secundaria y superior; y participación en la fuerza laboral.

[91] El editorial del diario "O Estado de S. Paulo" del día 12 de mayo de 2017, cuyo objeto es la presidenta Dilma, es un ejemplo emblemático y completo de estas opiniones.

[92] En realidad, fueron dejados 6.677 comentarios, pero las investigadoras excluyeron aquellos de carácter publicitario, los que compartían videos o enlaces, además de los que contenían escrita ilegible o superficial, como apenas un emoticón, una hashtag o risas (Stocker y Dalmaso 2016, 681).

645 contenían ofensas y malditos direccionados a la presidenta, conforme se enseña en el Gráfico 4-1 a continuación.

GRÁFICO 4-1. COMENTARIOS CRÍTICOS Y OFENSIVOS A LA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF DEJADOS POR VISITANTES DEL FACEBOOK DEL DIARIO "FOLHA DE S. PAULO"
(Tras las protestas de 15 de marzo de 2015)



Fuente: Stocker y Dalmaso (2016, 682).

Los comentarios machistas y sexistas contenían ofensas que llamaban a la presidenta de "puta", "zorra" y otros términos similares. *Gaslighting* significa la referencia a la violencia emocional por medio de la manipulación psicológica, que lleva la mujer y todos en su entorno a que crean que ella enloqueció o es incapaz. Son ejemplos comentarios que llamaban a Dilma Rousseff de "demente" y "descontrolada"[93]. *Mansplaining* se refiere a cuando se retira la confianza, la autoridad y el respeto a la mujer sobre el tema de que ella está hablando, explicándole el asunto a ella como si fuera estúpida o una niña. Son ejemplos comentarios que afirmaban hacer falta "dibujar" para que la presidenta comprendiera la situación. *Bropriating* es la apropiación de la idea de una mujer por un hombre. En este caso, se encontraron afirmaciones de que la presidenta era una marioneta de Lula da Silva. Los comentarios de contenido místico y religioso asociaban Dilma Rousseff con el diablo y le llamaban de bruja, entre otras cosas. Por fin, el odio y la misoginia aparecieron en los comentarios de visitantes que afirmaban sentir asco de la presidenta o incluso defendían que ella debería ser golpeada en la cara o ser azotada (Stocker y Dalmaso 2016).

[93] La portada de 5 de abril de 2015 de la revista "Isto É" traía una fotografía en que la presidenta estaría gritando y la relacionaba con sus presuntas "explosiones nerviosas". Portadas similares fueron publicadas por los diarios "Folha de S. Paulo" y "O Estado de S. Paulo".

Guardadas las proporciones, las críticas de diplomáticos a la conducción de la carpeta exterior efectuada por Dilma Rousseff, señalando, entre otras cosas, una presunta incapacidad de comprensión de la presidenta para las cuestiones internacionales, están claramente inseridas en esta misma cultura política y social machista examinada por la literatura feminista y externada en los comentarios mencionados arriba. En efecto, Delamonica (2014), Friaça (2018) y otros autores y autoras han estado presentando datos que demuestran la presencia de un machismo institucional en Itamaraty, argumentando que la desproporción de género en el cuerpo diplomático y "a lo largo de las clases de la carrera parece resultar de la intricada relación entre instituciones formales e informales y los factores de autoridad y cultura sobre los cuales se basa la socialización dentro del ministerio" (Teixeira y Steiner 2017, 251). En los procesos selectivos de promoción a los más altos cargos de la carrera, los cuales cuentan con una fase en que el voto de los miembros ubicados en las clases superiores tiene un peso considerable en la puntuación atribuida a los candidatos participantes, se observó que los diplomáticos que correspondían al estereotipo del hombre blanco, erudito y de origen socioeconómica privilegiada han estado siendo históricamente favorecidos en relación a los demás.

A finales de 2015, en texto publicado en un diario de gran circulación nacional intitulado "Mujeres diplomáticas", Spektor (2015) denunció la existencia de una amplia tolerancia al asedio y a la discriminación de género en Itamaraty. En nota oficial, el ministerio contestó las revelaciones, considerándolas ofensivas a la institución y afirmando que eran desproveídas de fundamento. En reacción, indignadas con esa postura oficial, las diplomáticas recolectaron rápidamente 102 relatos anónimos de abusos que "van desde las microviolencias diarias a acosos sexuales, verbales y físicos" (Teixeira y Steiner 2017, 271-2), confrontando la administración y revelando como la discriminación de género es reproducida en el prestigioso órgano burocrático brasileño.

> El machismo pasa a ser institucionalizado cuando es reproducido en reglas y normas formales e informales: cuando la cantidad de experiencias de las mujeres muestra que la discriminación no es puntual, sino más bien vivenciada por un número expresivo de diplomáticas; que no existen vías que protejan, de hecho, las victimas de discriminación y acoso en el ambiente de trabajo; y que la ausencia de vías punitivas efectivas permite la existencia de casos en los cuales un profesional involucrado con diversos episodios de agresión contra las compañeras es recompensado [con promociones] (Teixeira y Steiner 2017, 276).

En conjunto, se observa que todas estas cuestiones de género, las específicas y las generales, tienen efectos perversos sobre la vida pública y política de los países, de los cuales Brasil no es de ninguna manera una excepción. Ellas configuran un panorama en el cual el machismo estructural desestimula y convierte muy costoso el envolvimiento de las mujeres en un conjunto amplio de temas importantes de la agenda política, con destaque para la defensa nacional

y las relaciones exteriores. La institucionalización de estos bloqueos en la socialización y en los procesos de toma de decisiones de los órganos burocráticos es un factor más a potencializar el alejamiento femenino de estas áreas temáticas.

"Soy una mujer dura cercada de hombres gentiles", declaró Dilma Rousseff antes de ser elegida presidenta de Brasil. Después de todo, queda evidente la influencia de la cuestión de género en el caso de la mandataria. Ello fue observado específicamente, pero no solamente, en la conducción de la política exterior, caracterizada por la promoción de una estrategia internacional que resultó en una reducción progresiva del activismo del país en el escenario global, sin una presencia presidencial memorable en la mayoría de las iniciativas de la carpeta. La mala relación con los diplomáticos y el corte presupuestario del MRE se debieron, en gran medida, a la postura misógina adoptada por una parte considerable de estos funcionarios, resultante también de una cultura de socialización machista ministerial, además de la histórica baja capilaridad democrática de Itamaraty junto a los sectores de la sociedad.

4.4. Las restricciones internacionales a Brasil (2011-2016)

4.4.1. Los condicionantes económicos

Según mencionado anteriormente, la argumentación oficial externada por el gobierno de Dilma Rousseff para dar cuenta de los malos resultados observados en la economía del país estuvo muy centrada en los condicionantes impuestos por el escenario internacional (y en las dificultades para aprobar sus iniciativas en el Congreso Nacional), sobre todo a partir de 2015. Conforme respondió la presidenta a uno de los senadores con ocasión de su defensa en el proceso de impedimento,

> (…) [la crisis] involucró Estados Unidos, Francia, España, Portugal, Italia, involucró todo el euro. Y dicho proceso de caída ocurrió de manera retrasada. Mientras tanto, ¿qué pasaba? En Brasil, nosotros hemos hecho las políticas anticíclicas. Entonces, en 2010, cuando el mundo caía de forma vertiginosa, nosotros hemos crecido un 7%, si no estoy engañada. Crecimos también en 2011, 2012, 2013 y 2014. Lo que pasa es que, senador, [después] la crisis ha atingido a todos los emergentes. China, que tenía una trayectoria de crecimiento arriba de un 10%, cayó para menos de un 7%. (…) ¿Qué pensamos, senador, ante 2015? Vamos a hacer un ajuste. Ya no podemos continuar haciendo política anticíclica. Vamos a hacer un ajuste, vamos a ultrapasar ese periodo y saldremos de la crisis. Como he dicho aquí, Senador, ninguna de nuestras propuestas ha sido aprobada por el Congreso (Rousseff 2016, 433-4).

Aunque incompleto, el raciocinio de la mandataria no estaba equivocado. Los años inmediatamente siguientes a la crisis del mercado inmobiliario americano de 2008 asistieron a la instauración de una Gran Recesión que tuvo como escenario principal las potencias tradicionales. En 2009 y 2010, la recuperación de los países emergentes ocurrió a una velocidad de crecimiento

muy superior en comparación con Estados Unidos y los países europeos, lo que intensificaba las expectaciones de que estaría ocurriendo un proceso de redistribución del poder económico en nivel global. Ha sido justamente en aquel contexto que los BRICS, todavía sin Sudáfrica, empezaron la dinámica de cumbres anuales, en las cuales los países desarrollados eran responsabilizados por la crisis y, por consiguiente, la coalición juzgaba que era necesaria una reforma de las instituciones financieras internacionales, de modo a proveer más influencia a los emergentes debido a su rol en contribuir con la recuperación. En aquella coyuntura, China ultrapasó el PIB japonés, convirtiéndose en la segunda economía del planeta en 2011.

Ante el escenario de recuperación en dos velocidades, Estados Unidos ha sido el primero a accionar de forma contundente con el objetivo de hacer su economía recuperarse —sin preocuparse con los efectos internacionales de sus decisiones—. Así, al final de 2008 e inicio de 2009, la superpotencia realizó su primera flexibilización monetaria (*quantitative easing*), con la intención de, explicando de manera sucinta, aumentar la liquidez en su economía para reducir las tasas de interés de largo plazo e impulsar la actividad económica. Poseedora de la moneda de cambio del sistema internacional, la más grande economía del mundo observó, como efecto secundario, una fuga de capitales por todo el mundo en búsqueda por más rendimiento, llevando a la apreciación generalizada de las demás divisas en el planeta y, por lo tanto, elevando la competitividad de las exportaciones americanas. Nuevas flexibilizaciones se repitieron en 2010, 2011 y 2012, con efectos crecientes sobre la base monetaria. Japón siguió la misma hoja de ruta en 2011 y 2013; Europa, en 2015.

Como consecuencia, muchas inversiones especulativas buscaron los emergentes. Para ilustrar, datos del banco Goldman Sachs demuestran que las mayores ganancias de su fundo de inversiones "BRIC" ocurrieron exactamente de septiembre de 2009 hasta julio de 2011. En contrapartida, las monedas de estos países se apreciaron y la competitividad exportadora de algunos se redujo, llevando el ministro de la Hacienda brasileño, Guido Mantega, a acusar por diversas ocasiones la existencia de una guerra cambiaria en curso. En el ínterin, Europa hundió con fuerza en la crisis debido al endeudamiento público y los problemas resultantes del proceso de integración monetaria entre economías con diferenciales altos de productividad e inflación. La recesión europea iniciada en 2010 y 2011, en conjunto a la política monetaria americana, afectó el ritmo de crecimiento chino en los años subsiguientes.

Desde 2008, China ya había estado sintiendo los efectos de la caída de la demanda americana por sus productos. Ante ello, el gigante asiático pasó a compensar la situación con una agresividad mayor en otros mercados. Inicialmente, su estrategia para enfrentar la crisis se tradujo en un enorme paquete de inversiones en infraestructura y construcción civil. Al concentrarse en el aumento de la formación bruta de capital, en el contexto de pérdida de dinamismo del comercio

internacional, la economía china se deparó con una situación de alta ociosidad de la capacidad industrial instalada. Así, el exceso de oferta derribó los precios de las manufacturas en el mercado global, además de influenciar negativamente a las decisiones de los inversores por toda parte —mientras hubiera capacidad ociosa y altísima competitividad en China, no había sentido hacer inversiones en tal sector productivo en ningún sitio—. Ello ha endurecido la competencia internacional en el sector industrial, con impacto directo sobre la economía brasileña y los intentos del gobierno de Dilma Rousseff de frenar la desindustrialización. Así, la industria brasileña se convirtió crecientemente importadora y financierizada, muchas plantas pasando a portarse como rentistas y, contando con la protección arancelaria, maquiladoras orientadas adentro (Conti y Blikstad 2018).

Paralelamente, Estados Unidos inició las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Asociación (TPP) —con Japón y diez más países con litoral en el Océano Pacífico— y de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP, en la silga inglesa) —con la Unión Europea—. Entre otras cuestiones, la propuesta de los mega-acuerdos tenía el objetivo de ampliar las preferencias comerciales americanas en el mundo, intentando garantizar unas cuotas de mercado para sus exportaciones. De manera indirecta, querían aislar a los chinos y a los demás BRICS, los cuales siguieron apostando en estrategias distintas de acceso a mercados y en la conclusión de la Ronda de Doha de la OMC. En Brasil, el proteccionismo argentino, además de impactar las exportaciones de bienes manufacturados, contribuyó para impedir que Mercosur firmara un acuerdo con la UE y saliera del aislamiento comercial. Conforme Bastos e Hiratuka (2018, p. 225)

> (…) tres amenazas [a la economía brasileña] fueron identificadas [y se materializaron desde la crisis de 2008]: 1) el desplazamiento de los flujos de comercio intrarregionales, particularmente industriales, por exportaciones manufactureras oriundas particularmente de Asia y, en especial, de China, pero también de América del Norte y de Europa, debido a la apreciación cambiaria y el endurecimiento de la competencia provocado por la crisis; 2) reducción significativa de precios y cantidades en las exportaciones de productos básicos en función de la crisis europea y la reducción de la velocidad de crecimiento china, que perjudicaría el crecimiento y la balanza de pagos de algunas economías de la región [latinoamericana], con efectos deletéreos sobre el comercio y las inversiones intrarregionales; 3) en razón de los dos motivos anteriores, un recrudecimiento del proteccionismo y de conflictos comerciales amargos en la región, particularmente entre Brasil y Argentina, sin que necesariamente se construyera un consenso político para la toma de decisiones cooperativas que aseguraran la expansión del mercado intrarregional en medio a la crisis mundial.

A mediados de 2013, el presidente del Fed, ante la obtención de buenos indicadores que señalaban la recuperación de la economía de Estados Unidos, anunció que la política monetaria expansionista se revertiría gradualmente. En la ocasión, el Fed envió un informe al Congreso Americano en el cual alertaba cuales serían las economías más vulnerables a tal cambio: los

famosos “cinco frágiles” (*fragile five*, en el término inglés). De acuerdo con el banco Morgan Stanley (Lord 2013), que adoptó metodología similar en un informe divulgado unos meses antes, los países que habían estado convirtiéndose dependientes de la entrada generosa de dólares provocada por el aumento de la liquidez en el sistema financiero internacional los años anteriores eran Sudáfrica, Brasil, India, Indonesia y Turquía —justamente cinco de los principales mercados emergentes del planeta—.

Consecuentemente, todos estos países observaron fuga de capitales de corto plazo y aumento de la volatilidad cambiaria. Algunos meses después, el mismo banco actualizó la lista y lanzó otro informe en el cual apuntaba, para el mercado global de divisas, las “diez problemáticas” (*troubled ten*, en el término inglés): dólar taiwanés, dólar singapurense, rublo ruso, baht thai, won surcoreano, sol peruano, rand sudafricano, peso chileno, peso colombiano y real brasileño —todas ellas monedas de países emergentes y/o en desarrollo—.

De todos modos, en el caso brasileño, la moneda siguió relativamente apreciada, porque la política americana de flexibilización monetaria solamente pasó a ser revertida a mediados de 2014. El flujo financiero ha permanecido relativamente alto en 2013 y 2014, pero hubo una transformación en su composición, con mayor participación de las inversiones en capital especulativo y menor del IED. El volumen de estos capitales más que compensó los déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos, resultando en cúmulo de reservas. Ello ha explicado porque el país no sufrió una crisis de escasez de divisas, como ha sido el caso argentino. Por otro lado, la vulnerabilidad externa ha recrudecido, no apenas en función de la creciente volatilidad financiera, sino más bien debido a la histórica y estructural tendencia de la economía brasileña a integrarse a los mercados internacionales como exportadora de bienes primarios (Biancarelli, Rosa y Vergnhanini 2018).

De hecho, en el mercado de las *commodities*, la reducción de la velocidad del crecimiento y de la demanda de China, sin el debido acompañamiento de la reducción de la oferta en los países productores, añadida la especulación financiera, provocaron una reducción de los precios prácticamente sin interrupción entre 2011 y 2015, con fuerte impacto sobre los productos que exporta Brasil, especialmente a partir de 2014. Según datos del índice de *commodities* de Bloomberg, ello significó una pérdida de un 42%, marcando el final de un superciclo de alta observado entre 2004 y 2010.

En el mercado específico del petróleo, los avances americanos en la tecnología para producir energía a partir del gas de esquisto (y la posibilidad de conquistar la independencia energética) llevaron a Arabia Saudí a elevar su producción y derribar los precios de la *commodity* en 2014, revelando limitaciones en la capacidad de articulación de los miembros de la Organización de los Países Productores de Petróleo (OPEP). Así, de un rango arriba de los US$

110 en junio de 2014, el barril de petróleo cayó para alrededor de US$ 48 en enero de 2015, flotó en torno de US$ 60 a lo largo de 2015 y volvió a los mismos US$ 48 en noviembre de aquel año, según datos de Bloomberg. Se estima que la producción de energía a partir del gas de esquisto sea inviable con el precio del barril del petróleo debajo de los US$ 60, lo que enseña una clara política árabe de reserva de cuotas de mercado. Por su parte, los indicadores económicos de países dependientes de la exportación de la *commodity*, como Rusia y Venezuela, desplomaron. Para Brasil, el principal efecto ha sido un profundo descenso del valor de mercado de Petrobras, muy pendiente también del escándalo de corrupción revelado por la Operación Autolavado.

Así, de una situación en que la coyuntura exterior era bastante favorable a su economía y la de los demás emergentes, Brasil se deparó desde 2013 con los efectos más severos de la crisis internacional iniciada en 2008, intensificándose profundamente en 2015. Con el cambio de la estructura productiva nacional desencadenado aún en el período de bonanza (aumento de la participación de los bienes primarios en la composición del PIB y de las exportaciones; dificultades del sector industrial causadas por el cambio apreciado y el endurecimiento de la competencia internacional), el nuevo escenario impactó negativamente los indicadores que habían estado presentando resultados positivos. En síntesis, el período 2008-2016 ha sido marcado por una secuencia peculiar de movimientos tanto coyunturales como estructurales en el sistema económico internacional: crisis sistémica, ascensión de los emergentes, reacción de las grandes potencias, reacción china y, finalmente, crisis de los demás emergentes. Tal coyuntura ha configurado un ambiente en el cual las alternativas de acción disponibles a todos los actores se volvieron cada vez más limitadas, especialmente para aquellos detentores de menos recursos de poder. En esa dirección, la manera como el contexto económico impactó la balanza de poder del sistema internacional y, por consiguiente, la posición brasileña en la política global, con efectos sobre el comportamiento de la política exterior del gobierno de Dilma Rousseff, será examinada en la subsección siguiente.

4.4.2. Los condicionantes políticos

En el segundo y tercer capítulos de esta tesis, los contextos políticos confrontados por la política exterior de Brasil en el planeta fueron expuestos y examinados periféricamente, pero con grados significativos de pormenorización en los puntos más relevantes. De todos modos, en estos capítulos, la investigación estaba centrada en las iniciativas que la carpeta internacional del gobierno brasileño ha promovido en el mundo. Así, para la sección presente, la tarea a ser realizada se queda relativamente simplificada: sistematizar los aportes anteriores pertinentes a las restricciones políticas internacionales. Es decir, el objetivo principal de esta sección es evidenciar por que canales transcurrieron los posibles encadenamientos entre las características de cada

coyuntura (nacional y/o regional) observada, la transición de poder sistémica y el comportamiento de la política exterior brasileña en el gobierno de Dilma Rousseff. La trayectoria económica internacional observada en el período, examinada en las últimas páginas, va a contribuir para el embasamiento de parte de los argumentos.

Empezando por los condicionantes políticos internacionales de orden regional, es importante recordar que, en la estrategia de cooperación Sur-Sur impulsada desde la administración precedente, el continente suramericano había sido designado como el espacio privilegiado para la proyección del poder nacional brasileño, funcionando como plataforma de legitimación para lanzar el país al sistema global bajo la condición de potencia regional detentora de una posición de liderazgo regional. Con relación a esta meta, la creación de UNASUR había sido diseñada como una herramienta importante en garantizar el éxito del proceso. La organización cumplía dos funciones en ese sentido: reunir a todos los países de América del Sur en un mismo instrumento de integración; y enseñar el compromiso brasileño con un tipo democrático de gobernanza regional, por la cual se buscaba estampar la idea de que su hegemonía en el subsistema era establecida de forma negociada y consensual con los demás países.

Pese a ello, los atributos desfavorables de la coyuntura política regional impusieron obstáculos a la concretización de esas funcionalidades durante el gobierno de Dilma Rousseff. Se puede afirmar que la realidad encontrada por la presidenta brasileña en América del Sur estuvo marcada por dos factores negativos fundamentales: a) la eclosión de crisis políticas y económicas en sus socios más cercanos; b) y una clara estratificación del continente entre grupos de naciones que defendían modelos de desarrollo y de inserción internacional distintos.

De un lado, tres procesos limitaron la capacidad de Brasil en hacer convergir los intereses de los países de Mercosur: a) el proteccionismo argentino, direccionado especialmente a los productos oriundos de Brasil; b) la suspensión temporal de Paraguay de los mecanismos de integración regional, debido al golpe parlamentario contra el gobierno de Fernando Lugo; c) y la crisis político-económica venezolana, resultante de la intensificación de las disputas internas por el poder tras la muerte de Hugo Chávez. De otro lado, aunque se haya logrado consolidar la expansión del bloque del Cono Sur a todo el continente, con las últimas asociaciones de Guyana y Surinam y también el inicio del proceso formal de adhesión plena de Bolivia, la formación de la Alianza del Pacífico tuvo prevalencia en el panorama y expuso la división de América del Sur entre por lo menos dos grupos con visiones distintas. Reuniendo Chile, Colombia y Perú con México en un proyecto más abierto de integración económica por separado, la competición entre los modelos resultó en una constante comparación entre los indicadores de desempeño de cada uno de los bloques suramericanos. Ello dejó evidente la incapacidad brasileña de atraer a todos sus vecinos para su órbita de influencia y de definir las hojas de ruta del continente.

En otras palabras, tal situación obstaculizó las aspiraciones de Brasil por la posición de líder en su región inmediata. La incompatibilización entre los intereses de actores del continente se hizo sentir de manera directa en los resultados de los procesos de toma de decisión en Mercosur y de UNASUR. El disenso de la membresía ha impedido la aprobación de decisiones que pudieran avanzar el desarrollo de algunas dimensiones de la integración que favorecieran el liderazgo brasileño. Son emblemáticas las dificultades para coordinar ofertas conjuntas de cortes arancelarios para negociar en bloque los términos de un acuerdo comercial con la UE, en el caso de Mercosur, así como la inercia institucional observada en variadas sendas de actuación que han sido prácticamente abandonadas en la organización continental. La coyuntura política regional, en ese sentido, ha disminuido el espacio disponible para la adopción de un abordaje activista por parte de Brasil en América del Sur.

Como se ha visto, los procesos de integración regional eran el principal instrumento elegido por la estrategia de cooperación Sur-Sur para proyectar el poder brasileño en la región. De otro modo, desde el punto de vista global, dos vías paralelas y distintas de acciones componían las herramientas: a) la formación de coaliciones con países en desarrollo en el interior de los variados regímenes internacionales; b) y la prestación de proyectos de cooperación para el desarrollo a un conjunto seleccionado de países de menor desarrollo relativo. Juntas, las dos partes de la estrategia tenían el objetivo de diversificar los socios del país en el mundo, esperando así convertirle en actor global y aumentar su autonomía de acción para enfrentar los retos del desarrollo. De la misma forma como sucedió en el ambiente regional, algunos atributos de la política internacional global condicionaron y/o limitaron las alternativas de acción disponibles al gobierno para seguir con una estrategia caracterizada por un activismo de alta intensidad en política exterior.

Del lado de la cooperación para el desarrollo, no hay indicios de que las restricciones internacionales estuvieran pendientes de impedimentos políticos, considerando que no había ningún problema bilateral de tal naturaleza entre Brasil y los principales países receptores que impidiera la manutención del crecimiento de la oferta de proyectos. Así, las limitaciones externas venían exclusivamente de la mano de la deterioración de las condiciones económicas internacionales. Sin embargo, es posible apenas afirmar que ellas impactaron indirectamente la capacidad del gobierno en mantener los costes de tal actividad. En realidad, como se ha visto en el apartado anterior, la situación fiscal del gobierno de Dilma Rousseff se complicó paulatinamente a lo largo de los años debido a las decisiones tomadas por la política económica para impulsar la actividad industrial doméstica. Por ende, la reducción del espacio para mantener un activismo de alta intensidad en esta senda de iniciativas tiene una fuente eminentemente doméstica.

Con todo, del lado de las coaliciones, la realidad es distinta. Para comprenderla, hay que señalar, antes de nada, las restricciones internacionales con origen en las actitudes de Estados

Unidos. Los impactos de la política de flexibilización monetaria americana sobre la economía brasileña han sido el primer estímulo para que, desde su inicio, el gobierno de Dilma Rousseff optara por la continuidad de la estrategia de cooperación Sur-Sur. Posteriormente, el lanzamiento de los mega-acuerdos (que aislaban a Mercosur) y, con aún más fuerza, los escándalos del espionaje cibernético, reforzaron el mantenimiento de dicha decisión. El subsecuente congelamiento de las relaciones bilaterales, cuya duración llegó a casi dos años, cerró temporalmente un gran volumen de canales diplomáticos formales de consulta, cooperación y comunicación que habían estado siendo construidos en los años precedentes por las contrapartes.

De un lado, Brasilia perdió una vía privilegiada de interlocución junto a la potencia hegemónica del sistema internacional, reduciendo la posibilidad de que sus demandas fueran debidamente apreciadas no solamente por ella, sino también por los demás actores, presionados por la proyección de su poder. De otro lado, como estrategia para calificar su indignación con el suceso, el gobierno brasileño concentró una parcela considerable de sus esfuerzos en la elaboración de una campaña internacional para tratar de un solo tema: la gobernanza global del internet. Por lo tanto, la intensidad del activismo en política exterior fue contenida por el episodio por medio de dos vectores: sea con relación a la apertura de los socios brasileños para apoyar sus iniciativas, sea en referencia a la amplitud temática de los esfuerzos realizados por el país a partir de entonces.

Ante el abordaje americano, desde el inicio del primer mandato de la mandataria el gobierno brasileño decidió apostar con énfasis por los BRICS como plataforma fundamental para su inserción global. Con ello, el país esperaba garantizar que seguiría ocupando una posición privilegiada de influencia en los foros en que son negociadas las reglas de la gobernanza global, apoyándose en la participación activa en la coalición como forma de mantenerse reconocido como una de las principales potencias emergentes del mundo. Con el paso de los años, las restricciones en el contexto regional contribuyeron para reducir las alternativas de acción disponibles, reforzando la manutención de la decisión tomada. Sin embargo, ella envolvía costes políticos.

En primer lugar, la accesión de Sudáfrica a la coalición de los grandes emergentes en 2011 impuso un reto a la diplomacia brasileña. La invitación había sido impulsada por China, como forma de consolidar un canal de acceso al continente africano que atenuara las acusaciones de que su cooperación y sus inversiones en África poco contribuían para el desarrollo de los países y tenían una naturaleza predatoria. Brasil, por su parte, no tenía argumentos para impedir la accesión sudafricana. Sin embargo, se puso en riesgo el destino de dos de las más importantes y simbólicas iniciativas por las cuales la estrategia de cooperación Sur-Sur del país había estado siendo instrumentalizada: el Foro IBAS y las Cumbres América del Sur-África.

Sobre el primero, es evidente que había otras opciones de acción disponibles al gobierno de Dilma Rousseff además de la absoluta eliminación de la coalición tripartita de la agenda

diplomática presidencial brasileña. Pero también es correcto evaluar que, caso el país africano no hubiera sido agregado a los BRICS, no habría ningún dilema a ser superado. En referencia al segundo, en conjunto con la reducción general de la oferta brasileña de proyectos de cooperación para el desarrollo, la consolidación de la ascensión de Sudáfrica a la condición de potencia emergente redujo el espacio para Brasil seguir proyectando su poder en el continente africano. En último caso, si la potencia africana no hubiera entrado en el selecto grupo, esa importante reducción en la cantidad y en la diversidad de dispositivos políticos disponibles para la actuación exterior del país no hubiera tenido la oportunidad de suceder.

En segundo lugar, muy incitada por los efectos de la crisis de 2008, China empezó a ejecutar desde entonces una política exterior cada vez menos discreta, dejando de preocuparse en disimular sus pretensiones globales. El nuevo abordaje chino condujo, entre otras cosas, a una escalada de disputas con los americanos que fue creciendo a lo largo de toda la década de 2010. En ese contexto, América Latina ha sido uno de los principales escenarios en que las contiendas tuvieron lugar. De un lado, Estados Unidos buscó recuperar su influencia en la región por medio de la negociación del TPP (reforzando la atracción de los países de la AP a su órbita) y de la reversión relativa de su política de bloqueo a Cuba. De otro lado, China aumentó su cooperación financiera bilateral con varios países e incluso con la CELAC. El gigante asiático apoyó política y financieramente el gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela, además de mantener un alto volumen de importaciones de los recursos naturales de la región, garantizando una importante fuente de entrada de divisas a los países.

Ante ello, Brasil se puso en una posición en la cual, con los recursos de poder de que disponía, no tenía condiciones de competir por la recuperación del liderazgo regional en América del Sur, limitando aún más el espacio para sostener un activismo de alta intensidad en política exterior. Desde el punto de vista discursivo, la participación en los BRICS restringía la posibilidad de que el país buscara atraer a los vecinos apuntando de forma contundente la vulnerabilidad que la dependencia de los recursos chinos estaba produciendo.

En tercer lugar, el significado simbólico de la participación de Brasil en la coalición BRICS cargó de ambigüedades las posiciones asumidas por la potencia suramericana en el mundo. El enfrentamiento entre los rusos y las potencias occidentales con ocasión de la crisis de Crimea constituyó una configuración compleja de fuerzas políticas para que Brasil procesara, exigiendo de la diplomacia del país un gran esfuerzo para no comprometerse con la toma de partido por ningún lado. En ese caso específico, la coyuntura tenía elementos complementarios que condicionaban la elección de un comportamiento retraído por la política exterior brasileña: a partir de 2013, la recuperación económica de Europa se sucedió de manera concomitante al inicio de una serie de dificultades en Brasil, dejando al país en una posición de vulnerabilidad.

Al fin y al cabo, con la evaluación de que formar parte de los BRICS era la mejor forma disponible para seguir proyectándose internacionalmente como potencia emergente, pero ante el temor de que su imagen fuera asociada con las políticas exteriores de China y Rusia, dotadas de un enfrentamiento mucho más asertivo al Occidente, el gobierno de Dilma Rousseff tomó la decisión de evitar externar la adopción de cualquier posición sobre varias cuestiones consideradas polémicas. Dicho de otro modo, Brasil consideró que los beneficios esperados por actuar en coalición con los BRICS compensaban suficientemente los costes relacionados a la imposición autónoma de una contención en su activismo internacional.

Al lado de la indiferencia de China y Rusia ante los efectos negativos de sus estrategias al desempeño brasileño, la baja adhesión al concepto de RwP, el episodio del senador boliviano, la humillación pública causada por Israel y la derrota en la disputa con Indonesia son episodios que provocaron el gobierno de Dilma Rousseff a rehacer el cálculo político. Así, se ha concluido que no merecía la pena seguir apostando en iniciativas que podían anular los beneficios resultantes de ser reconocido como potencia emergente, dando lugar a un cambio ligero de estrategia en el segundo mandato.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIÓN

5.1. Hallazgos empíricos

Retomando brevemente las informaciones presentadas en el capítulo introductorio, el objeto de estudio de esta tesis ha sido la política exterior brasileña en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016). Diseñada bajo la forma de un estudio de caso único, dos preguntas de investigación han guiado su desarrollo. Para responder la primera de ellas, fue establecido como primer objetivo general describir cómo se ha caracterizado la política exterior de Brasil en el periodo en que gobernó Dilma Rousseff. A partir de una investigación cualitativa, el resumen de los pormenores históricos de las relaciones Sur-Sur, regionales y globales, y de las relaciones con las grandes potencias, Estados Unidos y la UE, llevó a una inferencia descriptiva. Ella confirmó la primera hipótesis de investigación de que, a lo largo de los mandatos de la primera mujer en ocupar la presidencia del país, la política exterior brasileña se portó de una forma caracterizada por la continuidad de la estrategia de cooperación Sur-Sur y la reducción progresiva del activismo.

Como resultado adicional de la inferencia descriptiva, se ha podido dividir el gobierno en tres fases en las cuales la política exterior se comportó de forma distinta. Los cambios en dos dimensiones de tal comportamiento —la continuidad de la estrategia y la intensidad del activismo, han sido suficientes para establecer las diferencias de un momento al otro—. En la primera fase (enero de 2011 a junio de 2013), la cual se denominó *continuidad casi plena*, se observó el mantenimiento de la estrategia de cooperación Sur-Sur y un activismo internacional de alta intensidad. Cambios periféricos en las posiciones adoptadas por el país calificaron que la continuidad en relación con el gobierno precedente no haya sido plena.

En la segunda fase (julio de 2013 a diciembre de 2014), intitulada *continuidad reactiva*, todavía se verificó el mantenimiento de la estrategia de cooperación Sur-Sur, pero combinado con un activismo internacional de baja intensidad. Aunque el país haya permanecido priorizando los contactos con países en desarrollo en su manera de posicionarse en el mundo, sus proposiciones en el escenario internacional pasaron a ser formuladas de forma eminentemente reactiva. Por fin, en la tercera fase (enero de 2015 a mayo de 2016), llamada de *cambios concesionales*, se observó un ligero abandono de la estrategia de cooperación Sur-Sur, mientras que el activismo internacional se mantuvo de baja intensidad. Algunas iniciativas contradictorias a la estrategia de cooperación Sur-Sur fueron ejecutadas, pero el bajo entusiasmo general del gobierno con la carpeta internacional y el corto periodo de duración de la fase impidieron la caracterización de una completa discontinuidad.

Para contestar la segunda pregunta de investigación, se estableció como segundo objetivo general explicar cuáles elementos han contribuido para que la política exterior se haya portado de

tal manera. Se levantó la segunda hipótesis de investigación de que tres factores habrían formado parte de los factores explicativos: el estilo de liderazgo de la presidenta, su proceso de liderazgo y las restricciones internacionales. Para verificar su veracidad, fueron utilizadas herramientas específicas orientadas a definir el comportamiento de cada una de las variables independientes de forma sistemática. Contando, a depender del caso, con el método hipotético-deductivo, el método estadístico, el método interpretativo y la técnica de rastreo de procesos, la existencia o no de mecanismo causal entre cada una de ellas y la variable dependiente ha sido sugerida.

Debido al diseño de la investigación bajo la forma de un estudio de caso único, no había una pretensión inicial en el sentido de definir si hay un peso diferenciado para cada variable independiente. Sin embargo, a partir de la periodización permitida por la descripción detallada de la variable dependiente, la aplicación del método comparativo quedó permitida, tomando cada fase del gobierno como unidad de comparación. Así, queda posible indicar la prevalencia de uno u otro factor causal en puntos delimitados a lo largo del tiempo —sea con relación a cada una de las dos dimensiones definidoras del comportamiento de la política exterior de cada fase, sea con referencia a la toma de decisiones ante unos problemas específicos—. El establecimiento de un conjunto de inferencias causales con menor grado de abstracción va a contribuir para la definición de algunos límites para balizar una interpretación amplia más criteriosa y segura sobre cuales factores determinaron el comportamiento de la política exterior brasileña en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016).

Entonces, siguiendo con esta última tarea, respecto a la primera variable independiente, los indicadores obtenidos apuntaron para una ligera transición en el estilo de liderazgo de la presidenta, pasando de una situación en todo el primer mandato (2011-2014) en que prevaleció el tipo acomodado con rasgos de reactividad, a la consolidación de un estilo ambiguo en las posiciones acomodado y reactivo en el segundo (enero de 2015 a mayo de 2016). Dicha variación estuvo pendiente de apenas una de las tres cuestiones consideradas por la herramienta de Hermann (2002) para definir los estilos de liderazgo: mientras la reacción a las restricciones y la apertura a la información se hayan mantenido constantes en los valores “respeta” y “abierto”, respectivamente, el enfoque de tareas varió de la posición “ligeramente más motivado por mantener relaciones que por resolver problemas” en las dos primeras fases para “motivado por mantener relaciones o por resolver problemas a depender de la situación” en la tercera.

Relacionando estos datos con la variable dependiente, excluyendo de momento la parte constante del estilo de liderazgo, ellos informan que el cambio en el enfoque de tareas ha tenido un impacto claro sobre la dimensión de la continuidad de la estrategia de política exterior, mantenida a lo largo del primer mandato y ligeramente abandonada en el segundo. En la tercera fase, el aumento de la presencia de las características del tipo reactivo en el estilo de liderazgo de

la presidenta contribuyó para que, a partir del nombramiento de una tercera jefatura para el MRE, fueran adoptadas iniciativas de política exterior en confronto con las bases de la estrategia de cooperación Sur-Sur.

Diferentemente, desde el punto de vista de la dimensión de la intensidad del activismo en política exterior, los datos permiten concluir que el enfoque de tareas ha tenido efecto nulo sobre los cambios observados de la primera a la segunda y de la segunda a la tercera fases del gobierno. A lo largo del primer mandato, mientras todo el estilo de liderazgo se mantuvo constante, la intensidad del activismo pasó de alta a baja. De un mandato al otro, mientras el estilo varió de acomodado con rasgos de reactividad a ambiguo en las posiciones acomodado y reactivo, la intensidad del activismo se mantuvo constante. Si comparados los valores de estas dimensiones de las variables en la primera y la tercera fases, aunque ambas hayan presentado cambios, la configuración indicó un presunto efecto causal en sentido inverso al esperado. La adopción de un estilo de liderazgo ligeramente más reactivo debería resultar en un ligero aumento de la intensidad del activismo. Como mucho, sería aceptable esperar que la intensidad del activismo no cambiara, considerando que la alteración en el estilo de liderazgo ha sido blanda. Sin embargo, los datos enseñan que ha sucedido justamente el contrario.

Pasando a la segunda variable independiente, el examen del proceso de liderazgo de la presidenta se concentró en dos de los tres elementos generales del guión propuesto por Natera (1998 y 2014): (I) la ecuación personal y (III) el entorno del liderazgo. El primero (I) se mantuvo constante a lo largo de los dos mandatos: las competencias previas (ausencia de experiencia directa con temas internacionales) y las ambiciones (avanzar el proyecto nacional del cual había participado en el gobierno anterior) de la presidenta no se alteraron. Diferentemente, el tercer elemento general (III) sufrió variaciones en algunos de sus componentes a lo largo de las fases. Ello se ha observado de forma pronunciada en dos factores no institucionales —los recursos de poder de la unidad política y los deseos y las demandas ciudadanas— y en la dinámica política del entorno del liderazgo.

Efectivamente, mientras que en la primera fase la coyuntura general se caracterizó por la estabilidad nacional, una secuencia de eventos en la segunda fase —las Jornadas de Junio, la progresiva polarización política de la sociedad, el empeoramiento de los indicadores económicos y la deterioración de las cuentas nacionales— y en la tercera —la victoria muy estrecha en las elecciones de 2014, la escalada al proceso de impedimento en 2015 y la recesión económica— configuró un escenario de profunda inestabilidad político-económica en Brasil a partir de 2013. Las cuestiones de género se portaron de forma más o menos constante a lo largo de los dos mandatos (presencia de machismo estructural en la sociedad brasileña y presencia de machismo institucional en el MRE), pero se puede considerar que ellas han tenido más visibilidad e influencia

en la tercera fase en comparación con las dos anteriores, debido a las denuncias de acoso contra las diplomáticas en 2015 y los ánimos acalorados del proceso de impedimento.

Excluyendo de momento el componente constante del proceso de liderazgo (la ecuación personal), sobre las relaciones del entorno del liderazgo con la variable dependiente, en la dimensión de la continuidad de la estrategia de política exterior, los datos sugieren efecto nulo de la primera a la segunda fases. Mientras una situación de estabilidad nacional ha sido sustituida por otra marcada por una contundente insatisfacción de la sociedad civil y del sector privado, acompañada por algunos resultados negativos de la política económica, la continuidad de la estrategia de cooperación Sur-Sur se mantuvo constante. De la segunda a la tercera fase, sin embargo, se observó un efecto directo. El diferencial reducido de votos de la victoria electoral, las presiones de la oposición, las enormes manifestaciones callejeras en favor del impedimento y el desacuerdo entre los partidos de la coalición gubernamental, en conjunto a una dinámica política endurecida en el Congreso Nacional, determinaron no apenas una ligera discontinuidad en la estrategia de cooperación Sur-Sur, sino más bien definieron la forma específica por la cual ello se expresó: en concesión a la agenda de la oposición[94].

Por lo tanto, en esta dimensión, el estilo de liderazgo ha tenido más peso que la segunda variable independiente en todo el primer mandato de Dilma Rousseff, anulando su efecto. Sin embargo, en el segundo mandato las dos variables independientes actuaron conjuntamente, confirmando las previsiones de que, para mandatarios con este estilo de liderazgo, el contexto tiene bastante influencia sobre las estrategias elegidas. Así, el proceso de liderazgo ha tenido una influencia de destaque en la forma por la cual el cambio de valor se dio en la variable dependiente.

Pasando a la dimensión de la intensidad del activismo en política exterior de la variable dependiente, los datos muestran que el efecto del entorno del liderazgo ha sido directo en todas las fases. Mientras en la primera fase la tranquilidad del contexto nacional permitió un activismo de alta intensidad en política exterior, en la segunda, bajo la interpretación prevaleciente en el gobierno de que la situación de inestabilidad política exigía la concentración de sus esfuerzos en dar respuesta a las demandas ciudadanas por más participación política y mejores servicios públicos de educación, salud y transporte urbano, la intensidad del activismo en política exterior se redujo. Ello se ha traducido también en un corte presupuestario en el MRE, limitando la disposición de recursos para que la diplomacia llevara adelante sus iniciativas, con destaque para la reducción en la oferta de proyectos de cooperación para el desarrollo. En la tercera fase, la radicalización de la coyuntura política en dirección al proceso de impedimento, la recesión económica y la visibilidad del machismo en Itamaraty determinaron el mantenimiento de un

[94] La comparación entre la primera y la tercera fases indica un efecto directo con la misma configuración.

activismo de baja intensidad en la carpeta. Por lo tanto, es posible sugerir que, en esta dimensión, el peso de la segunda variable independiente contribuyó para anular los efectos de la primera, forzando un efecto contrario al que sería esperado en la tercera fase si tomado en consideración apenas el papel del estilo de liderazgo.

Por último, el examen de la tercera variable independiente se concentró en dos dimensiones de las restricciones internacionales: los condicionantes económicos y los políticos. Ambas variaron a lo largo de todas las fases. En la primera fase, las flexibilizaciones monetarias americanas, la guerra cambiaria, la crisis del euro, el endurecimiento de la competencia en el mercado internacional de productos manufacturados y la negociación de los mega-acuerdos de comercio caracterizaron los elementos del contexto con mayor impacto sobre la economía brasileña. En la dimensión política, el lanzamiento de la AP, la suspensión de Paraguay de Mercosur, la accesión de Sudáfrica a los BRICS y la política exterior global más asertiva de China definieron el escenario político.

En la segunda fase, el proteccionismo argentino, la reversión de la política monetaria americana, la volatilidad financiera y el agotamiento del súper-ciclo de alta de los precios de las *commodities* marcaron las circunstancias por las cuales navegó la economía brasileña. Políticamente, la divergencia de intereses de la membresía de Mercosur y UNASUR, la crisis venezolana, el escándalo del espionaje cibernético americano, el avance chino en América Latina y la crisis de Crimea fueron los principales condicionantes que exigieron el procesamiento de la política exterior de Brasil. Finalmente, en la tercera fase, la ralentización del crecimiento chino, la caída de los precios del petróleo y de las demás *commodities* exportadas por el gigante suramericano, y la perspectiva de baja de su clasificación en las agencias de *rating* configuraron el escenario económico exterior, mientras el reacercamiento americano a Cuba constituyó el nuevo condicionante externo.

Teniendo en cuenta que todos estos procesos están ubicados temporalmente en cada fase de acuerdo con su inicio, en algunos extrapolando los efectos de una a otra fase, en otros siendo interrumpidos por la reversión de unas tendencias y/o la agregación de nuevos condicionantes, la indicación de mecanismos causales entre la tercera variable independiente y el comportamiento de la política exterior implica necesariamente un grado de precisión más limitado en lo concerniente a la periodización. Así, sin perder de vista esa limitación derivada de la complejidad de los detalles, es posible pasar para el examen de las relaciones causales con cada una de las dimensiones de la variable dependiente.

En el caso de la continuidad de la estrategia de política exterior, se puede afirmar que, en la primera fase, la hostilidad de la política monetaria expansionista americana al desempeño económico brasileño contribuyó para que el gobierno decidiera elegir su asociación con los BRICS

como forma primordial de proyectarse en el sistema internacional como potencia emergente y mantener una posición privilegiada de influencia en los debates internacionales. Las dificultades en mantener la posición de liderazgo en América del Sur impuestas por las crisis en los socios de Mercosur y la competición de la AP en el seno de UNASUR, en conjunto con el escándalo del espionaje cibernético americano, reforzaron dicha decisión en la segunda fase. El cúmulo de derrotas de la diplomacia revelado, de un lado, por la pérdida de apoyo a sus iniciativas y, de otro lado, por la indiferencia de sus socios del BRICS, sobre todo China y Rusia, con los efectos de sus políticas exteriores globales sobre la imagen de Brasil en el mundo, llevaron el gobierno brasileño, en 2015, a considerar que discontinuar ligeramente la estrategia de cooperación Sur-Sur era una actitud aceptable.

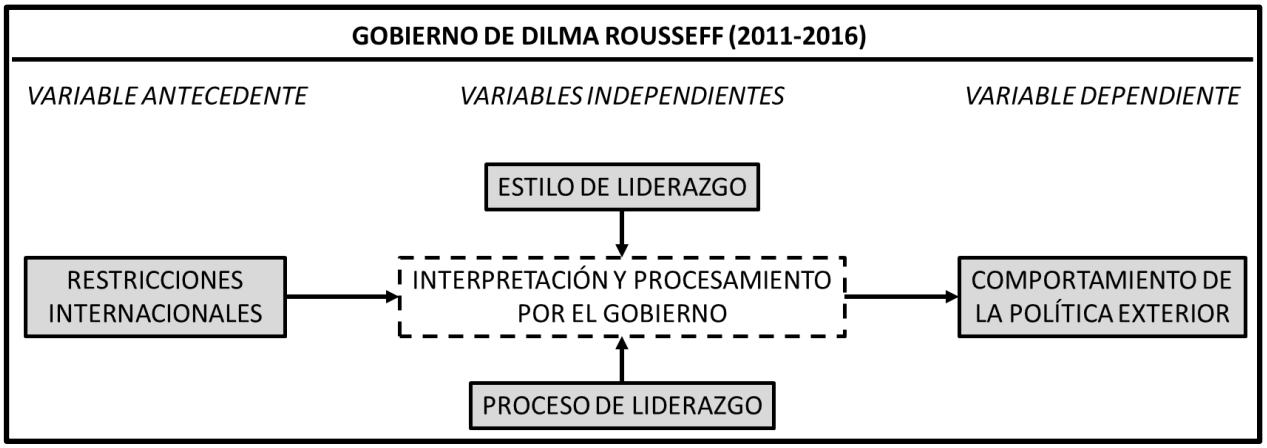
En el caso de la segunda dimensión de la variable dependiente, la efervescencia de la proyección de Brasil como potencia emergente heredada de la década de los 2000, potencializada por la crisis del euro, proporcionó un clima de permisividad internacional para la adopción de un activismo de alta intensidad por la política exterior del gobierno de Dilma Rousseff en la primera fase. Con todo, el contexto regional, las revelaciones de Snowden y los costes políticos de la priorización de los BRICS impactaron en la capacidad del país mantener un activismo de alta intensidad a partir de la segunda fase. La inercia institucional de los procesos de integración regional, el abandono de la dinámica de cumbres exclusivas del Foro IBAS, la adopción de un perfil menos protagónico en las Cumbres América del Sur-África y la priorización de la defensa casi exclusiva del tema de la gobernanza del internet en su actuación internacional son frutos de tal contexto. Finalmente, en la tercera fase, el escenario internacional siguió limitando las posibilidades de que el activismo volviera a presentar alta intensidad, destacándose los papeles del endurecimiento de la disputa sino-americana por la hegemonía en América Latina y del contexto económico global profundamente desfavorable a Brasil.

De una manera general, en las dos dimensiones estudiadas del comportamiento de la política exterior, el principal canal de transmisión de los efectos de la tercera variable independiente se dio por la definición del conjunto de alternativas de acción disponibles al gobierno brasileño, determinando indirectamente la continuidad de la estrategia a lo largo de todo el primer mandato y la reducción progresiva del activismo tras la primera fase del gobierno de Dilma Rousseff. Sin embargo, hay que resaltar que, antes de que todas estas señales emitidas por los condicionantes externos contaminaran el comportamiento de la política exterior, el gobierno brasileño ha tenido que interpretarlas y procesarlas domésticamente. Es por esta razón que la primera y la segunda variables independientes se revelaron más precisas para explicar los cambios observados de una fase a otra —especialmente en el caso de que uno considere los acotamientos

temporales con rigor—. Por ello, las restricciones internacionales están más bien clasificadas como una variable antecedente.

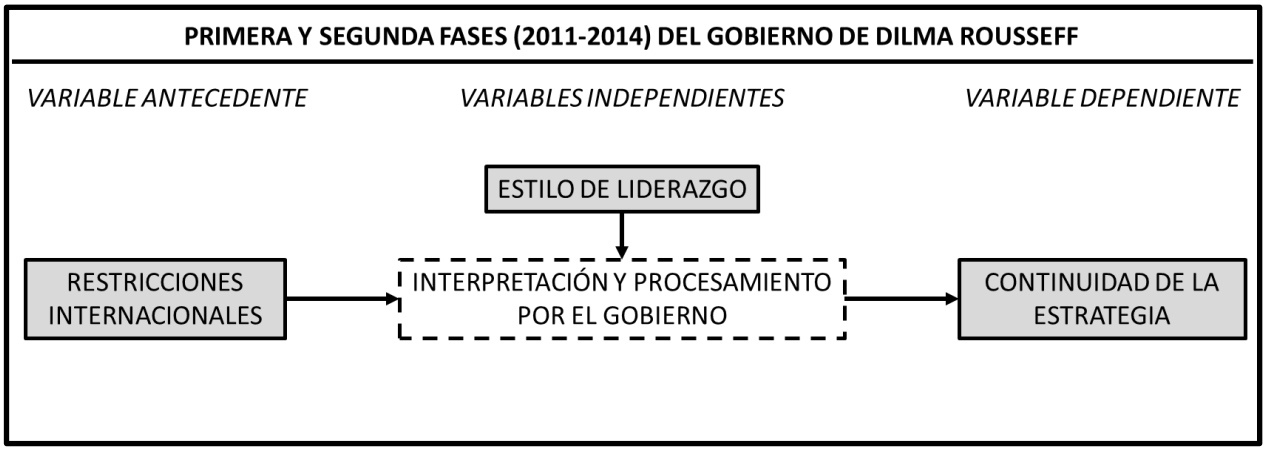
Después de todo, en términos generales, la segunda hipótesis de investigación debe ser rechazada. En su lugar, el conjunto de inferencias causales producidas por la aplicación del método comparativo entre las fases del gobierno indica una configuración distinta y más precisa de la cadena causal. Las informaciones están sintetizadas a continuación (Figuras 5-1 a 5-4):

FIGURA 5-1. CADENA CAUSAL DEL COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016)



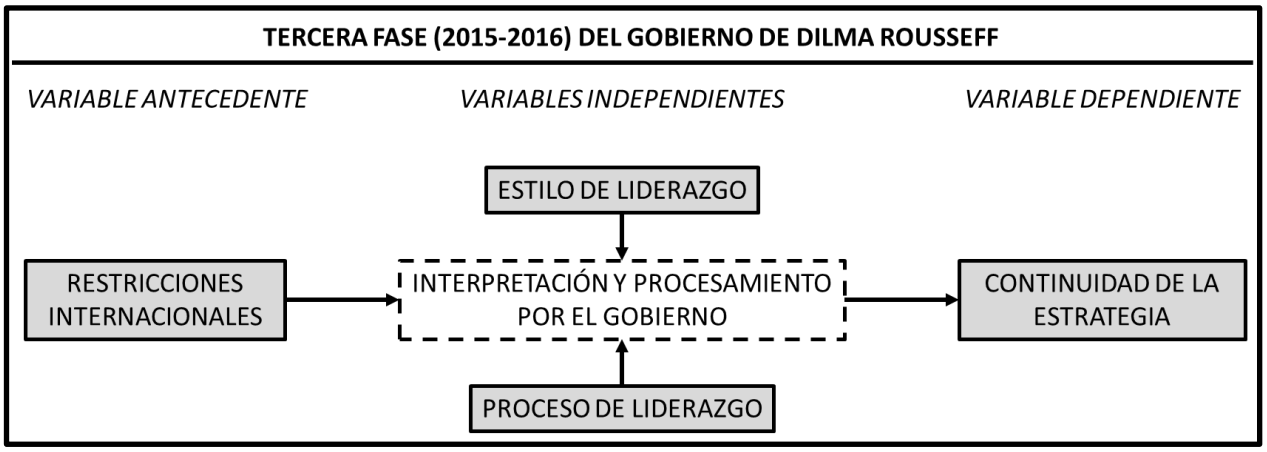
Elaboración propia.

FIGURA 5-2. DETERMINANTES DE LA CONTINUIDAD DE LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR EN LAS DOS PRIMERAS FASES (2011-2014) DEL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF



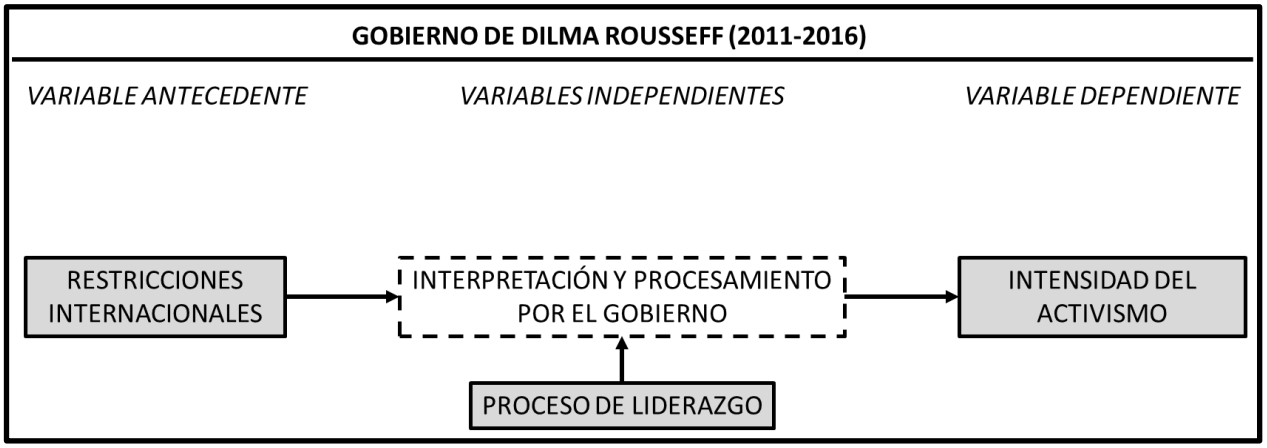
Elaboración propia.

FIGURA 5-3. DETERMINANTES DE LA CONTINUIDAD DE LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR EN LA TERCERA FASE (2015-2016) DEL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF



Elaboración propia.

FIGURA 5-4. DETERMINANTES DE LA INTENSIDAD DEL ACTIVISMO EN POLÍTICA EXTERIOR EN EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016)



Elaboración propia.

Resultan, por lo tanto, cuatro inferencias causales:

1) *Las restricciones internacionales determinaron el conjunto de alternativas de acción disponible al gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) para la formulación y la ejecución de la política exterior brasileña.*
2) *En las dos primeras fases del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), el estilo de liderazgo de la presidenta determinó la continuidad de la estrategia de cooperación Sur-Sur.*
3) *En la tercera fase del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), el estilo de liderazgo de la presidenta y su proceso de liderazgo combinados determinaron una ligera discontinuación de la estrategia de cooperación Sur-Sur —con influencia más pronunciada del proceso de liderazgo—.*

4) *En las tres fases del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), el proceso de liderazgo determinó la intensidad del activismo en política exterior —alta en la primera fase y baja en las dos siguientes—.*

Retomando las dimensiones de las variables independientes que han presentado valores constantes a lo largo de todo el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), la aplicación del método hipotético-deductivo permite verificar si la relación entre sus posiciones y el comportamiento general de la política exterior está de acuerdo con lo esperado por la teoría. Empezando por el estilo de liderazgo, conforme la herramienta de Hermann (2002), líderes que respetan las restricciones del ambiente y son abiertos a las informaciones, sin considerar el enfoque de tareas, tienen un estilo de liderazgo intermedio oportunista. Considerando el comportamiento de la política exterior brasileña en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), la inferencia deductiva indica la confirmación de la teoría. La proactividad limitada en el contexto regional, la priorización de los BRICS debido a su mejor relación costo-beneficio, la aceptación en reanudar las relaciones con Estados Unidos sin el pedido de disculpas anteriormente exigido y la preferencia por adoptar la neutralidad ante algunas crisis son actitudes que corroboran las características esperadas para la política exterior implementado por líderes con estilo intermedio oportunista.

Pasando a la ecuación personal del proceso de liderazgo, una herramienta proveniente de la literatura sobre el estilo de liderazgo ha permitido verificar, aunque de forma parcial y limitada, la consistencia del valor observado en esta variable para el caso de Dilma Rousseff con algunas previsiones del modelo respecto a su relación con el comportamiento de la política exterior. Esto ha compensado la ausencia de aportes en ese sentido en el guión de Natera (1998 y 2014). Como se ha visto, utilizando los aportes de Preston (2001), el estilo de liderazgo de Dilma Rousseff para el caso específico de los asuntos exteriores se ha definido como el delegador-observador. Así se confirma deductivamente una pequeña parte de sus previsiones teóricas[95].

En efecto, el interés por adquirir informaciones de apenas puntos específicos, un rasgo típico del estilo observado, está de acuerdo con la presencia más cercana de la presidenta en la formulación de la política exterior apenas en la agenda de los derechos humanos. Ello se confirma por el cambio de la posición histórica de Brasil en el CDH y en los episodios de las contiendas con Israel e Indonesia. La biografía política de Dilma Rousseff provee las explicaciones de orden cualitativo para esta configuración específica de los hechos.

[95] La exclusión en esta tesis del examen de la segunda dimensión de los procesos de liderazgo propuesta por Natera (1998 y 2014) –el comportamiento político efectivo del líder– impidió que se evaluara la pertinencia de las demás previsiones de Preston (2001).

Por fin, recuperando el concepto de potencia emergente propuesto por Lima (2010, 155) y expuesto en la introducción, los hallazgos de este trabajo doctoral confirman que, terminado el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), Brasil dejó efectivamente de presentar las características necesarias para ser clasificado en tal categoría y valerse del prestigio a ella relacionado para defender sus intereses en el escenario internacional. En las tres categorías consideradas por la autora, los datos recolectados por esta tesis revelan un cambio en sentido negativo. Con la recesión económica, las capacidades materiales sufrieron un descenso considerable; con el comportamiento asumido por la política exterior, la proactividad ha sido abandonada; y con las disputas bilaterales con Israel, Indonesia y Estados Unidos, además de las dificultades en ejercer el liderazgo regional, parte fundamental del reconocimiento internacional desapareció. Después de todo, queda claro que la opción por priorizar a los BRICS, como forma de mantener el prestigio de ser considerado una de las principales potencias emergentes del planeta, ha sido una mala elección del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016).

5.2. Contribuciones a la literatura

Yin (2003, 34-39) defiende que deben ser efectuadas cuatro pruebas para evaluar la calidad de un estudio de caso. En primer lugar, la validez del constructo. La utilización de múltiples fuentes de evidencias y el establecimiento de una cadena de causalidad a ser testada han sido las tácticas adoptadas por esta tesis para garantizar la verificación de ese criterio. En segundo lugar, la validez interna. La aplicación del método comparativo en las páginas anteriores, lo más eficiente para el establecimiento de relaciones de causa y efecto en las Ciencias Sociales, ha sido la estrategia seguida por esta investigación para que una evaluación positiva en este punto sea posible.

En tercer lugar, la validez externa. En este punto, la utilización de herramientas y guiones disponibles en la literatura para la definición de los valores de algunas variables, así como la aplicación del método hipotético-deductivo para poner los resultados a prueba, ha sido el camino elegido por este estudio para permitir su cumplimiento. Por fin, la confiabilidad. A lo largo del texto, la descripción detallada de los procedimientos conducidos en cada etapa del proceso investigativo buscó garantizar la replicabilidad de los resultados obtenidos por esta tesis. De todos modos, si las particularidades del caso han justificado la elección del estudio de caso único como diseño de investigación debido a su caracterización como caso extremo, es forzoso reconocer que ellas limitan la completa aplicabilidad del diseño de investigación a otros casos —lo que también reduce su grado de comparabilidad con otras situaciones—.

Además del teste de las teorías efectuado en las páginas anteriores, ante la limitada capacidad de generalización de los estudios de caso únicos, probablemente la contribución más importante a la literatura de APE de esta tesis esté en la producción de hipótesis orientadas por

evidencias. En esa dirección, los hallazgos empíricos de este trabajo permiten levantar por lo menos seis hipótesis:

1) El estilo de liderazgo de un mismo líder varía a lo largo del tiempo apenas en la cuestión del enfoque de tareas.
2) El enfoque de tareas no afecta la intensidad del activismo en política exterior.
3) El proceso de liderazgo determina la intensidad del activismo en política exterior.
4) El estilo de liderazgo determina el grado de propensión a la continuidad de la estrategia de política exterior.
5) La dinámica política del proceso de liderazgo afecta la continuidad de la estrategia de política exterior.
6) Las restricciones internacionales determinan el conjunto de alternativas de acción disponibles para la formulación y la ejecución de la política exterior.

En referencia a la literatura que se dedica específicamente a la política exterior brasileña, además de proveer un estudio sistemático sobre uno de los gobiernos que han tenido la prerrogativa de formularla y ejecutarla, permitiendo comparaciones con estudios que se han centrado en las demás experiencias, esta tesis conllevó un inédito estudio respecto al papel del estilo de liderazgo del presidente en la determinación del comportamiento de la política exterior de Brasil. Por fin, con relación a la literatura que tiene como objeto de estudio la transición de poder en curso en el sistema internacional en el siglo XXI, los resultados de este trabajo contribuyen para la comprensión de los factores que contribuyeron para la decadencia de una de las más importantes potencias emergentes surgidas en ese contexto.

5.3. Perspectivas para investigaciones futuras

Es de fundamental importancia que el diseño de investigación utilizado por esta tesis sea utilizado como modelo para la conducción de investigaciones futuras que tengan como objeto de estudio el comportamiento de la política exterior brasileña en otros contextos. Ello permitiría producir un marco de referencia para que hipótesis más generales sean testadas, además de poner a prueba los resultados obtenidos por esta tesis.

Adicionalmente, y aún más importante, estos esfuerzos permitirían identificar: a) formas de desarrollar unos indicadores más estandardizados, fiables y operacionales para las variables consideradas; b) procedimientos para evaluar la adición, la descomposición y/o la sustitución de las variables independientes; c) criterios para apreciar la adición y/o la eliminación de dimensiones en todas las variables, incluida la variable dependiente. A partir de ello, estaría permitido construir

un modelo de diseño de investigación con aplicabilidad más universal en el campo general de APE.

Finalmente, cumple dejar registrado y recalcar que, con los resultados obtenidos por este trabajo, el estilo de liderazgo de Dilma Rousseff en la esfera específica del contexto doméstico, conforme la tipología de Preston (2001), quedó "accidentalmente" definido por los datos recopilados en este trabajo doctoral como el tipo administrador-navegador. Así, a los investigadores de otros campos de las Ciencias Políticas que deseen utilizar esa herramienta para examinar la relación entre el estilo de liderazgo de la presidenta y la conducción de políticas públicas domésticas, queda disponible esta clasificación —permitiendo el ahorro de esfuerzos—.

CHAPTER 5. CONCLUSION

5.1. Empirical findings

Returning briefly to the information presented in the introductory chapter, the object of study of this thesis was the Brazilian foreign policy under Dilma Rousseff administration (2011-2016). Designed as a single-case study, two research questions have guided its development. To answer the first one, the first general objective was defined as to describe how Brazil's foreign policy has been characterized during the period in which Dilma Rousseff governed. Based on qualitative research, the summary of historical details of Brazilian South-South relations, regional and global, and of Brazilian relations with the major powers, the United States and the EU, led to a descriptive inference. It confirmed the first research hypothesis that, throughout the mandates of the first woman to hold the presidency of the country, Brazilian foreign policy behaved in a way characterized by the continuity of the South-South cooperation strategy and a progressive activism reduction.

As a further result of the descriptive inference, it has been possible to divide the government into three phases in which the foreign policy behaved differently. The changes in two dimensions of such behavior – the continuity of strategy and the intensity of activism – have been sufficient to define the differences from one moment to the next. In the first phase (January 2011 to June 2013), which was called near-total continuity, the South-South cooperation strategy was maintained, and the intensity of international activism was high. Peripheral changes in the positions adopted by the country described the continuity with the previous government as not being full.

In the second phase (July 2013 to December 2014), called reactive continuity, the South-South cooperation strategy was still maintained, but the international activism turned low. Although the country continued to prioritize contacts with developing countries in its positioning in the world, its proposals in the international arena became formulated in an eminently reactive manner. Finally, in the third phase (January 2015 to May 2016), called concessional changes, there was a slight abandonment of the South-South cooperation strategy and the maintenance of a low-intensity international activism. Although some initiatives that contradicted some principles of the South-South cooperation strategy were implemented, but the government's low enthusiasm with foreign affairs and the short phase duration prevented the characterization of a complete discontinuity.

To answer the second research question, a second general objective was set as to explain which elements have contributed to making the foreign policy to behave in such a way. The second research hypothesis was raised that three factors would have been part of the explanatory factors:

Dilma Rousseff's leadership style, her leadership process and international constraints. To verify their veracity, specific tools were used to define the behavior of each of the independent variables in a systematic way. Depending on the case, it counted with the hypothetical-deductive method, the statistical method, the interpretative method and the process tracing technique. They intended to suggest if there was or not a causal mechanism between each one of them and the dependent variable.

Due to the single-case study research design, there was no initial attempt to define whether there was a differentiated weight for each independent variable. However, in face of the periodization allowed by the detailed description of the dependent variable, the application of the comparative method has now become possible, taking each phase as a comparison unit. It allows for the indication of the prevalence of one or another causal factor at delimited points in time – related to each of the two defining dimensions of the foreign policy behavior considered separately, or decision-making processes in face of specific problems. Thus, a set of causal inferences with a smaller degree of abstraction may contribute to the definition of some limits in order to mark a broader, more rigorous and secure interpretation of which factors determined the behavior of Brazilian foreign policy under Dilma Rousseff administration (2011-2016).

Then, continuing with this last task, regarding the first independent variable, the indicators obtained pointed to a slight transition in the president's leadership style, going from a situation in the entire first term (2011-2014) in which the style was accommodative with traces of reaction, to the observation of an ambiguous style in both accommodative and reactive positions in the second term (January 2015 to May 2016). This variation was pending of only one of the three questions considered by Hermann's tool (2002) to define leadership styles. While the responsiveness to constraints and openness to information remained constant respectively in the values "respect" and "open", the task focus varied from the position "slightly more motivated to maintain relationships than to solve problems" in the first two phases to "motivated to maintaining relationships and solving problems depending on the situation" in the third.

Relating those data with the dependent variable, excluding for now the constant elements of the leadership style, they inform that the change in task focus has had a clear impact on the dimension of continuity of strategy, which was maintained throughout the first mandate and slightly abandoned in the second. In the third phase, an increased influence of the reactive type features in the president's leadership style conducted her to appoint a third head for the Ministry of Foreign Affairs, which has resulted in the adoption of foreign policy initiatives that confronted the bases of the South-South cooperation strategy.

Differently, from the point of view of the dimension of intensity of activism, the task focus has had no effect on the changes observed from the first to the second and from the second to the

third government phases. Throughout the first term, while the entire leadership style remained constant, the intensity of activism went from high to low. From one term to the next, while the style varied from accommodative with traces of reaction to an ambiguous style in both accommodative and reactive positions, the intensity of activism remained constant. If the values of these dimensions of the variables in the first and third phases are compared, although both have changed, the configuration indicates a presumed causal effect in the opposite direction to that expected. The adoption of a slightly more reactive leadership style should result in a slight increase in the intensity of activism. At most, it would be acceptable to expect that the intensity of activism would not change, considering that the alteration in leadership style was soft. However, the data pointed for the opposite way.

In reference to the second independent variable, the examination of the president's leadership process relied on the study guide proposed by Natera (1998 and 2014) and focused on two of its three general elements: (I) the personal equation and (III) the leadership environment. The first one (I) remained constant throughout the two terms: the president's previous competencies (lack of direct experience with international issues) and ambitions (to advance the national project of which she had participated in the previous government) remained unchanged. Either way, the third general element (III) underwent variations in some specific components throughout the phases. This was markedly evident in two non-institutional factors – power resources of the political unit and desires and demands of citizens – and in the political dynamics of the leadership environment.

In fact, while in the first phase the general situation was characterized by national stability, a sequence of events in the second phase – the June Journeys, the progressive political polarization of society, the worsening of economic indicators and the deterioration of national accounts – and in the third phase – the very narrow victory in the 2014 elections, the escalation of the impeachment process in 2015 and the economic recession – configured a scenario of deep political-economic instability in Brazil from 2013 on. Gender issues somehow behaved constantly throughout the two mandates (presence of structural sexism in the Brazilian society and presence of institutional sexism in the Ministry of Foreign Affairs), although it can be considered that it has had more visibility and influence over the leadership process in the third phase compared to the two previous ones, due to the allegations of harassment against female diplomats in 2015 and the heated mood brought by the impeachment process.

Excluding for now the constant components of the leadership process (the persona equation), on the relations of the leadership environment with the dependent variable, in the dimension of continuity of strategy, the data suggest no effect from the first to the second phase. While a situation of national stability has been replaced by another marked by a strong

dissatisfaction of civil society and the private sector, accompanied by some negative economic policy results, the continuity of the South-South cooperation strategy remained constant. From the second to the third phase, however, a direct impact was observed. The narrow vote differential of the electoral victory, opposition pressures, huge street manifestations in favor of the president's impeachment and disagreements between the coalition parties, together with a hardened political dynamic in the National Congress, determined not only a slight discontinuity in the South-South cooperation strategy, but also the specific form by which it was expressed: in concession to the opposition's agenda[96].

Therefore, in this dimension, the leadership style has had more weight than the second independent variable throughout the first mandate, cancelling out its effect. However, in the second term both independent variables acted together, confirming previsions that for statesmen who have that leadership style the context exerts a lot of influence on the elected strategies. Therefore, leadership style has had a prominent influence in defining how the change of value occurred in the dependent variable.

Turning to the dimension of intensity of activism of the dependent variable, the data showed that the effect of the leadership environment has been direct in all phases. While in the first phase national calmness allowed for high intensity foreign policy activism, in the second phase, under the prevailing interpretation in the government that the situation of political instability demanded the concentration of its efforts on responding to citizens' demands for more political participation and better public services in education, health and urban transport, the intensity of foreign policy activism was reduced. This has also been traduced in a budget cut in the Ministry of Foreign Affairs, limiting the availability of fiscal resources for diplomacy to carry out its initiatives – in which the reduction of the offer of development cooperation projects was highlighted. In the third phase, the radicalization of the political situation towards the process of impeachment, the economic recession and the visibility of sexism in Itamaraty determined the maintenance of a low intensity activism in the foreign agenda. Therefore, it is possible to suggest that, in this dimension, the weight of the second independent variable contributed to cancel out the effects of the first, forcing the opposite effect in the third phase if taken in consideration only the role of leadership style.

Finally, the analysis of the third independent variable focused on two dimensions of international constraints: economic and political determinants. Both varied throughout the three phases. In the first phase, the American monetary quantitative easing, the exchange rate war, the euro crisis, the hardening of competition in the manufacturing international market and the

[96] A comparison of the first phase with the third indicates a direct effect with the same configuration.

negotiation of mega trade agreements characterized the elements of the context with the highest impact on the Brazilian economy. In the political dimension, the launch of the Pacific Alliance, the suspension of Paraguay from Mercosur, the entry of South Africa into the BRICS and China's more assertive global foreign policy defined the political scenario.

In the second phase, Argentine protectionism, the reversal of U.S. monetary policy, financial instability and the exhaustion of the commodity super high cycle marked the circumstances through which the Brazilian economy proceeded. Politically, the divergence of interests in Mercosur and UNASUR members, the Venezuelan crisis, the American cyber-spy scandal, the Chinese advance in Latin America and the Crimean crisis were the main conditions that demanded Brazil's foreign policy processing. Finally, in the third phase, the slowdown of Chinese growth, the fall of oil prices and of other commodities exported by the country, and the prospect of downgrade of its classification by rating agencies configured the foreign economic scenario, while the American rapprochement to Cuba constituted the new external condition.

Bearing in mind that all these processes are located temporarily in each phase according to their beginning, in some cases with permanent effects from one phase to another, in others interrupted by the inversion of some trends and/or the aggregation of new conditioners, the indication of a causal mechanism between the third independent variable and the foreign policy behavior necessarily entails a lower degree of precision regarding periodization. Thus, without losing sight of this limitation imposed by the complexity of the details, it is possible to move on to discuss the causal relations with the dimensions of the dependent variable.

In the case of the continuity of strategy, it can be stated that, in the first phase, the hostility of the American expansionist monetary policy to the Brazilian economic performance contributed to the government's decision to choose its partnership with the BRICS as a primary way to project itself in the international system as an emerging power and to maintain a privileged position in the international debates. The difficulties in maintaining the leadership position in South America imposed by the crises in Mercosur partners and the competition of the PA within UNASUR, together with the scandal of American cyber-spy, reinforced this decision in the second phase. The accumulation of diplomatic defeats, revealed, on the one hand, by the loss of support for its initiatives and, on the other hand, the indifference of its BRICS partners, especially China and Russia, with the effects of their global foreign policies on Brazil's image in the world, provided an assessment by the Brazilian government, in 2015, that slightly discontinuing the South-South cooperation strategy was an acceptable attitude.

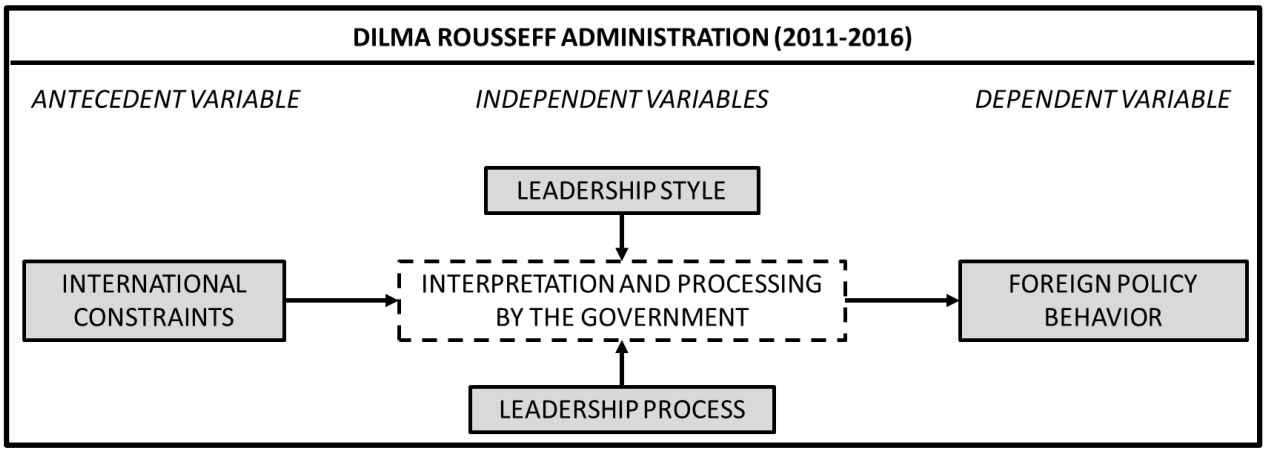
Regarding the second dimension of the dependent variable, the vibrant projection of Brazil as an emerging power inherited from the 2000s, potentiated by the euro crisis, provided a climate of international permissiveness for the adoption of high-intensity activism by the foreign policy of

Dilma Rousseff administration (2001-2016). However, the regional context, Snowden's revelations and the political costs of the prioritization of the BRICS impacted on the country's ability to sustain high-intensity activism from the second phase onwards. The institutional inertia of the regional integration processes, the abandonment of the dynamics of exclusive summits of the IBSA Forum, the adoption of a less significant profile in the South American-African Summits and the prioritization of the almost exclusive defense of the issue of Internet governance in its international action are consequences of such context. Finally, in the third phase, the international scenario continued to limit the possibilities for activism to return to a high intensity, with the role of the hardening of the Sino-American dispute for hegemony in Latin America and the global economic context being profoundly unfavorable to Brazil standing out.

In a general way, in both dimensions examined of the foreign policy behavior, the main transmission vehicle for the effects of the third independent variable was the definition of a set of alternatives of action available to the Brazilian government, indirectly determining the continuity of the strategy throughout the first term and the progressive activism reduction from the second phase of the Dilma Rousseff administration onwards. However, it should be emphasized that, before all these signals released by external conditioning factors influenced the foreign policy behavior, the Brazilian government had to interpret and process them domestically. That is why the first and second independent variables have shown more preciseness in explaining the changes observed from one phase to another – especially if one wishes to consider each temporary cut rigorously. Hence, international constraints are better classified as an antecedent variable.

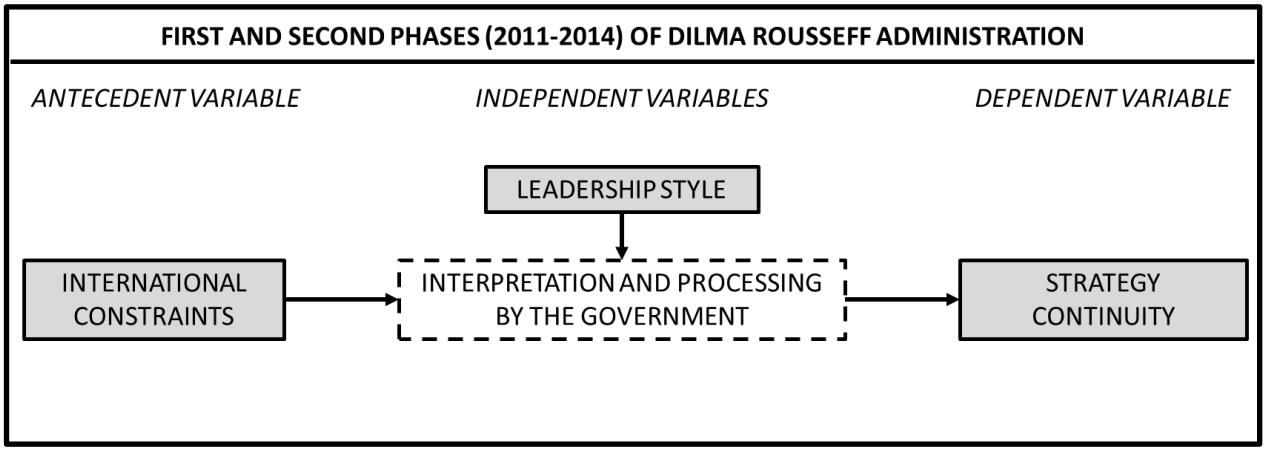
After all, in general terms, the second research hypothesis must be rejected. Instead, the set of causal inferences produced by the application of the comparative method between the government phases indicates a different and more precise configuration of the causal chain. The information is summarized below (Figures 5-1 to 5-4):

FIGURE 5-1. CAUSAL CHAIN FOR THE FOREIGN POLICY BEHAVIOR OF BRAZIL IN DILMA ROUSSEFF ADMINISTRATION (2011-2016)



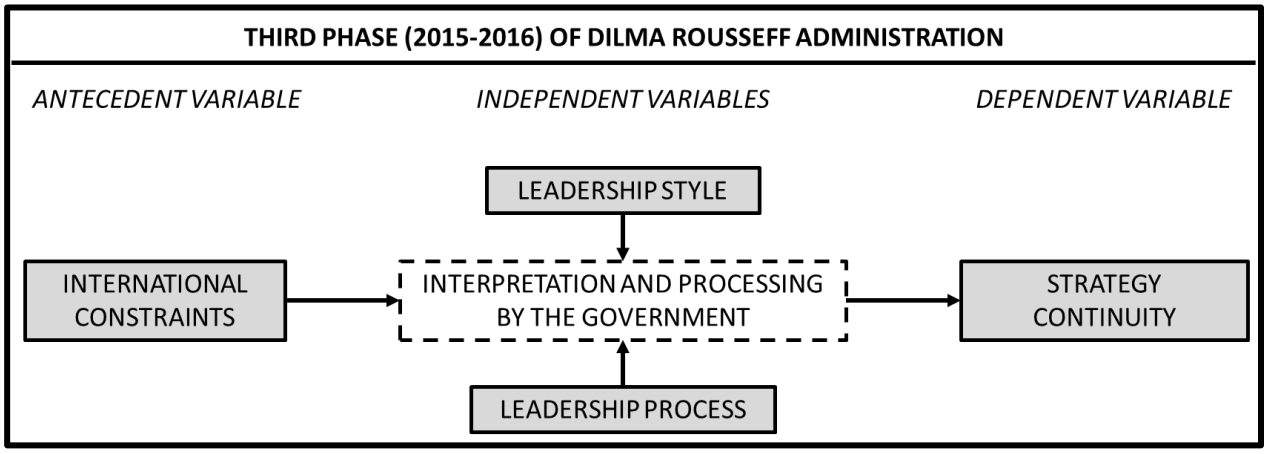
Prepared by the author.

FIGURE 5-2. DETERMINANTS OF THE CONTINUITY OF THE FOREIGN POLICY STRATEGY IN THE FIRST TWO PHASES (2011-2014) OF DILMA ROUSSEFF ADMINISTRATION



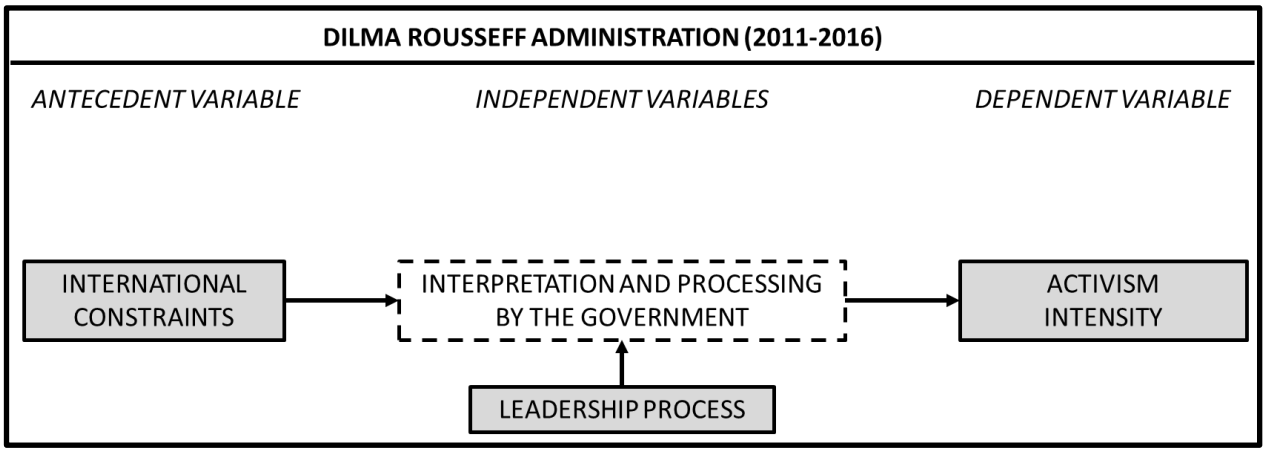
Prepared by the author.

FIGURE 5-3. DETERMINANTS OF THE CONTINUITY OF THE FOREIGN POLICY STRATEGY IN THE THIRD PHASE (2015-2016) OF DILMA ROUSSEFF ADMINISTRATION



Prepared by the author.

FIGURE 5-4. DETERMINANTS OF THE INTENSITY OF FOREIGN POLICY ACTIVISM IN DILMA ROUSSEFF ADMINISTRATION (2011-2016)



Prepared by the author.

There are consequently four causal inferences:

1) *International constraints determined the set of alternatives of action available to Dilma Rousseff administration (2011-2016) to formulate and execute the Brazilian foreign policy.*
2) *In the first two phases of Dilma Rousseff administration (2011-2016), the president's leadership style determined the continuity of the South-South cooperation strategy.*
3) *In the third phase of Dilma Rousseff administration (2011-2016), the combination of the president's leadership style and her leadership process led to a slight discontinuation of the South-South cooperation strategy – with a more pronounced influence of the leadership process.*
4) *In all three phases of Dilma Rousseff administration (2011-2016), the leadership process determined the intensity of foreign policy activism – high in the first phase and low in the next two.*

Resuming the dimensions of the independent variables that have remained constant throughout Dilma Rousseff administration (2011-2016), the application of the hypothetical-deductive method allows to verify whether the relationship between their values and the general behavior of foreign policy are in accordance with the theory. Starting with the leadership style, according to Hermann's (2002) tool, without considering the task focus, leaders who respect the restrictions of the environment and are open to information have an opportunistic intermediary leadership style. Considering the behavior of Brazilian foreign policy during Dilma Rousseff administration (2011-2016), the deductive inference indicates the confirmation of the theory. The limited proactivity in the regional context, the prioritization of the BRICS due to its best cost-

benefit relation, the acceptance in resuming relations with the United States without the previously demanded formal apologies and the preference for adopting neutrality in face of some crises are attitudes that reinforce the expected characteristics for leaders with an opportunistic intermediary style.

As for the constant value of the personal equation, Natera's (1998 and 2014) study guide for leadership processes does not provide any insight specifically related to foreign policy. Therefore, it is not useful for the application of the hypothetic-deductive method. However, a tool developed by Preston (2001) makes it possible to verify whether the value assumed by that variable is consistent with the foreign policy behavior described. As shown previously, it has indicated that Rousseff's leadership style was defined as delegator-observer concerning foreign policy issues, and the theoretical previsions provided are partially confirmed[97]. The interest in acquiring information restricted to specifics points, a typical trace of the delegator-observer leadership style, is in accordance with Rousseff's behavior. The change of Brazil's historical position in the HRC and the conflicting episodes with Israel and Indonesia are examples that show the president had a closer involvement in the formulation of only one foreign policy issue: the human rights agenda. Rousseff's political biography is another element to reiterate this analysis.

Finally, recovering the concept of emerging power as proposed by Lima (2010, 155), the findings of this thesis allow us to point out that, once Dilma Rousseff administration (2011-2016) ended, Brazil no longer presented the necessary characteristics to be ranked in that class and hence use the prestige associated with it to defend its interests in the international scene. In the three categories considered by the author, the data collected reveal a change in the negative direction. With the economic decline, material capacities lowered; with the foreign policy behavior, proactivity has been abandoned; and with the bilateral disputes with Israel, Indonesia and the United States, in addition to the difficulties in exercising regional leadership, a fundamental part of international recognition disappeared. After all, it is clear that the option to prioritize the BRICS as a way to maintain the prestige of being considered one of the main emerging powers of the planet has been a bad choice of Dilma Rousseff administration (2011-2016) in Brazil.

5.2. Contributions to the literature

Yin (2003, 34-39) defines four tests to evaluate the quality of a case study. First, the validity of the construct. The use of multiple sources of evidence and the establishment of a chain of causality to be tested have been the strategies adopted by this thesis to ensure the validation of this

[97] Natera (1998 and 2014) proposes that the actual political behavior of a leader may be considered the second dimension of a leadership process. In this thesis, I have decided not to examine this point. Thus, it has become impossible to evaluate the pertinence of the remaining previsions defended by Preston (2001).

standard. Second, the internal validity. The application of the comparative method in the previous pages, which is the most efficient way to establish cause and effect relationships in the social sciences, has been the strategy followed by this research to make a positive evaluation possible at this point.

Third, external validity. At this point, the use of tools and study guides available in the literature for the definition of the values of some variables, and the application of the hypothetical-deductive method to put the results to test, has been the path chosen by this study to allow its observation. Finally, reliability. Throughout the text, the detailed description of the procedures conducted in each stage of the research process aimed to guarantee the replicability of the results obtained by this thesis. However, if the particularities of the case have justified the choice of the single-case study as research design due to its characterization as an extreme case, it is forced to recognize that they limit the full applicability of the research design to other cases – also reducing its comparability with other situations.

In addition to the testing of theories made in the previous pages, given the limited capacity for generalization of single-case studies, probably the most important contribution of this thesis to the literature on FPA is the production of evidence-driven hypotheses. In that direction, the empirical findings of this paper allow for the construction of at least six hypotheses:

1) The leadership style of a same leader varies over time only in the dimension of task focus.
2) The task approach does not affect the intensity of foreign policy activism.
3) The leadership process determines the intensity of foreign policy activism.
4) Leadership style determines the degree of propensity for the continuity of foreign policy strategy.
5) The political dynamics of the leadership process affect the continuity of the foreign policy strategy.
6) International restrictions determine the set of alternatives of action available for the formulation and implementation of foreign policy.

In reference to the literature on Brazilian foreign policy, in addition to providing a systematic study of one of the governments that has had the prerogative to formulate and execute it, allowing for contrasts with studies that have focused on the other experiences, this thesis involved an unprecedented study regarding the role of the president's leadership style in determining the behavior of Brazil's foreign policy. Finally, in relation to the literature that studies the power transition underway in the international system in the 21st century, the results of this

work contribute to the understanding of the decline of one of the most important emerging powers that has surged in this context.

5.3. Perspectives for future investigation

It is important that the research design adopted by this thesis is utilized as a model for the conduct of future research that have the Brazilian foreign policy behavior in other contexts as their object of study. It will allow the production of a reference framework for more general hypotheses to be tested. Likewise, this task will permit to test the results obtained by this thesis again and again.

Additionally, and even more importantly, these efforts will allow for the identification of: a) ways to develop more consistent, reliable and operational indicators for the considered variables; b) procedures to evaluate the addition, decomposition and/or substitution of independent variables; c) criteria for considering the addition and/or elimination of dimensions in all variables, including the dependent variable. From this, it would be allowed to build a model of research design with a more universal applicability in the field of APE.

Finally, it is worth stating that, with the results obtained by this work, Rousseff's leadership style for the domestic context, according to Preston's (2001) classification, could be "accidentally" defined as manager-navigator by the data gathered by this doctoral research. Thus, for researchers in other fields of Political Science who wish to use this tool to examine the relationship between the president's leadership style and the conduct of domestic public policies, this classification is made available here – allowing the saving of efforts.

REFERENCIAS

Actis, E. (2013). Del condominio a la dicotomía. Las relaciones entre los gobiernos del PT en Brasil con el empresariado internacionalizado brasileño (2003-2016). *Pólis*, (48), pp.175–199.

Agencia Brasil (2015). *Novo chanceler, Mauro Vieira defende diplomacia de resultados*. [en línea] Agência Brasil. Disponible en: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-01/novo-chanceler-defende-diplomacia-de-resultados [Acceso en 13 Jun. 2020].

Aldecoa, F. y Llorente, M.G. (2010). *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Madrid: Marcial Pons.

Alexander, D. y Andersen, K. (1993). Gender as a Factor in the Attribution of Leadership Traits. *Political Research Quarterly*, 46(3), pp.527–545.

Allende, R.A. (2015). La bilateralidad Uruguay-Brasil en las presidencias de José Mujica y Dilma Rousseff: apuntes desde la política exterior uruguaya. *Conjuntura Austral*, 6(27–28).

Allison, G.T. y Zelikow, P. (1999). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. 2nd ed. London: Pearson.

Alves, R.M. (2011). O investimento externo direto brasileiro: a América do Sul enquanto destino estratégico. *Meridiano 47 - Journal of Global Studies*, [en línea] 12(127), pp.25–35. Disponible en: https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4339 [Acceso en 12 Jun. 2020].

Amaral, O.E. do y Ribeiro, P.F. (2015). Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, 23(56), pp.107–123.

Amorim, C. (2010). Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(spe), pp.214–240.

Amorim, C. (2015). *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo, Brazil: Benvirá.

Amorim Neto, O. (2011). *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. 1st ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

Andrade, I.O., Naretto, N.A. y Leite, A.W. (2015). A dinâmica das relações econômicas entre China e Brasil: uma análise do período 2000-2015. *Boletim de Economia e Política Internacional*, (21), pp.5–20.

Antunes, R. y Braga, R. (2014). Os dias que abalaram o Brasil: as rebeliões de junho, julho de 2013. *Revista Políticas Públicas*, 18(spe), pp.41–47.

Araújo, C. (2018). Incongruências e dubiedades, deslegitimação e legitimação: o golpe contra Dilma Rousseff. In: L. Rubim y F. Argolo, eds., *O golpe na perspectiva de gênero*. Salvador: Edufba, pp.33–50.

ASPA. (2012). *Lima Declaration*. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/9158-iii-summit-of-south-american-arab-countries-declaration-of-lima. [Acceso en 17 sep. 2020].

ASPA. (2015). *Riyadh Declaration*. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-

imprensa/12522-declaracao-de-riade-iv-cupula-america-do-sul-paises-arabes-aspa-11-de-novembro-de-2015#RiyadhDeclaration. [Acceso en 17 sep. 2020].

Ayllón, B. (2001). Encuentros y desencuentros en las relaciones de Brasil con la Comunidad Económica Europea (1957-2000). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (54–55), pp.165–177.

Ayllón, B. (2015). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Diálogo político, concertación diplomática y gobernanza regional. *Pensamiento Propio*, (42), pp.215–242.

Ayllón, B. y Leite, I.C. (2010). La cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿Instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? *Mural Internacional*, 1(1), pp.20–32.

Ayuso, A. (2015). El futuro de la asociación UE-CELAC: ¿Han tocado techo las cumbres? *CIDOB Opinión*, (337).

Banco Mundial y IPEA eds., (2011). *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana - Parceria Sul-Sul para o crescimento*. Brasília: Ipea.

Barbosa, R. (2015). Política externa. In: ITV, ed., *O primeiro (des)governo Dilma (2011-2014): balanço de um desastre anunciado*. [en línea] São Paulo: Instituto Teotonio Vilela, pp.58–63. Disponible en: http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/2015/03/balancoitv.pdf [Acceso en 13 Jun. 2020].

Bastos, P.P.Z. y Hiratuka, C. (2018). Notas sobre a política econômica externa do governo Dilma Rousseff e o contexto global. In: R. Carneiro, P. Baltar y F. Sarti, eds., *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, pp.207–244.

Batista Jr., P.N. (2015). *O FMI não se adaptou ao século XXI*. [online] *Agência Estado*. 2 Jul. Disponible en: http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/a-o-fmi-na-o-se-adaptou-ao-sa-culo-21a/319476. [Acceso en 17 Sep. 2020].

Bhattacherjee, A. (2012). *Social science research: principles, methods, and practices*. Tampa, Florida: Anol Bhattacherjee.

Biancarelli, A., Rosa, R. y Vergnhanini, R. (2018). O setor externo no governo Dilma e seu papel na crise. In: R. Carneiro, P. Baltar y F. Sarti, eds., *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, pp.91–126.

Boito, A. y Berringer, T. (2014). Social Classes, Neodevelopmentalism, y Brazilian Foreign Policy under Presidents Lula and Dilma. *Latin American Perspectives*, 41(5), pp.94–109.

Brenta, N. y Larralde, J. (2018). La internacionalización del renminbi y los acuerdos de intercambio de monedas entre Argentina y China, 2009-2018. *Ciclos*, 25(51), pp.55–84.

Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

BRICS. (2014). *Fortaleza Declaration*. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/5705-vi-brics-summit-fortaleza-declaration-july-15-2014. [Acceso en 17 sep. 2020].

BRICS. (2015). *The strategy for BRICS economic partnership*. Disponible en: http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-partnership-strategy-en.pdf. [Acceso en 17 sep. 2020].

Bringel, B. (2013). Sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013. *Dossiê Temático Netsal-IESP/UERJ*, (3), pp.16–29.

Burges, S.W. and Chagas Bastos, F.H. (2017). The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. *Policy Studies*, 38(3), pp.277–290.

Buzan, B. (2008). A Leader Without Followers? The United States in World Politics after Bush. *International Politics*, 45(5), pp.554–570.

Calixtre, A.B., Biancarelli, A.M. y Cintra, M.A.M. (2014). Introdução. In: A.B. Calixtre, A.M. Biancarelli y M.A.M. Cintra, eds., *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, pp.9–28.

Calixtre, A. y Barros, P. (2011). Além da circunstância: caminhos da integração – do Mercosul à Unasul. In: A.R. Viana et al, eds., *Governança global e integração da América do Sul*. Brasília: IPEA, pp.177–98.

Calixtre, A. y Desiderá, W. (2011). Desafios para a consolidação da união aduaneira no Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, (8), pp.42–48.

Carlsnaes, W. (2008). Actors, structures and foreign policy analysis. In: S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne, eds., *Foreign policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press, pp.86–100.

Carneiro, R. (2018). Navegando a contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: R. Carneiro, P. Baltar and F. Sarti, eds., *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, pp.11–54.

Castilho, M. y Nassif, A. (2017). Trade Patterns in a Globalised World: Brazil's Recent Trajectory Towards Regressive Specialisation. In: *21st Forum for Macroeconomics and Macroeconomic Policies*. Berlin.

Cei, V. y Borges, D.G. eds., (2015). *Brasil em crise: o legado das Jornadas de Junho*. Vila Velha: RCG Comunicação Total e Praia Editora.

CELAC. (2011). *Declaración de Caracas*. Disponible en: http://www.fao.org/3/a-bl905s.pdf. [Acceso en 17 sep. 2020].

CELAC. (2013). *Declaración de Santiago.* Disponible en: http://www.fao.org/3/a-bl908s.pdf. [Acceso en 17 sep. 2020].

CELAC. (2015). *Declaración política de Belén*. Disponible en: http://www.fao.org/3/a-bl904s.pdf. [Acceso en 17 sep. 2020].

Cervo, A.L. (2006). A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação. Conceitos, objetivos e resul-tados (1990-2005). In: H. Altemani y A.C. Lessa, eds., *Relações internacionais do Brasil. Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, pp.7–34.

Cervo, A.L. (2010). Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(spe), pp.7–32.

Cervo, A.L. y Bueno, C. (2002). *História da política exterior do Brasil*. Brasilia: IBRI/EdUnB.

Cervo, A.L. y Lessa, A.C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), pp.133–151.

Chen, T. y Ludeña, M.P. (2014). Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean. *ECLAC – Production Development Series*, (195).

Colombo, S. y Frechero, J.I. (2012). Yes we can?: A política externa de Obama para a América Latina: da decepção à autonomização da região. *Contexto Internacional*, 34(1), pp.189–222.

Comini, N. y Frenkel, A. (2014). Una UNASUR de baja intensidad: modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Nueva Sociedad*, (250), pp.58–77.

Comini, N. y Frenkel, A. (2016). UNASUR: de proceso refundacional al fantasma del Sudamexit. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*, (13), pp.181–207.

Conti, B. y Blikstad, N. (2018). Impactos da economia chinesa sobre a brasileira no início do século XXI: o que querem que sejamos e o que queremos ser. In: R. Carneiro, P. Baltar y F. Sarti, eds., *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, pp.55–90.

Continentino, M.C. (2012). Ativismo judicial: Proposta para uma discussão conceitual. *Revista de Informação Legislativa*, 49(193), pp.141–9.

Cosiplan (2016). *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración*. Quito: UNASUR.

César, G.R.C. (2016). Integração produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral. *Boletim de Economia e Política Internacional*, (22), pp.19–32.

Danese, S.F. (2017). *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Brasília: Fundação Alexandre De Gusmão.

Delamonica, L.B.S. (2014). *Mulheres diplomatas brasileiras*. Disertación de Máster. Universidade de Brasília.

Delgado, S.F. (2004). Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político: una propuesta de síntesis. *Psicología Política*, (29), pp.7–30.

Desiderá, W. (2014). *O lugar do Mercosul na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula (2003-2010)*. Disertación de Máster. Universidade de Brasília.

Desiderá, W. (2016). The Evolution of Mercosur Behaving as an International Coalition, 1991-2012. *Contexto Internacional*, 38(2), pp.593–620.

Dussort, M.N. (2016). Un abordaje de los intereses económico-comerciales en la política africana de los gobiernos de Lula y Dilma: ¿impulso presidencial con apoyo privado o estrategia privado bajo el paraguas de la diplomacia presidencial? *Monções*, 5(10), pp.10–38.

Dyson, S.B. (2004). *Prime Minister and core executive in British foreign policy: Process, outcome, and quality of decision*. Tesis Doctoral. Washington State University.

Ferreira-Pereira, L.C. (2015). The European Union's partnership policy towards Brazil: more than meets the eye. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(1), pp.55–77.

Ferreira, T.B. y Canabarro, D.R. (2015). The Brazilian reactions to the Snowden affairs: Implications for the study of international relations in an interconnected world. *Conjuntura Austral*, 6(30), pp.50–74.

Friaça, G.J.R. (2018). *Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios*. Brasília: Fundação Alexandre De Gusmão.

Fuccille, A. et al (2017). O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). *Colombia Internacional*, 92, pp.43–72.

Garcia, M.A. (2012). Paraguai, Brasil e o Mercosul. *Política Externa*, 18(1).

Genovese, M.A. (2013). Introduction. In: M. Genovese y J.S. Steckenrider, eds., *Women as political leaders : studies in gender and governing*. New York: Routledge.

Gil, A.C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6th ed. São Paulo: Atlas.

Goldstein, J. y Keohane, R.O. (1993). *Ideas and foreign policy : beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press.

Gratius, S. (2012). Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning. *ESPO Workin Paper*, (2).

Hakim, P. (2012). Discordância interamericana: Brasil e Estados Unidos. *Boletim de Economia e Política Internacional*, (11), pp.89–98.

Hermann, M.G. (1980). Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. *International Studies Quarterly*, 24(1), pp.7–46.

Hermann, M.G. (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, 3(2), pp.47–81.

Hermann, M.G. (2002). *Assessing leadership style: a trait analysis*. [en línea] *Social Science Automation*. Disponible en: https://socialscience.net/docs/LTA.pdf [Acceso en 12 Jun. 2020].

Hermann, M.G. y Hagan, J.D. (1998). International Decision Making: Leadership Matters. *Foreign Policy*, (110).

Hermann, M.G. y Hermann, C.F. (1989). Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly*, 33(4).

Hermann, M.G., Preston, T., Korany, B. y Shaw, T.M. (2001). Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals. *International Studies Review*, 3(2), pp.83–131.

Hirst, M. (2006). Os cinco "As" das relações Brasil – Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajusta-mento e afirmação. In: H. Altemani y A.C. Lessa, eds., *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, pp.91–127.

Hirst, M. (2015). O Brasil emergente e os desafios da governança global: a paz liberal em questão. *Tempo do Mundo*, 1(1), pp.33–64.

Hirst, M., Lima, M.R.S. y Pinheiro, L. (2010). A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, Especial em Português(Diciembre), pp.22–41.

Hudson, V.M. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis. In: S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne, eds., *Foreign policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press, pp.13–34.

Iglesias, A.I. (2010). *La Asociación Estratégica UE-Brasil: retórica y pragmatismo en las relaciones euro-brasileñas.* Madrid: Ceu Ediciones.

IPEA y ABC (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea.

IPEA y ABC (2016). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013*. Brasília: Ipea.

IPEA y ABC (2018). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2014 - 2016*. Brasília: Ipea.

Jervis, R. (1978). Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*, [en línea] 30(2), pp.167–214. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/pdf/2009958.pdf [Acceso en 12 Jun. 2020].

Jervis, R. (1988). Realism, Game Theory, and Cooperation. *World Politics*, 40(3), pp.317–349.

Jokic, A. (2013). Go local: morality and international activism. *Ethics & Global Politics*, 6(1), pp.39–62.

Jordaan, E. (2003). The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers. *Politikon*, 30(1), pp.165–181.

Joyce, M.C. (2014). *Activism Success: A Concept Explication*. Tesis Doctoral. University of Washington.

Kaarbo, J. y Hermann, M.G. (1998). Leadership styles of prime ministers: How individual differences affect the foreign policymaking process. *The Leadership Quarterly*, 9(3), pp.243–263.

Keohane, R.O. (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in Internatinal Politics. *International Organization*, 23(2), pp.291–310.

Keohane, R.O. (1984). *After hegemony: cooperation and discord in the political economy*. Princeton: Princeton University Press.

Keohane, R.O. y Nye, J.S. (1989). *Power and interdependence*. 2nd ed. London: Harpercollins.

Keyes, G. (2010). Teaching the Scientific Method in the Social Sciences. *The Journal of Effective Teaching*, [en línea] 10(2), pp.18–28. Disponible en: https://uncw.edu/jet/articles/vol10_2/keyes.pdf [Acceso en 12 Jun. 2020].

King, G., Keohane, R.O. y Verba, S. (1994). *Designing social inquiry : scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.

Krasner, S.D. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), pp.185–205.

La democracia en peligro. (2019). [En línea]. Dirigido por Petra Costa. Brasil: Busca Vida Filmes [Visto en 13 junio 2019]. Disponible por Netflix.

Lassance, A. (2012). Parlamento do Mercosul: Análise das propostas de eleição direta em discussão no Congresso Nacional. *Comunicados do IPEA*, (143).

Lazarou, E. (2011). Economic crisis and the future of European integration: preliminary thoughts. *Mural Internacional*, 2(1), pp.12–16.

Levine, N. y Young, M. (2014). Leadership Trait Analysis and Threat Assessment with Profiler Plus. *Proceedings of ILC 2014 on 8th International Lisp Conference - ILC '14*.

Lima, M.R.S. (1994). Ejes analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, 1(2), pp.27–46.

Lima, M.R.S. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(1), pp.24–59.

Lima, M.R.S. (2010). Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: R. Baumann, ed., *O Brasil e os demais BRICs: Comércio e Política*. Brasília: CEPAL/IPEA, pp.155–179.

Lima, M.R.S. and Coutinho, M. (2005). Globalização, regionalização e América do Sul. *Análise de Conjuntura OBSA (Observatório Político Sul-Americano)*, (6).

Lima, M.R.S. y Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82(1), pp.21–40.

Llenderrozas, E. (2013). Latin American foreign policy and the Community of Latin American and Caribbean States. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2(4), pp.175–196.

Lopes, D.B. y Faria, C.A.P. (2014). Eleições presidenciais e política externa brasileira. *Estudos Internacionais*, 2(2), pp.139–147.

Lord, J. (2013). *EM Currencies: the fragile five*. Morgan Stanley Research.

Mariano, M.P., Ramanzini Jr., H. y Almeida, R.A. (2014). O Brasil e a integração sul-americana. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*, (10), pp.381–397.

Martinez, E.D.M. y Lyra, M.P.O. de (2015). O Processo de Dessecuritização do Narcotráfico na Unasul. *Contexto Internacional*, 37(2), pp.661–691.

Martínez, M.A. y Garrido, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 75(3), pp.407–438.

Marugán, P.R. y Durá, J.F. (2013). El liderazgo político femenino: la dificultad de una explicación. *Raudem, Revista de Estudios de las Mujeres*, 1, pp.87–109.

Medeiros, C.A. (2015). *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*. Brasília: Ipea.

Medeiros Filho, O. (2010). Conselho de Defesa Sul-Americano: demandas e agendas. In: *X Congreso de BRASA*.

Mendonça, R.F. (2018). Dimensões democráticas nas Jornadas de Junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(98), pp.1–23.

Meunier, I. y Medeiros, M. de A. (2013). Construindo a América do Sul: identidades e interesses

na formação discursiva da Unasul. *Dados*, 56(3), pp.673–712.

Milani, C.R.S. (2011). A importância das relações Brasil – Estados Unidos na política externa brasileira. *Boletim de Economia e Política Internacional*, (6), pp.69–85.

Moravscik, A. (2012). Europe after the crisis. *Foreign Affairs*. [en línea] Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-05-01/europe-after-crisis [Acceso en 13 Jun. 2020].

Müller, A. (2013). Default y reestructuración: ¿Cuál fue la real quita de la deuda pública argentina? *Documento de Trabajo CESPA/FCE/UBA*, (32), pp.1–47.

Myers, N., Gallagher, K. y Yuan, F. (2015). Chinese finance to LAC in 2015: doubling down. *The Dialogue*, (China-Latin America Report).

Narlikar, A. (2010). *New powers: how to become one and how to manage them*. New York: Columbia Univ. Press.

Natera, A. (1998). *Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

Natera, A. (2014). El liderazgo político como proceso: una mirada integradora. In: C. Díaz-Carrera y A. Natera, eds., *El coraje de liderar: la democracia amenazada en el siglo XXI*. Madrid: Tecnos, pp.115–147.

Nemiña, P. y Val, M.E. (2018). El conflicto entre la Argentina y los fondos buitres. Consecuencias sobre los procesos de reestructuración de deuda soberana. *CEC Año 5*, (9), pp.45–68.

Niu, H. (2013). A grande estratégia Chinesa e os BRICS. *Contexto Internacional*, 35(1), pp.197–229.

Nolte, D. (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, 36(04), pp.881–901.

Nolte, D. (2014) La integración regional de América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa. Trabajo presentado en el foro de reflexión *"América Latina y el Caribe en un contexto de cambios: oportunidades y desafíos para la UE"*, Berlín.

Northouse, P.G. (2016). *Leadership: theory and practice*. Los Angeles: Sage.

Nuñez, J.M.R. (2013). Liderazgo político y género en el siglo XXI. *Entramado*, 9(1), pp.142–155.

Oliveira, H.A. (2016). Brasil-China: uma parceria predatória ou cooperativa? *Tempo do Mundo*, 2(1), pp.143–160.

Padula, R. (2014). Da Iirsa ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos 293 anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: W. Desiderá, ed., *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Brasília: IPEA, pp.291–351.

Padula, R. y Fiori, J.L. (2016). Brasil: geopolítica e "abertura para o pacífico." *Revista de Economia Política*, 36(3), pp.536–556.

Pecequilo, C.S. (2010). A new Strategic Dialogue: Brazil-US relations in Lula's presidency

(2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(spe), pp.132–150.

Pereira, L.V. (2010). O efeito China nas exportações brasileiras em terceiros mercados: uma análise do constant market share. *Texto para Discussão IPEA*, (2002).

Petrobras. (2020). *Pré-Sal*. Disponible en: https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal. [Acceso en 17 sep. 2020].

Pinto, C.R.J. (2017). A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (100), pp.119–153.

Pires, M.C., Paulino, L.A. y Cunha, A.T. (2015). Brasil, China e a cooperação Sul-Sul. In: L.F. Ayerbe y H. Ramanzini Jr., eds., *Política externa brasileira: cooperação Sul-Sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, pp.141–180.

Preston, T. (2001). *The President and His Inner Circle : Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Policy Making*. Nueva York: Columbia University Press.

Ramanzini Jr., H. y Ayerbe, L.F. eds., (2015). *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica.

Richardson, R.J. et al. (1999). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.

Rodríguez, L.G. y Valderrama, F.J. (2014). Balance de la asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. La nueva agenda. *Revista del Instituto de Ciencias Juridicas de Puebla*, 8(33), pp.7–33.

Rosenau, J. (1966). Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In: R.B. Farrell, ed., *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press.

Rousseff, D. (2013). *Discurso de abertura de la LXVII Asamblea General de las Naciones Unidas*.

Rousseff, D. (2016). Testimonio de la Presidenta de la República. In: *Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal*. Brasília: SAJS.

Ruiz, J.B. (2007). O Mercosul: reflexões sobre a crise do modelo de integração e seu relançamento. *Cadernos PROLAM/USP*, 1(6), pp.187–209.

Sanahuja, J.A. (2011). Las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Madrid: el fin de un ciclo político y la necesidad de una nueva estrategia. *Anuario Iberoamericano*, pp.23–43.

Sanahuja, J.A. (2013). Narrativas del multilateralismo: "efecto Rashomon" y cambio de poder. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (101), pp.27–54.

Santiago, S.Q. (2016). *A Inserção da América Latina no Sistema Centro-Periferia, no Contexto de Finanças Globalizadas: Observações para México, Brasil e Argentina*. Tesis Doctoral. Universidade de Brasília.

Saraiva, M.G. (2007). As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa

brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), pp.42–59.

Saraiva, M.G. (2014). Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, (44), pp.25–35.

Schuring, K. (2018). *Stability and change in the personality of a political leader: how the LTA and OCA can complement each other*. Trabajo de Conclusión de Curso. Leiden University.

Seisdedos, S.R. y Gascón, M.L.G. (2015). Participación política y liderazgo de género: las presidentas latinoamericanas. *América Latina Hoy*, 71, pp.151–170.

Silva, L.A.S. (2012). *A crise da Zona Euro e o sistema financeiro europeu*. Dinte/Ipea. Disponible en:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/artigos/120106_artigodintepanoramaeuropeu.pdf>.Aceso en: 13 jun. 2020.

Singer, A. (2018). *O lulismo em crise. Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Cia. das Letras.

Sjoberg, L. (2014). Feminism. In: R.A.W. Rhodes y P. 't Hart, eds., *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press, pp.72–86.

Slipak, A. (2013). ¿De qué hablamos cuando hablamos de reprimarización? Un aporte al debate sobre la discusión del modelo de desarrollo. In: *VI Jornadas de Economía Crítica*. Mendoza: Sociedad de Economía Crítica (SEC).

Spektor, M. (2015). *Mulheres diplomatas*. [en línea] Folha de S.Paulo. Disponible en: http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2015/11/1705242-mulheres-diplomatas.shtml [Acceso en 13 Jun. 2020].

Stocker, P.C. y Dalmaso, S.C. (2016). Uma questão de gênero: ofensas de leitores à Dilma Rousseff no Facebook da Folha. *Revista Estudos Feministas*, 24(3), pp.679–690.

Svirsky, M. (2010). Defining Activism. *Deleuze Studies*, 4(Supplement), pp.163–182.

Teixeira, M.C. y Steiner, A.Q. (2017). As mulheres na carreira diplomática brasileira: considerações sobre admissão, hierarquia e ascensão profissional. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 6(11), pp.250–280.

Telò, M. (2014). EU-Brasil: conceitos e abordagens convergentes/divergentes ao multilateralismo. A visão da UE para um novo multilateralismo é um parceiro confiável? In: Fundación Konrad Adenauer, ed., *Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia*. Rio de Janeiro: KAS, pp.17–48.

Temer, M. (2019). *Programa Roda Viva*. [en línea] *TV Cultura*. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=OGDCN8ikj8U [Acceso en 12 Jun. 2020].

Thiers, M.C. (2013). *Líderes políticos latinoamericanos: un estudio de la personalidad a distancia*. Disertación de Máster. Universidad de Chile.

Tokatlián, J.G. (2012). *El auge del neogolpismo*. [en línea] La Nación. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-auge-del-neogolpismo-nid1484794 [Acceso en 12 Jun. 2020].

Trubek, D.M., Coutinho, D.R. y Schapiro, M.G. (2011). New State Activism in Brazil and the Challenge for Law. *Law and the New Developmental State*, pp.28–62.

Tussie, D. (2014). Reshaping regionalism and regional cooperation in South America. *Pensamiento Propio*, (39), pp.109–136.

Vázquez, M. and Ruiz, J.B. (2009). Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço seis anos depois. *Nueva Sociedad*, ed. esp. em português.

Vieira, M. (2015). *Entrevista coletiva do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Vieira, sobre Marco Archer*. [online] *MRE/Brasil*. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=wmCxL58WIlo [Acceso en 17 Sep. 2020].

Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), pp.273–335.

Vizentini, P.F. (2002). *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 1st ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Waltz, K.N. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.

Wittkopf, E.R., Jones, C.M. y Kegley, C.W. (2008). *American foreign policy: pattern and process*. Belmont: Thomson/Wadsworth.

Zajak, S. (2014). Pathways of transnational activism: A conceptual framework. In: *MPIfG Discussion Paper, No. 14/5*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG).