

Tipo de documento: Tesis de Grado

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Licenciatura en Estudios Internacionales

La política exterior de la administración Lula da Silva con Estados Unidos y China bajo el foco de la autonomía a través de la diversificación (2003-2010)

Autoría: Carosio, Ana Paula

Año: 2024

¿Cómo citar este trabajo?

Carosio, A. (2024) "*La política exterior de la administración Lula da Silva con Estados Unidos y China bajo el foco de la autonomía a través de la diversificación (2003-2010)*". [Tesis de Grado.

Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13332>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Argentina (CC BY-NC-SA 4.0 AR)

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

La política exterior de la administración Lula da Silva con Estados Unidos y China bajo el foco de la autonomía a través de la diversificación (2003-2010)

Alumno/a: Ana Paula Carosio

Tutor/a: Nicolás Comini

Junio, 2024

Abstract

La presente investigación analiza la orientación de la política exterior de Brasil (PEB) con Estados Unidos y China durante las dos primeras gestiones de Luiz Inácio Lula da Silva (enero 2003-diciembre 2010) bajo el enfoque teórico de la autonomía a través de la diversificación. La hipótesis del presente trabajo sostiene que, frente al escenario de cambio de distribución de poder global y el auge de la influencia de China en América Latina, Brasil buscó diversificar sus alianzas sin abandonar su vínculo con Estados Unidos, enfocándose en asociarse con países del Sur global, especialmente China, para disminuir las asimetrías internacionales. Se comparará la política exterior bilateral con Estados Unidos y China desde las dimensiones político-diplomático y económico-comercial, con el fin de determinar si hubo un alineamiento o confrontación con ambos países.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1: Introducción

- **Introducción..... 4**
- **Hipótesis y objetivos..... 5**
- **Estado del Arte..... 6**
- **Marco teórico..... 10**
- **Metodología..... 16**
- **Próximos pasos..... 18**

CAPÍTULO 2: La política exterior de Brasil en el plano interno durante la presidencia de Lula da Silva..... 19

- **La diplomacia presidencial en Brasil..... 21**
- **Pluralización del Ministerio de Relaciones Exteriores..... 25**
- **Otros actores centrales en la ejecución de la política exterior brasileña..... 27**

CAPÍTULO 3: Las relaciones bilaterales de Brasil con China y Estados Unidos durante la presidencia de Lula da Silva..... 32

- **Relaciones bilaterales con Estados Unidos 32**
 - Dimensión política-diplomática..... 32**
 - Dimensión económica-comercial..... 40**
- **Relaciones bilaterales con China..... 46**
 - Dimensión política-diplomática..... 46**
 - Dimensión económica-comercial..... 51**

CAPÍTULO 4: Conclusión del análisis..... 60

CAPÍTULO 1: Introducción

“Nuestra política exterior no puede limitarse a una sola región ni restringirse a una sola dimensión. Brasil puede y debe contribuir a la construcción de un orden mundial pacífico y solidario, basado en el Derecho y los principios del multilateralismo, consciente de su peso demográfico, territorial, económico y cultural, y de ser una gran democracia en proceso de transformación social.” (Amorim, 2003)

Brasil, como potencia regional (Onuki et al., 2016) se encuentra condicionado en un contexto de cambio de polaridad. El rápido surgimiento de China como potencia global, que viene a balancear la hegemonía de Estados Unidos (EE. UU), es uno de los ejes claves de este nuevo proceso de globalización y gobernanza global que se transita desde comienzos del siglo XXI. Apreciando una tendencia de desplazamiento del núcleo “centro” a “periferia” y de “norte” a “sur”, el papel de América Latina como arista de este nuevo triángulo de relaciones abre nuevos debates en la academia.

El auge de China en la región como receptor de materias primas, en conjunto con los sucesos del 11-S que provocaron que Estados Unidos centre su foco en Oriente, traen consigo una reconfiguración de la política exterior de los países latinoamericanos. Estos estaban sumidos bajo un descontento de las políticas neoliberales de la década pasada, propagando un discurso disidente hacia Washington y buscando nuevos socios comerciales como forma de disminuir la presencia norteamericana en sus territorios.

Como argumenta Stallings (2008, 1): *“Asia y América Latina parecen estar uniendo fuerzas en un proceso complementario, en el cual solo podría acelerar el proceso de desarrollo de Latinoamérica mientras aumenta su independencia respecto de la hegemonía hemisférica”*.

Estados Unidos ha tendido a ver a Brasil como un importante poder regional, pero la percepción de su importancia ha aumentado durante la última década, preguntando cómo deberían manejar las relaciones entre sí (O’Neil, 2010). En cuanto a China, ha desarrollado una alianza estratégica con Brasil, presentándose ambos como poderes emergentes (Haibin, 2010), la cual se ha ido profundizando no sólo en lo comercial sino también en la arena diplomática, a través de la creación de foros multilaterales como lo

es la alianza Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) y el “Grupo de los 20” (G20).

El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) remodeló la política exterior brasileña. Con el objetivo de reconstruir la identidad nacional, marcó especial énfasis en la integración regional como una nueva estrategia de inserción internacional y en la diversificación de alianzas, con la intención de transformar a Brasil en un actor global influyente.

En palabras de Battaleme (2016, 25): *“Esta es la primera vez que existe una multipolaridad de carácter global, de acuerdo con la cual los países más débiles tienen la posibilidad de actuar con grandes poderes de todos los continentes, obligando a mantener una diplomacia amplia y a congeniar intereses de potencias en ascenso y potencias establecidas”*.

Las ambiciones del Brasil de Lula se enfrentan ahora a la reconfiguración del poder mundial, teniendo como desafío armonizar la relación con ambas potencias, evitando la confrontación para no sufrir costos innecesarios.

Hipótesis y objetivos

La hipótesis del presente trabajo es que, frente a este nuevo escenario de cambio, la política exterior de Lula da Silva durante sus dos primeros mandatos (2003-2006 y 2007-2010) estuvo guiada por lo que se conoce como “autonomía a través de la diversificación” definida por Vigevani y Cepaluni (2007). Esto es, en la búsqueda de diversificación de las alianzas bilaterales y multilaterales de Brasil, no abandonó su vínculo con el hegemon norteamericano, pero tampoco se limitó a este. Más bien buscó expandir su autonomía a través de la asociación con países del Sur global, especialmente con China, intentando disminuir las asimetrías a nivel internacional con los países más poderosos.

El objetivo general de la investigación es describir la política exterior autonomista con Estados Unidos y China durante los dos primeros mandatos de gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (enero 2003-diciembre 2010) desde la perspectiva de la autonomía a través de la diversificación. A tal fin, la tesis se propone evaluar si Brasil efectivamente buscó un mayor acercamiento a China en un momento en el que la influencia de Estados Unidos en la región era baja. Por consiguiente, también se buscará ahondar si estos vínculos estuvieron más estructurados en el eje comercial o diplomático.

La importancia de la investigación radica en el aporte de conocimiento de la política exterior brasileña (de ahora en más PEB), en un período clave de la reconfiguración del poder mundial. Dicho trabajo pretende recuperar el concepto de Autonomía de Helio Jaguaribe (1979), siendo este un líder en el desarrollo de las teorías de las relaciones internacionales latinoamericanas, junto con la evolución del enfoque teórico por medio del concepto de “autonomía a través de la diversificación” formulada por Vigevani y Cepaluni (2007).

Estado del arte

El triángulo de relaciones entre Estados Unidos (EE. UU.)-América Latina-China ha generado un amplio debate en la reciente literatura, debido al aumento de influencia de China y el detrimento de la hegemonía norteamericana en la región. América Latina es una zona crítica para analizar esta transición de poder debido a la larga historia de superioridad que tiene Washington en ella. Sin embargo, el comienzo del siglo XXI comenzó con una tendencia de reversión de esta alineación política de los estados hacia el gigante americano.

Luego de la Guerra Fría, el alineamiento político y económico de América Latina hacia EE. UU alcanzó un punto crítico. Durante la primera década del siglo XIX esto ha sido revertido, en parte por el auge de China y por otro, el descontento hacia las políticas neoliberales del siglo, dando lugar al surgimiento de líderes de izquierda.

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 obligaron a EE. UU a centrar su atención en Medio Oriente y Asia Central, dejando de lado a América Latina en su lista de prioridades en materia de política exterior (Hakim, 2006). A su vez, el auge de las materias primas trajo a China como nuevo socio exportador de las economías latinoamericanas.

A principios de siglo, el colapso del modelo neoliberal fracturó los pilares de la integración regional (Turzi, 2017). Medidas como la desregulación laboral y financiera, privatizaciones de empresas estatales, junto con la retracción del estado, marcaron un descontento tal que abrió la vía para el ascenso de gobiernos progresistas de “nueva izquierda” (Luna & Kaltwasser, 2014). Esta nueva marea de gobiernos posliberales se caracterizó por atender a las demandas de su electorado aplicando políticas novedosas, de carácter nacionalista y proteccionista, otorgándole un papel central al estado en el desarrollo económico, político y en la atención social. A la vez, esta ola rosada compartía el descontento de las políticas previamente promovidas por Washington.

El giro ideológico hacia la izquierda (Levitsky & Roberts, 2011) trajo consigo una reestructuración de las políticas domésticas y exteriores de los distintos países de Latinoamérica, quienes no escapan de las dinámicas de latente reconfiguración del nuevo orden mundial. Autores como Neto y Malamud (2015), consideran que la izquierda política latinoamericana ha estado tradicionalmente asociada con el sentimiento de antiamericanismo, visible en las declaraciones y acciones internacionales de presidentes y cancillerías.

Junto con esta disminución de la influencia norteamericana, es relevante analizar el desarrollo de China, el cual aparece como actor disputante de la hegemonía mundial. En América Latina, el boom exportador de materias primas ha convertido a China en el principal receptor de estas exportaciones, aumentando la influencia de Beijing en la región (Perez Le Fort, 2005). Autores como Urdinez (2016) examinan este triángulo de relaciones a través de la Teoría de la Transición Hegemónica de Gilpin (1983), que sugiere que las hegemonías en declive intensifican la competencia por el control de los recursos naturales mediante alianzas comerciales. A través de un análisis comercial y diplomático, Urdinez sostiene que la “hegemonía estadounidense de hecho se relaciona de manera negativa con la inversión, el comercio y la penetración de crédito chino” (p.23). Los resultados de su análisis proponen que, en aquellos estados en los que los lazos con Estados Unidos fueron debilitados, China tuvo un mayor alcance en términos de influencia. En otras palabras, Beijing llenó el “vacío” dejado por una declinante presencia estadounidense en su propio “patio trasero”. Esto puede ser representado como una oportunidad para contrarrestar la histórica influencia de Estados Unidos en la región. Lo que se percibe como una amenaza para Estados Unidos en su patio trasero, es visto por América Latina como una oportunidad para reducir su dependencia del hegemón norteamericano.

Ante el auge de China en Latinoamérica, el mundo de la academia no ha dejado de debatir sobre la influencia positiva o negativa de este aspecto. Autores como Perez Le Fort (2006) ven el aumento de la presencia del país oriental como una estrategia de oportunidad de promover el multilateralismo y multipolaridad para balancear el poder de Estados Unidos en la región. El aumento de la ganancia de exportaciones generado por la demanda China ha sido observado como un fuerte beneficio para muchos países en desarrollo. En términos de inversión China, se ha destacado la contribución a la construcción de

infraestructura a estos países. Muchos optimistas ven a China como una alternativa al dominio de viejos poderes como Estados Unidos y Europa (Jenkins, 2010).

Por otra parte, otro sector de la academia sostiene que hay una sobreestimación del impacto positivo del gigante asiático. Su argumento consiste en que las importaciones Chinas compiten contra muchos productores del mercado doméstico. Mientras que los optimistas ven esto como algo positivo, al alentar a la competencia, los pesimistas conjeturan que el alto nivel de competencia chino en productos manufacturados alienta a la “desindustrialización” de otros países en desarrollo, al estimularlos a especializarse en la producción de materias primas. Muchos defienden que es simplemente otra reproducción de relaciones de dominancia entre centro y periferia (Rafael Fernández de Castro & Laura Díaz Leal, 2007).

De todas maneras, a pesar de la rápida influencia creciente de China en la región, considero pertinente enfatizar en que esta diversificación no debe ser exagerada. Es decir, la presencia de Estados Unidos en Latinoamérica es aún más importante que China. Según datos provistos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), para América Latina, el comercio con Estados Unidos es aún cuatro veces más importante que con China en el periodo de 2003-2010. Mientras que la inversión de Estados Unidos continúa representando la mayor parte de los flujos de entrada en la región, según datos provistos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Además, uno de los principales objetivos que tiene China en la región es que los países cambien el reconocimiento diplomático de Taiwán (Roett & Paz, 2008). Otro factor que influye en la relación de China con Latinoamérica es que sus relaciones con Estados Unidos, a nivel económico y político, son mucho más importantes que sus relaciones con Latinoamérica. Dicho esto, la política de China en el continente ha sido más pragmática que ideológica, buscando mantener buenas relaciones con los distintos gobiernos. (Jenkins, 2010).

Actualmente China no posee el capital económico y político para desafiar y superar la hegemonía estadounidense en Occidente, especialmente en Latinoamérica. Aun así, esto no significa que el crecimiento de éste no provea cierto grado de autonomía a los gobiernos en América Latina.

Uno de los puntos clave del debate es acerca del papel que pueda jugar Brasil en ello, al ser considerado un eventual líder regional (Urdinez, 2016). La relación histórica de Brasil

con las potencias mundiales en los siglos XX y XXI, es uno de los temas centrales que se han estudiado desde el enfoque de la autonomía. Helio Jaguaribe retoma el diagnóstico de la corriente desarrollista de la CEPAL¹ (Simonoff & Lorenzini, 2019), para avanzar en la conceptualización de lo que él llama Modelo Autónomo del Desarrollo e Integración de América Latina (MADIAL). Este conceptualiza el desarrollo cepalino desde una visión más amplia, incluyendo el aspecto económico, político, cultural, social y tecnológico; los cuales son dimensiones esenciales para avanzar en lo que él denomina un “proyecto autonomizante” (Jaguaribe 1969; Jaguaribe 1972). De acuerdo con la visión de Jaguaribe (1979), para acceder a la autonomía, un país no solo debe cumplir con los requisitos estructurales de viabilidad nacional y permisibilidad internacional; sino también con requisitos funcionales como el rol de las élites políticas y su capacidad para adaptarse a los cambios del sistema internacional. En Brasil, esta idea ha evolucionado con sus propias particularidades. En 2007, Vigevani y Cepaluni modelan el concepto de “Autonomía a través de la diversificación”, tras un nuevo contexto político-económico, con el ascenso de potencias emergentes como China en las dinámicas de poder global. En consonancia con este enfoque teórico, la administración de Lula implementó cambios que siguieron varias directrices específicas: promover un mayor equilibrio y reducir el unilateralismo en las relaciones internacionales, fortalecer tanto los lazos bilaterales como multilaterales para incrementar la influencia de Brasil en las negociaciones globales, ampliar las relaciones internacionales para aprovechar posibles aumentos en los intercambios económicos, financieros, tecnológicos y culturales, y evitar compromisos que pudieran afectar el desarrollo sostenible a largo plazo.

La personalidad y carisma de Lula han jugado un papel central en esta redefinición de la figura de Brasil en el plano externo (Amorim, 2010). Es observable que, a partir de los 2000, hay una tendencia creciente por parte de la administración de Lula en no alinearse a los Estados Unidos y a su orden liberal, buscando “restringir” su poder (Spektor, 2019). Esto se puede observar a través de la promoción de alianzas regionales como los BRICS, el Foro de Diálogo India, Brasil y Sudáfrica (IBSA), o la coalición India-Brasil en las negociaciones de Doha Round. Spektor afirma que el comportamiento brasileño debería verse como un intento de evitar la exclusión de Brasil, en lugar de intentar complicar el ejercicio de poder norteamericano. El ascenso de Brasil en el orden mundial coincide con

¹ Tanto Jaguaribe como Escudé comparten la noción de que el sistema internacional está conformado por países desarrollados (centro) y países subdesarrollados (periferia).

el declive de poder relativo de Estados Unidos (Schenoni, 2012), lo que a su vez provoca que los países sudamericanos más poderosos tiendan a alinearse menos con el hegemon (Mouron & Urdinez, 2014).

En cuanto a China, en 1993 este país reconoció a Brasil como su "socio estratégico" (Memorando de Entendimiento entre la República Federativa de Brasil y la República Popular de China, 2004, Artículo 1), siendo el primer país de América Latina en recibir tal designación (Jenkins, 2012). Para el año 2010, China se había convertido en el socio comercial más significativo de Brasil, siendo el principal destino de sus exportaciones de hierro, soja y petróleo. Diversos autores consideran que la relación entre ambos países es predominantemente comercial, y sugieren que el gobierno de Lula tiende a salir desfavorecido de esta (D'ávila & Stuenkel, 2010; Jenkins, 2012). Además, China no respaldó la inclusión de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y su alianza no logró alcanzar acuerdos en la Ronda de Doha, especialmente en materia agrícola, donde no lograron un consenso mutuo.

La literatura existente sobre las relaciones de Brasil con China y Estados Unidos es mayoritariamente estudiada bilateralmente; esto es, por separado y menor aún bajo el lente de la autonomía por la diversificación. Es por ello que, el objetivo de esta investigación es desarrollar la relación de Brasil con China y Estados Unidos bajo la perspectiva de la autonomía por la diversificación. Este trabajo profundizará en el enfoque propuesto por Vigevani y Cepaluni en los ámbitos comercial y diplomático, comparando las relaciones de Brasil con ambos países y explicando dicho análisis. Además, se pretende analizar el alineamiento de Brasil con respecto a estos dos países y describir el acercamiento que ha adoptado.

Marco Teórico

La disciplina de las Relaciones Internacionales ha sido construida y conceptualizada a raíz de los problemas emergentes para los países del "Norte Global" o países desarrollados. Específicamente, el Sur Global y América Latina han sido receptores de las teorías y debates del norte, más que creadores de conocimiento. Sin embargo, la región latinoamericana se ha encargado de generar una producción teórica propia, aunque en gran medida debatida y/o desconocida fuera de la región. Diversos han sido los aportes latinoamericanos, siendo uno de ellos la Escuela de la Autonomía desarrollada por Juan Carlos Puig en Argentina y Helio Jaguaribe en Brasil.

Para comprender la propuesta autonomista en Brasil, presentaremos la visión de Helio Jaguaribe, pionero de este enfoque teórico en Sudamérica. Desde lo explicativo, y desde un punto de vista analítico, el sistema internacional se encuentra estratificado a partir de cuatro niveles decrecientes, de acuerdo con la capacidad de autodeterminación de los estados (Jaguaribe, 1979). En el nivel más alto de autodeterminación estatal, se encuentra la primacía general, conformado por Estados Unidos y en su momento, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). El segundo nivel está conformado por países que ejercen hegemonía en determinadas áreas, etiquetados como estados que poseen primacía regional. Aquí se encuentra China, en el siglo XX; la URSS, debido a su control sobre Cuba; algunos países africanos; IndoChina y ciertos estados europeos orientales. El tercer nivel es el de la autonomía, caracterizada por países que poseen los recursos para imponer penalidades a un eventual agresor. Este grupo posee un amplio margen de autoconducción de políticas internas y una considerable capacidad de actuación internacional de manera independiente. Dentro de este nivel, se distinguen la "autonomía regional" (por ejemplo, Irán en Medio Oriente y Brasil en América del Sur) y la "autonomía sectorial" (ejemplificada por Arabia Saudita en el plano económico). En el nivel más bajo se encuentra la dependencia, caracterizada por países que dependen en gran medida de decisiones y factores externos, ya sean de estados con primacía general o regional (Jaguaribe, 1979).

De este modelo se derivan dos tipos de relaciones entre los estados: las relaciones de cooperación y conflicto entre las superpotencias, y las relaciones entre el centro y la periferia. Aunque estos tipos de relaciones son diferentes, ambos comparten una fuerte asimetría estructural y tensiones intrainimperiales" (Jaguaribe, 1979).

En este sentido, el concepto de autonomía de Jaguaribe es entendido como:

“La capacidad de tomar decisiones convenientes al interés nacional y orientada a superar los condicionamientos objetivos de la realidad internacional, como el poder y la influencia de los Estados y las empresas transnacionales que forman parte del oligopolio internacional de poderes, alude a la convicción de la élite para elegir libremente el modelo económico y político que considere más apropiado para conducir a la sociedad hacia un proceso de desarrollo autónomo integral” (Simonoff & Lorenzini, 2019, 99)

Es importante destacar que la conquista de la autonomía no es estable ni permanente, siendo una política que debe ser compartida por las élites y masas, concebida como una meta a mediano-largo plazo. Desde una visión estructural, el acceso a la autonomía está sujeta a dos condiciones básicas que deben poseer los estados aspirantes a la misma: la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional.

En lo que respecta a la viabilidad nacional de un país, la misma “depende, para un determinado momento histórico, de la medida en que disponga de un mínimo crítico de recursos humanos y naturales, incluida la capacidad de intercambio internacional” (Jaguaribe 1979, 96). El concepto abarca el conjunto de condiciones internas que deben disponer los países dependientes, que el autor califica como indispensables, para que la élite nacional y autonomista pueda iniciar un proceso gradual de desarrollo superador de la dependencia a mediano plazo. Dicho "mínimo crítico" incluye la población, territorio, recursos naturales y estratégicos, y la capacidad de intercambio internacional, asignando al Estado un rol activo en la promoción de políticas públicas que mejoren la inserción internacional.

El papel de las élites en la viabilidad nacional es crucial. Como sostienen Ramanzini y Vigevani (2014), en un sistema internacional estratificado, la capacidad de inserción de un estado depende en gran medida del "compromiso explícito de las élites con un proyecto nacional". Jaguaribe sugiere que, en la medida en que las élites apoyen un proyecto nacional, el estado tendrá mayores posibilidades de inserción autónoma en el sistema internacional (Briceño Ruiz & Simonoff, 2017).

Acerca de la permisibilidad internacional, esta es aludida a las condiciones que permiten a un estado o conjunto de estados emprender una estrategia de autonomía, teniendo en cuenta la situación que ofrece el sistema internacional. En otras palabras, si los Estados que conforman el oligopolio de poderes permiten un clima de flexibilidad de maniobra para el país que busca autonomizarse. Jaguaribe (1979) define esta permisibilidad como:

“La medida en que, dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países, dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción, como el desarrollo de una apropiada capacidad económico-militar, o también externas, como el establecimiento de convenientes alianzas defensivas” (Jaguaribe 1979, 97).

Es relevante destacar que el concepto de autonomía se articula junto al de integración, ya que esto elevaría los costos de una intervención directa y favorecería la multiplicación de recursos y mercados. Además, optimizaría la escala de producción, garantizaría el desarrollo y fortalecería la viabilidad individual mediante una viabilidad colectiva de naturaleza regional. El peor escenario para un estado que busca desarrollar su autonomía sería, por ejemplo, la intervención militar directa de Estados Unidos en su territorio (Lorenzini & Simonoff, 2019). Por ello, los gobiernos deben ser conscientes de su verdadera situación en términos de viabilidad nacional individual y sus márgenes de maniobra a nivel externo.

Russell y Tokatlian (2002) sostienen que hay una tendencia histórica hacia políticas de diversificación para lograr mayor autonomía y desarrollo nacional, especialmente en países que buscan ampliar su rango de acción y maniobra internacional. En las líneas de la autonomía, se inscribe el concepto de “autonomía por la diversificación” desarrollado por Vigevani y Cepaluni (2007) que refiere como la manera de adherirse a las normas y principios del sistema internacional por medio de alianza sur-sur, incluyendo alianzas regionales y a través de acuerdos con aliados no tradicionales como lo son los países de Asia pacífico y África, intentando reducir las asimetrías en las relaciones externas con países poderosos.

El tema de la autonomía política siempre ha sido crucial para los estados que no forman parte de las grandes potencias, debido a sus limitaciones para definir sus propias acciones, metas e intereses (Russell & Tokatlian, 2001). Específicamente, la diversificación procura multiplicar los lazos externos para así, contrarrestar y compensar la dependencia de un solo estado que posee una gran capacidad de influencia y alta dotación de recursos (Russell & Tokatlian, 2013). Brasil no ha sido una excepción a esta tendencia. Como sostuvo Lula Da Silva en 2007: “su administración busca mantener buenas relaciones políticas y comerciales con los grandes poderes a la vez que busca priorizar los lazos con el sur” (Vigevani & Cepaluni, 2007, 14).

Al final de su mandato, Cardoso estaba preocupado por el crecimiento del unilateralismo estadounidense. En contraste, la administración de Lula Da Silva se enfocó en contribuir a un mayor equilibrio internacional, atenuando el unilateralismo mediante el fortalecimiento de relaciones bilaterales y multilaterales en el ámbito político y económico, evitando acuerdos que pudieran comprometer el desarrollo del país (Vigevani y Cepaluni, 2007). Como señaló Guimarães en 2006, “Brasil debe reaccionar a las

iniciativas políticas de las grandes potencias, especialmente Estados Unidos, articulando alianzas políticas, económicas y tecnológicas con países periféricos del sistema internacional y defendiendo sus propios intereses” (Vigevani & Cepaluni, 2007, 8).

Esta consolidación del multilateralismo se vio efectuada mediante dos cambios cruciales en el plano interno de la ejecución de la PEB: el uso de la diplomacia presidencial por parte de Lula da Silva y la pluralización del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Ambos procesos comenzaron a finales de la Guerra Fría, pero se vieron acelerados durante la década de 1990.

El fenómeno de la diplomacia presidencial como forma de hacer política exterior, es comúnmente utilizado para describir la participación personal, efectiva y activa del presidente en el armado y ejecución de la política exterior del país. Este término se remonta a los escritos de Sergio Danese (2017, 67), quien la define como “la conducción personal de asuntos de política exterior, fuera de la mera rutina o deberes ex officio, por parte del presidente o, en el caso de un régimen parlamentario, por el jefe de Estado y/o el jefe de gobierno.”

El autor desarrolla que uno de los precursores de este tipo de diplomacia es el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. En vistas de reconstruir la imagen de Brasil al mundo, Cardoso reestructuró ciertos mecanismos de política exterior, como, por ejemplo, vaciar ciertas funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (también llamado Itamaraty), el cual era altamente reconocido por la autonomía que gozaba. El impacto de esto fue tal, que generó la impresión de que la diplomacia brasileña estaba siendo construida desde cero. La numerosa lista de viajes presidenciales realizados, el discurso presidencial, así como también la creación de dos órganos de asesoría directa en el área externa (La Cámara de Comercio Exterior y la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional), le otorgaban al presidente una capacidad de articulación de la política externa sin precedentes (Santos, 2021). Como sostiene el ministro Lampreia en 1996:

“El presidente Fernando Henrique inició una intensa agenda de viajes diplomáticos con los que participará personalmente en la política exterior de su gobierno. La Diplomacia de Jefes de Estado, que se remonta a los orígenes del Estado-Nación soberano, se utilizó en importantes encrucijadas de la Historia y, más recientemente, se ha convertido en una rutina para tratar asuntos de mayor importancia entre Estados, una marca distintiva de la diplomacia contemporánea. [...]

Los presidentes han sido los principales impulsores de iniciativas diplomáticas, abriendo espacios y alternativas que son profundizadas y trabajadas por las cancillerías, cuyo papel se fortalece así. [...] Con preocupación por el equilibrio y el pragmatismo político, y teniendo en cuenta la facilidad con la que el Presidente Fernando Henrique. Ante su agenda externa y la necesidad de recorrer el mundo promoviendo Brasil y sus intereses nacionales, el Itamaraty y la presidencia combinaron los cuatro tipos de compromisos internacionales que pueden involucrar al Jefe de Estado, por un lado, con el perfil de diplomacia activa y el interés que Brasil despierta en el exterior, por el otro. El resultado fue el programa más intenso que la diplomacia brasileña haya propuesto jamás a un presidente.” (Danese, 2017, 67).

Cómo se desarrollará en las siguientes secciones, durante los dos primeros mandatos de Lula da Silva este concepto se manifestará en la reconfiguración de la PEB a través de una profundización de las aspiraciones de Cardoso. El uso de los viajes presidenciales y la participación en foros, así como también su carisma y personalidad, son herramientas que llevan a que Lula establezca un nuevo estándar en la diplomacia presidencial.

Respecto a la pluralización del Itamaraty, este ha sido conocido por su autonomía histórica (Cason y Power, 2009). Fue el Barón de Río Branco quien, en su tiempo como ministro de Relaciones Exteriores en 1902, fomentó la formación de diplomáticos, permitiéndole al Itamaraty construir una tradición de competencia y profesionalismo en materia de asuntos exteriores (Bernabé, 2010). Este órgano siempre ha poseído un notable nivel de profesionalización en sus diplomáticos, un alto grado de autonomía burocrática y asolación. Su organización siempre fue diferente a la de los demás ministerios y muchas de sus responsabilidades principales eran monopolistas, teniendo el control total sobre el diseño y ejecución de la política exterior y comercial. Después de 1988, con el establecimiento de una nueva Constitución para el período redemocratizado, hay un esfuerzo por democratizar Itamaraty, que alcanzó su punto máximo en el cambio de siglo (Guedes. H, 2019).

La redemocratización de Brasil a finales del siglo XX, la consiguiente reorganización de la sociedad civil y la inserción internacional del país a partir de los años 1990 exigieron un replanteamiento del modus operandi de este ministerio. Cuestiones relativas a los procesos de integración y a la constitución del Mercosur, la postura del país frente a temas a la vez nacionales y globales (desarrollo económico, medio ambiente, alimentos transgénicos, conflictos, etc.) y la intención de Brasil de participar más activamente en

Organizaciones y Foros Mundiales, han llevado a cambios importantes dentro del Ministerio (Bernabé, 2010). Estos cambios se notan cuando se observa una mayor comunicación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y otros Ministerios, pero son más visibles cuando se evalúan los debates de Itamaraty con diversos sectores de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, asociaciones comerciales, organizaciones no gubernamentales).

Es en este escenario de transformación donde se desarrolla la diplomacia presidencial (Danese, 2017), junto con una creciente presión de diversos sectores sociales que surgieron con la vuelta de la democracia.

De esta manera, tomando prestado el concepto de la autonomía por la diversificación, analizaremos los dos primeros mandatos de Lula Da Silva y su relación con Estados Unidos y China en la dimensión diplomática y comercial, que serán especificadas a continuación en el apartado metodológico.

Metodología

En esta investigación se realizará un estudio de caso de carácter cualitativo. Se pretende analizar y describir la orientación de la política exterior de Brasil respecto a China y Estados Unidos, enfocándose en las arenas económico-comercial y político-diplomática, para evaluar su alineamiento. Este análisis se llevará a cabo mediante el uso de fuentes primarias y secundarias.

Según la literatura especializada, el análisis de política exterior supone, por definición, la centralidad que ocupa el Poder Ejecutivo en su diseño e implementación. La toma de decisiones es ejecutada por los líderes del gobierno en el contexto de restricciones y ventajas del ambiente internacional pero también en un escenario doméstico poblado por instituciones, actores e ideas que dan forma a las decisiones de política exterior. Dicho esto, entenderemos política exterior como un tipo de política pública condicionada por variables internas, como factores históricos, económicos, sociales y de liderazgo de las élites; y también por variables externas, que serían la coyuntura internacional y relación con los demás países. (Tokatlian y Merke, 2014).

Dada esta definición el estudio emplea indicadores cualitativos para evaluar la relevancia del Poder Ejecutivo y la Cancillería brasileña en la formulación y ejecución de la política exterior, así como para examinar sus intenciones de diversificación. Se incluirán

discursos y comunicados oficiales emitidos por el gobierno, además de trabajos académicos de investigadores y miembros involucrados en la formulación de la política exterior.

Para analizar la orientación de la política exterior de Brasil, se considerarán dos dimensiones principales: la político-diplomática y la económico-comercial.

En la dimensión político-diplomática, se observarán los siguientes indicadores:

- Cantidad de visitas entre los estados
- Cantidad y calidad de los acuerdos bilaterales firmados
- Roces diplomáticos

En la dimensión económico-comercial, se utilizarán los siguientes indicadores:

- Comercio internacional
- Inversiones
- Cantidad de medidas antidumping

Esta metodología permitirá una comprensión detallada y profunda de la política exterior brasileña, proporcionando un análisis exhaustivo de su orientación y estrategia en el ámbito internacional.

Para analizar la alineación de la política exterior de Brasil, utilizaremos como análisis la alineación-confrontación del país con Estados Unidos y China mediante una matriz de operacionalización de variables. En esta, se indicarán dentro de cada arena si hubo alineamiento o no y una descripción breve al respecto.

Tabla 1*Indicadores de evaluación de la política exterior de Brasil*

ARENA	INDICADORES	ALINEACIÓN CON EE. UU (Alta- media-baja)	ALINEACIÓN CON CHINA (Alta-media- baja)
Político-diplomatico	Visitas entre los Estados		
	Cantidad y alcance de los acuerdos bilaterales firmados		
	Roces diplomáticos		
Económico-Comercial	Comercio internacional		
	Inversiones		
	Medidas antidumping		

Fuente: elaboración propia.

Próximos pasos

En el próximo capítulo se pretende describir el estado del arte sobre los estudios enfocados en analizar la PEB alrededor de las relaciones con China y Estados Unidos en una coyuntura de cambio en el sistema de distribución de poder mundial. A su vez, se formulará el marco teórico de trabajo y la metodología utilizada.

El tercer capítulo, se dedica a contextualizar y analizar las relaciones bilaterales de Brasil con Estados Unidos y China durante los dos primeros mandatos de Lula da Silva tanto en el eje económico-comercial como político-diplomático. Finalmente, y a modo de conclusión, el cuarto capítulo compara ambos casos.

CAPITULO 2: La política exterior de Brasil en el plano interno durante la presidencia de Lula da Silva

“Queremos una política exterior que represente la cara de Brasil. El Brasil democrático que estamos construyendo, que sea más que una forma de nuestra proyección en el mundo, que sea también un elemento sustancial de nuestro proyecto de desarrollo nacional. (...) Tenemos que ocupar el lugar que nos corresponde en el mundo, en defensa de los intereses nacionales. Se necesita compromiso y orgullo, pero también respeto por otros países, ya sean pequeños o grandes, ricos o pobres” (Da Silva, 2007 en Repertório de Política Externa: Posições do Brasil, 2007, 26).

La diplomacia del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva ha sido calificada como “activa e altiva” en numerosas ocasiones por Celso Amorim, canciller del gobierno y personaje clave en el entramado de la política exterior brasileña (Almeida, 2004). Tanto el Jefe de Gobierno como su canciller, han participado intensamente en una amplia gama de foros relevantes, demostrando un alto nivel de profesionalismo y preparación en la diplomacia brasileña. Este enfoque activo se refleja principalmente en las negociaciones comerciales internacionales y en la búsqueda de una coordinación política activa, haciendo alarde de un fuerte multilateralismo, defendiendo la soberanía e igualdad de todos los países con mayor énfasis retórico que en la administración anterior (Almeida, 2010). Uno de los rasgos esenciales de la política exterior de Lula da Silva es su visión universalista, fomentando un sistema internacional en el que los países del norte global desarrollen un mayor y mejor diálogo con los países del sur. Plantea la evolución desde un sistema unilateral centrado en EE. UU y Europa, a un mundo compuesto por varios polos de equilibrio con potencias medias desempeñando un rol clave en cada región (Giaccaglia, 2010). Esto implicó la toma de ciertas decisiones a nivel externo, ampliando la participación de Brasil en el ámbito internacional, ejecutando ciertas medidas necesarias en la ejecución de políticas a nivel interno. Como describen Vigevani y Cepaluni (2007, 322):

“Existe un acuerdo tácito entre miembros del gobierno de Lula da Silva que apunta a enfatizar que Brasil está buscando alternativas a la fuerte influencia política y económica de los países ricos, particularmente de América del Norte. Estas acciones y retórica tienen como objetivo ampliar las opciones del país para actuar en diferentes niveles (comercial, de seguridad, regional), profundizando las asociaciones con las naciones en desarrollo”.

Diplomáticamente, se destaca la crítica postura de Lula respecto a la globalización y apertura comercial, con un mayor compromiso de reafirmar las posiciones tradicionales de Brasil en materia de negociaciones comerciales (Da Silva, 2003). Su gobierno enfatiza en la búsqueda de acceso a los mercados de los países desarrollados, pero con un mantenimiento de mecanismos que favorezcan a los países en vías de desarrollo. Esto es, no buscó involucrarse en las demandas de liberalización que podrían comprometer a la capacidad nacional de Brasil (Almeida, 2004).

La búsqueda por obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, la fuerte oposición al unilateralismo mediante el fortalecimiento regional de Latinoamérica y la creación de instituciones no formales como BRICS e IBSA, son algunas posiciones tomadas por este presidente. Esta actitud en cierta forma rompe con el Brasil del pasado, el cual reestructuró su política exterior dado un orden internacional distinto al precedido por la Guerra Fría (Cason y Power, 2009).

De acuerdo a Waltz (1959), la política exterior de un país puede ser categorizada en tres arenas: a nivel internacional, con cambios en el sistema internacional; a nivel nacional, donde priman los grupos de interés doméstico u organizaciones estatales; y a nivel individual, por los líderes particulares de cada estado. Dicha postura es retomada por Cason y Power (2009) para el caso brasileño, sosteniendo que este fenómeno posee una multicausalidad. A fines de la Guerra Fría, a nivel internacional, los líderes de Brasil debieron revisar el lugar que ocupaba su estado en el mundo. A nivel nacional, el país se encontraba en un proceso de democratización donde se pluralizaron miles de voces, como la opinión pública y distintos actores sociales. Mientras que a nivel individual, se encuentra a Luiz Inácio Lula da Silva, quien aumentó su participación como presidente en el armado de la política exterior. Específicamente, a nivel doméstico es observable una reconfiguración de la política exterior de Brasil en cuanto a la pluralización de la histórica autonomía del Ministerio de Relaciones Exteriores, también llamado *Itamaraty*. En cuanto a nivel personal, nos encontramos a Lula en el centro de la escena, desarrollando el ejercicio de lo que se conoce como “diplomacia presidencial”, concepto definido por el diplomático Sergio Danese (2017).

En este nuevo capítulo de la democracia brasileña, la diplomacia comienza a tomar una apariencia nueva que será detallada en la siguiente sección. Se ahondará en detalle sobre la acción directa y personal del presidente en la agenda externa, así como también una nueva flexibilidad por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, con un aumento de

actores en la toma de decisiones. Por último, pero no menos importante, se menciona el rol de ciertas figuras claves en este restablecimiento/reestructuración del arte de la diplomacia, tales como lo fueron el vocero presidencial, Marco Aurelio García, así como también la participación del secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães y el canciller Celso Amorim.

Diplomacia presidencial

Visto conceptualmente, la diplomacia de alto nivel puede ser observada como un sinónimo de diplomacia por parte de jefes de Estado, representantes o gobiernos ya que estos asumen tareas que están fuera de las meras tareas de un presidente. Siguiendo esta idea, Danese (2017) argumenta que a medida que se renuevan los procesos diplomáticos, tales como la ampliación de las áreas activas de la diplomacia, la diversificación de sus temas y la institucionalización de foros regionales o internacionales exclusivos para representantes, se vuelve aún más crucial la conducción personal y efectiva de estos procedimientos para lograr el reconocimiento y proyección de los intereses de la agenda de política exterior del estado en la arena internacional.

Específicamente, el mandato de Lula da Silva sigue en línea con las aspiraciones de Cardoso de reconfigurar una nueva actuación en la política exterior de Brasil, estableciendo un nuevo nivel de referencia en el panorama de la diplomacia presidencial, demostrando una cara carismática, original y con paradigmas ideológicos propios (Santos, 2021). Lula continuó con gran parte de los objetivos y políticas implementadas por Cardoso en cuanto a la formación de una agenda repleta de viajes, reuniones y participaciones internacionales (Sales, 2007). Sin embargo, la diferencia yace en cómo esta fue perpetuada. Para autores como Vigevani y Cepaluni (2007), el gobierno de Lula mantuvo una diplomacia presidencial activa, buscando nuevas formas de inserción mundial y siendo más asertivo respecto a las reformas de las instituciones multilaterales, marcando una agenda más social en la política exterior, al enfatizar la alianza sur-sur (Lima, Hirst, 2006). Aprovechando el aislacionismo norteamericano, resultado de los ataques del 11-S y la invasión a Irak, Lula buscó fortalecer la proyección a nivel internacional de Brasil, con el objetivo de incluirlo en la lista de países cuyas capacidades pueden contribuir a la construcción de un nuevo orden mundial. Así, se priorizó las relaciones con países en desarrollo, enfatizando en el fortalecimiento de la multipolaridad política y económica (Vieira, 2017). A través de una política que abogaba por la autonomía a través de la diversificación, el activismo de Lula estuvo basado en cientos

de viajes oficiales, intensa participación en foros multilaterales, nuevas iniciativas y esfuerzos por establecer relaciones con actores de relevancia internacional, destacando países en desarrollo como Sudáfrica, China, India y países vecinos.

Es importante recordar que este protagonismo de la figura presidencial en el ámbito de las relaciones exteriores no forma parte de la tradición brasileña. Las negociaciones internacionales más relevantes eran manejadas directamente por el Itamaraty mientras que el poder ejecutivo no desarrollaba políticas autónomas de dicho ministerio (Giaccaglia, 2010). A partir de la década de los noventa, como resultado de un mundo más interconectado, los jefes de gobierno comenzaron a participar más activamente en la política internacional.

Este activismo se vio reflejado en los viajes presidenciales, ya que Lula es el presidente que ha realizado un mayor número de viajes sobre un mayor número de regiones, comparándolo con los demás presidentes, alcanzando un total de 146 viajes internacionales en alrededor de 85 países (Almeida, 2004). Tan solo en sus primeros cuatro años, efectuó alrededor de 60 viajes, enfatizando la visita en regiones que antes no habían sido alcanzadas como Asia, África y Medio Oriente, y específicamente China, país que Brasil visitó por primera vez en dos ocasiones en el mismo año en 2004. Lula institucionaliza un multilateralismo fuerte como medio para lograr una mayor internacionalización brasileña, para así también contrarrestar el unilateralismo estadounidense (Amorim, 2010). Aun así, este énfasis en afianzar las relaciones con el sur global, no implicó una ruptura con Estados Unidos Lula buscó continuar las relaciones de cooperación, definiendo el vínculo con Estados Unidos como importante pero no esencial para alcanzar los objetivos diplomáticos de la gestión. El gobierno de Lula, en general, buscó una relación estrictamente recíproca, en defensa de los intereses nacionales (Almeida, 2004). Esto se observa en cómo Estados Unidos fue uno de los países con mayores visitas realizadas (alrededor de 6).

La alta diplomacia como instrumento ha alcanzado, junto con los viajes y reuniones, un lugar de cierto privilegio en la formulación y ejecución de la política exterior. Aun así, es importante categorizar la agenda de viajes ya que la misma es amplia, y un viaje puede representar miles de objetivos y no un único propósito (Danese, 2017). El gran volumen de viajes internacionales no debe verse como sinónimo de diplomacia presidencial, ya que la diplomacia de viajes es uno de los aspectos de la diplomacia de presidentes. Sin

embargo, los viajes oficiales son referentes para evaluar si existe o no un instrumento diplomático en la actuación de los presidentes en materia de política exterior.

Continuando con la conceptualización de la diplomacia presidencial de Danese, otro rasgo importante a la hora de examinar esta herramienta es la característica personal de los líderes. Dicho autor toma a Laura Neack (2003) para profundizar en esto y comprender la relación entre el perfil de los mandatos y la forma en que se comportan en la formulación de la política exterior. Neack sostiene que “la forma en que los líderes afronta las situaciones está muy relacionada con sus características personales, incluida su trayectoria social y educativa, experiencias previas, ambiciones y visión del mundo” (p. 60).

Siguiendo esta línea, podemos observar que la política diplomática de Lula está relacionada con su formación académica y contexto socioeconómico en el que fue criado, al provenir de una situación financiera relativamente pobre y de movimientos sindicales. Siendo líder sindical y diputado federal, su figura de poder era reconocida a nivel nacional considerándose un personaje “tradicionalmente brasileño” (Almeida, 2003). El gobierno de Lula vio la política exterior como una oportunidad para posicionar a Brasil ante el mundo de manera tal que Brasil diversifique sus vínculos. En palabras del presidente,

“En estos dos años, buscamos redefinir el lugar de Brasil en el mundo. Necesitamos controlar soberanamente nuestro desarrollo y reducir la dependencia de las vulnerabilidades externas de la economía, sin sucumbir a las tentaciones de un camino de aislamiento. (...) Cumplimos la promesa de darle un sentido estratégico al acercamiento con grandes naciones emergentes como China, India, Rusia y Sudáfrica. Juntos, nuestros países juegan un papel fundamental en la configuración de un nuevo escenario económico y comercial internacional. geografía. Todo esto se hizo sin comprometer el excelente nivel de relaciones que mantenemos con nuestros grandes socios desarrollados: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón”. (Da Silva, 2005 en Repertório de Política Externa: Posições do Brasil, 2007, 20)

En el proceso de toma de decisiones en la arena internacional, el presidente no actúa solo. En el caso de Brasil, los actores que más cercanamente rodean a Lula en esta área son el histórico Itamaraty, encabezado por Samuel Pinheiro Guimarães; el Partido de los

Trabajadores; la figura del embajador Celso Amorim y el vocero presidencial, Marco Aurelio García.

En cuanto al Partido de los Trabajadores (PT de ahora en más), como se detalla en Almeida (2003, 88), este sostuvo como programa original en materia de Política exterior “una política internacional de solidaridad entre los pueblos oprimidos y de respeto mutuo entre las naciones que profundice la cooperación y sirva a la paz mundial. El PT presenta claramente su solidaridad con los movimientos de liberación nacional”. En su Plan de Acción de Independencia Nacional, destacan la lucha contra la dominación imperialista y abogan por una política exterior independiente, respetando la autodeterminación de los pueblos y solidaridad con los pueblos oprimidos (Partido Dos Trabajadores, 1984, en Almeida 2003). Por la terminología y las propuestas de acción, el PT claramente avala los conceptos y políticas de una plataforma típica de los partidos de izquierda en América Latina en el período clásico de la Guerra Fría.

En 1989, Lula participa por primera vez en la elección presidencial, enfocándose en la lucha de los oprimidos en América Latina. Su propuesta incluía una política exterior independiente y soberana, sin alineamientos automáticos, basada en principios como la autodeterminación de los pueblos, la no interferencia en asuntos internos de otros países, y el establecimiento de relaciones basadas en la plena igualdad de derechos y beneficios mutuos con gobiernos y naciones (Almeida, 2003). Durante la campaña, se hizo especial énfasis a nivel internacional en la pérdida de soberanía económica, elemento que fue combinado con una política exterior más asertiva que propuso cambiar la forma en que Brasil ingresa al mundo.

Pero en 2002, el panorama cambia. Muchos conservadores brasileños veían a Lula como un comunista que, de llegar al poder, decretaría la estatización de la economía, aumentaría los impuestos, malgastaría los ingresos públicos y pondría en fuga la inversión extranjera (Giaccaglia, 2010). Frente a esto, observamos a un Lula Da Silva predispuesto a realizar un cambio doctrinario dentro de su partido, con un discurso más conciliador y abocado a la creación de alianzas, con intenciones de recolectar el electorado más centrista. Esto se vio plasmado en acciones como llevar como compañero de fórmula al liberal José Alencar, o la designación de Henrique Campos Meirelles como presidente del Banco Central, dos figuras fuertemente vinculadas al sector empresarial y alejadas de los movimientos de izquierda (Almeida, 2003). Lula fue muy cauto a la hora de presentar sus ideas, aunque algunas de ellas ya al inicio de la campaña, fueron drásticas. Por ejemplo,

el apoyo a las políticas de subsidios en la agricultura europea o la propuesta de que Brasil debería dejar de exportar alimentos hasta que todos los brasileños puedan alimentarse cómodamente (Da Silva, 2003). Estas acciones causaron un desprendimiento de sectores tradicionalmente trotskistas y pro-soviéticos dentro del partido, así como también un acercamiento de sectores progresistas, moderados y de clases medias, que comenzaron a ver en Lula un líder más pragmático. A pesar de estos cambios rupturistas, Lula intentó compensar a su partido poniendo en práctica sus propias creencias y reforzando su perfil político. Cumplió con el trazado de alianzas con países en vías de desarrollo, como con China, India y Rusia, marcando una clara ruptura con su antecesor Cardoso.

Sin duda, desde el punto de vista formal, la diplomacia del gobierno Lula ostenta un activismo ejemplar, representado por un intenso programa de diplomacia presidencial, así como también de un personalismo excepcional.

Pluralización del Ministerio de Relaciones Exteriores

A la hora de profundizar sobre la pluralización del Ministerio de Relaciones Exteriores, es importante desarrollar sobre los cambios que marcaron un proceso de toma de decisiones más horizontal.. Amaury de Souza (2001) identifica dos sucesos que contribuyen a explicar la disminución de la autonomía decisoria de Itamaraty.

En primer lugar, hace referencia a la creciente presión de diversos sectores domésticos que buscan proyectar sus intereses en la agenda internacional. La vuelta a la democracia a fines de los ochenta generó la reapertura de nuevos sectores civiles y de la opinión pública. Los líderes de gobierno debieron comenzar a pensar en cómo hacerles frente a estas nuevas demandas emergentes con actores sociales más activos que presionaban hacia un multilateralismo en la toma de decisiones. Aunque la integración sudamericana fue formulada de arriba hacia abajo, rápidamente prendió la llama en las demandas por mayor participación civil. Ya a principios de la década de los 2000, hubo un aumento no solo en el nivel presupuestario del ministerio, sino también se intentó diversificar el cuerpo diplomático con acciones, que acompañaron el advenimiento de una diplomacia presidencial. Si bien se coincidía de que el Itamaraty era un órgano altamente autónomo, había quejas alrededor del mismo que sostenían que era muy cerrado y no conocía realmente a la sociedad brasileña (Souza, 2001). Principalmente, las quejas reinaban alrededor de una falta de atención a la opinión pública, ONGs, uniones trabajadoras y

centros de investigación (Cason y Power, 2009). Su reputación de ser un ente monopolista era ampliamente aceptada en la sociedad. Como es relatado en Barreto (2012, 710):

“(...) el 13 de mayo de 2002, el Presidente firmó un Decreto que estableció el programa nacional de acción afirmativa, destinado a promover los principios de diversidad y pluralismo en la provisión de cargos en la administración pública federal y en la contratación de servicios por parte de organismos gubernamentales. Añadió que, también en el mismo acto, el presidente lanzó el II Plan Nacional de Derechos Humanos, en el que se estipulan objetivos en el ámbito de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y se refuerzan medidas para combatir la discriminación contra los más Grupos vulnerables Personas vulnerables en la sociedad. Declaró que el Programa de Acción Afirmativa del Instituto Rio Branco está en perfecta armonía con las medidas anunciadas el día anterior por el presidente. Aclaró que su objetivo básico era incrementar la igualdad de oportunidades en el acceso a la carrera diplomática. Concluyó que, con él, Itamaraty dio un paso más en su camino de democratización y búsqueda de la excelencia. Destacó que, como lo afirmó el presidente Fernando Henrique Cardoso en la ceremonia del Premio Nacional de Derechos Humanos, realizada en diciembre del año anterior, era necesario contar con un grupo de diplomáticos que fueran un reflejo de la sociedad brasileña”.

A su vez, desde 2003, se registra una fragmentación y consecuente aumento del número de departamentos dentro del Ministerio (Cason y Power, 2009). Esta fue una reacción a los nuevos desafíos globales que enfrentaba el país, desembocando/provocando/surgiendo nuevas áreas temáticas de política exterior, cuyo resultado fue una reestructuración administrativa. Un ejemplo es el de la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), creada por Cardoso por decreto, la cual asumió como responsabilidad la Subsecretaría General de Cooperación y Promoción Comercial, que antes era autoría del Ministerio de Relaciones Exteriores. Otro caso es el de la creación de “ámbitos de políticas mixtas” (Zilla, 2017), que ha adquirido una importancia cada vez mayor, y al mismo tiempo se han vuelto cada vez más complejos, obligando a departamentos que antes funcionaban de manera independiente a coordinarse entre sí y presionar por la internacionalización de ministerios que antes sólo desempeñaban funciones de política interna. Un claro ejemplo de ello fue la reestructuración del

Departamento de Asuntos Ambientales y Especiales que se estableció en 2006 con una División de Política Ambiental y Desarrollo Sostenible (DPAD). Muchas de estas iniciativas, creadas por la cancillería, tenían como fin incrementar la comunicación con la sociedad brasileña y fomentación del debate entre gobierno y ciudadanos.

En segundo lugar, De Souza (2009) menciona el surgimiento de una verdadera “diplomacia presidencial”, como fue detallada con anterioridad. En este nuevo ejercicio diplomático, no sólo implicó el accionar presidencial, sino también vino acompañada por figuras claves, como la del asesor presidencial y miembro del Partido de los Trabajadores, Marco Aurelio García, el ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim y el secretario general de la institución Samuel Pinheiro Guimarães, los cuales serán profundizados en la siguiente sección.

A modo de cierre, es pertinente valorar que, debido a que Brasil logra la estabilidad financiera, posicionándose en el sistema internacional de manera tal que es visto como el “líder” de América Latina, (Onuki et al., 2016), crece la tendencia de valorar esta institución, así como también la profesión diplomática.

Otros actores centrales en la ejecución de la política exterior brasileña

A la hora de analizar la ejecución de la PEB, no debemos pasar por alto el rol de ciertos actores clave que encabezaron este cambio de eje. Estos nuevos protagonistas que acompañaron al control de la presidencia de Lula fueron el asesor presidencial Marco Aurelio García (MAG), el canciller Celso Amorim, y el embajador Samuel Pinheiro Guimarães, quienes mantenían una visión bastante crítica con el unilateralismo norteamericano de la época.

En esta nueva etapa de la PEB, se buscó una reorientación de la agenda brasileña hacia una participación más “activa y arrogante”. Lula y los demás formuladores de políticas buscaron aumentar el margen de maniobra del multilateralismo por medio de nuevas alianzas y coaliciones, así como también participando activamente en los diversos foros multilaterales.

El gobierno de Lula aspiraba a mantener buenas relaciones con Estados Unidos, pero al mismo tiempo buscaba alcanzar la ansiada autonomía. Reducir la influencia estadounidense permitiría al país establecer relaciones de manera independiente con diversos países. Para el equipo que formuló la política exterior de Lula, compuesto por

Amorim, Guimarães y García, la independencia era un criterio fundamental que debía guiar las relaciones diplomáticas.

Los análisis y valoraciones sobre el mérito relativo de las iniciativas tomadas por el presidente y sus asesores en la orientación general de la política exterior, así como sobre el desempeño efectivo de esta diplomacia, son obviamente divergentes. Sin embargo, estas iniciativas son innovadoras en términos de aumentar el bienestar nacional y el prestigio internacional del país. No se puede dejar de reconocer el carácter dinámico y multifacético de esta política exterior.

Tradicionalmente, la función del asesor presidencial solía ser un puesto ocupado por diplomáticos en gobiernos anteriores. Su rol original era apoyar “directa y discretamente” al presidente en calidad de “tomador de notas” (Almeida, 2006). Sin embargo, con la llegada de Lula al gobierno, el perfil del cargo cambió de manera rotunda al ser ocupado por MAG, quien había sido durante mucho tiempo el secretario de Relaciones Exteriores del Partido de los Trabajadores (PT). Sus frecuentes apariciones públicas tanto a nivel nacional como internacional podrían interpretarse como una campaña de relaciones públicas para el gobierno. En ocasiones, los medios describían una división del trabajo: mientras el ministro de Relaciones Exteriores se encargaba de los asuntos globales, el asesor presidencial se centraba en los asuntos regionales. Esta política exterior de doble vía, con un enfoque tanto presidencial como ministerial y “politizada por partidos”, se llevó a cabo sin que surgieran conflictos significativos, ya fueran institucionales o personales. Esto se debe a los esfuerzos de integración de Lula y al elemento unificador del partido dentro de la “cuadrilla de política exterior” compuesta por Lula, García, Amorim y Pinheiro Guimarães (Zilla, 2017).

El rol de MAG será fundamental para definir la PEB hacia la potencia de Estados Unidos, al condenar firmemente la invasión a Irak, considerándola un “ataque masivo y letal”. Esto dejó en vista la incompatibilidad de intereses de la época entre Brasil y Estados Unidos, en la que Bush libera la guerra contra el terrorismo y el gobierno de Lula deja en claro su falta de apoyo a Washington, destacando que “la única guerra que Brasil liberaría en ese momento sería contra el hambre y la pobreza” (García, 2013 en Vieira, 2017).

MAG apostaba fuertemente por una política exterior multilateral, debido a que, según él, las relaciones tradicionales estaban subordinadas a los intereses de los grandes estados. Por ello, se vio la necesidad de adoptar estrategias que retomaran los ideales desarrollistas

que busquen combatir la desigualdad (Vieira, 2017). Ante esto, el gobierno de Lula se dedicó a defender el multilateralismo, vía para la transición de un nuevo orden multipolar, marcado por la desconcentración del poder en el sistema internacional y poniendo en el centro así a los países en desarrollo. El multilateralismo fue visto como un equilibrio de poder global que permitirá que los países en desarrollo adquieran un mayor espacio de defensa de sus intereses.

En cuanto a Samuel Pinheiro Guimarães, mientras ocupaba su cargo en el Itamaraty, abogó por una PEB independiente, que no sea sumisa a Estados Unidos con el fin de ser respetado por la potencia hegemónica. Aprovechando su peso como potencia emergente, Brasil bajo el gobierno de Lula comenzó a proyectar su poder, creando espacios de acción a favor de los intereses de los países emergentes y permitiendo que Brasil actúe más coherente con su realidad e intereses. El camino era superar la subordinación a intereses de las grandes potencias a través de una política exterior independiente:

“Las relaciones de Brasil con Estados Unidos pueden ser extremadamente delicadas, pero el principio básico debe ser que el gobierno brasileño no tiene motivos para someterse a la hegemonía ni tiene derecho a seguir una política de sumisión, aunque sea disfrazada, porque un gobierno independiente y firme y una política exterior serena no será castigada ni económicamente ni mucho menos militarmente por Estados Unidos, que respeta a los Estados que se respetan a sí mismos más que a aquellos que se someten espontáneamente a su hegemonía” (Guimarães, 2007, 15).

Desde el punto de vista de Samuel Pinheiro Guimarães, Brasil debió reaccionar a las iniciativas de las potencias para así transformar las relaciones tradicionales, históricamente desequilibradas, a través de la rearticulación de fuerzas en el sistema internacional en el que los países en desarrollo deberían coordinar una acción conjunta ventajosa en defensa de sus intereses (Vieira, 2017). Esta articulación fue observada en la propuesta de alianzas y coaliciones, en las que los países con menor poder de negociación tengan la posibilidad de lograr sus intereses en las negociaciones multilaterales. Para Samuel Pinheiro Guimarães, la acción conjunta entre los países en vías de desarrollo provoca mayores/mejores resultados en pos de sus intereses, que si decidieran actuar solos por su cuenta. La acción individual los pondría en desventaja al no poder ejercer una gran influencia en la dirección del sistema internacional. Es por ello que, mientras ocupaba su cargo en Itamaraty, Guimarães defendió arduamente la

adopción de una política exterior independiente y no sumisa a Estados Unidos siendo esta la única manera de ser respetada por la potencia hegemónica.

“Las relaciones de Brasil con Estados Unidos pueden ser extremadamente delicadas, pero el principio básico debe ser que el gobierno brasileño no tiene motivos para someterse a la hegemonía ni tiene derecho a seguir una política de sumisión, aunque sea disfrazada, porque un gobierno independiente y firme y una política exterior serena no será castigada ni económicamente ni mucho menos militarmente por Estados Unidos, que respeta a los Estados que se respetan a sí mismos más que a aquellos que se someten espontáneamente a su hegemonía” (Guimarães, 2007, 15).

El embajador Celso Amorim, fue quien caracterizó la PEB de Lula como “activa y orgullosa”, fomentando el deseo de transitar hacia una multipolaridad en el sistema internacional.

“En la realidad global actual, todo el mundo destaca el gran predominio estadounidense, y es cierto. Pero hay varios otros polos de poder. Brasil puede contribuir a la multipolaridad, que es saludable para todos e incluso para la gran potencia. Podemos contribuir al diálogo franco con los países europeos, con China, Rusia, India, África” (Amorim, 2002, 327).

Como se lee en el fragmento, el gobierno de Lula decidió expandir el diálogo con países europeos, especialmente con aquellos en ascenso o consideradas potencias emergentes, como China, Rusia, India y Sudáfrica. Los encargados de la política exterior durante su mandato sostenían que Brasil no necesitaba depender de los países desarrollados para lograr su propio desarrollo. Por lo tanto, la relación con las grandes potencias se basó en un principio de estricta reciprocidad.

Bajo el gobierno de Lula, Brasil utilizó su peso como potencia emergente para proyectar su poder y crear espacios de acción que favorecieran los intereses de los países en desarrollo. Esto permitió a Brasil actuar de manera más coherente con su realidad y sus intereses, buscando superar la subordinación a las grandes potencias a través de una política exterior independiente. Tanto Guimarães (2007) como Amorim argumentaron que la independencia debía ser una posición fundamental en las relaciones internacionales, y que superar la dependencia excesiva de un único mercado, país o fuente de poder fue una inspiración clave para la política exterior del gobierno de Lula.

“En un mundo globalizado, la independencia necesariamente tendrá que ser una posición en las relaciones internacionales que permita trabajar con varios actores simultáneamente; Se trata de evitar una subordinación o una dependencia excesivas de un mercado único, un país único y una fuente única de poder. Esto inspiró y ha inspirado la política exterior del presidente Lula. Esto tiene varias dimensiones. En primer lugar, supone un gran esfuerzo por diversificar los socios, sin abandonar a los socios tradicionales. Verá, el presidente Lula nunca dijo que algunos socios serían reemplazados por otros. Se trata simplemente de una diversificación de socios, además de los tradicionales, que son muy importantes y con los que realizamos cada vez más visitas de Jefes de Estado y de Gobierno. Lo que hemos estado intentando hacer es diversificar estos socios” (Amorim, 2005, 170).

A modo de resumen parcial

Por lo tanto, podemos concluir que durante el gobierno de Lula, la relación entre Brasil y Estados Unidos se basó en un criterio de no exclusividad. Los países desarrollados siguieron siendo considerados socios importantes; sin embargo, la estrategia definida por el gobierno de Lula fue reducir el grado de dependencia de las principales potencias e inhibir las acciones unilaterales. En resumen, podemos observar una convergencia tanto en la formulación de teorías como en el análisis del entorno internacional por parte de los principales formuladores de políticas. Los cambios que ocurrieron en la academia se reflejan en la visión que los diseñadores de la PEB de Lula tenían sobre el sistema internacional. Como sostiene Hermann (1990), la figura de estos burócratas, junto con la del líder, fue uno de los agentes importantes responsables de los cambios en la PEB durante el gobierno de Lula.

CAPÍTULO 3: Las relaciones bilaterales de Brasil con China y Estados Unidos durante la presidencia de Lula da Silva

I. Las relaciones bilaterales con Estados Unidos

Dimensión política-diplomática

“Nuestra actitud es pragmática y busca defender los intereses brasileños. No hay antiamericanismo. Al contrario. La búsqueda de una asociación no es sólo la discusión sobre acuerdos bilaterales como el etanol, sino la búsqueda de un diálogo sobre el mundo. Si Estados Unidos percibiera una actitud antiestadounidense, ¿cree que esto sucedería? La mejor respuesta está en los hechos” (Amorim, 2007 en Repertorio de Política Externa: Posições do Brasil, 2007, 88).

Las relaciones entre Brasil y Estados Unidos han ido oscilando desde el alejamiento y el alineamiento, desde mediados del siglo XX (Stuenkel & D’avila, 2010). Específicamente, desde el gobierno de Geisel, la PEB tenía como fundamento principal una idea de ruptura del alineamiento político automático a Estados Unidos (Hirst, 1985). Esta idea se mantuvo, pero con momentos de mayor y menor acercamiento.

Las relaciones de Estados Unidos y Brasil se remontan a cuando el Barón de Rio Branco cambió el foco de la política exterior brasileña de Europa a Estados Unidos, marcando el comienzo de lo que parecía ser una larga amistad. Pero las relaciones entre ambos países han ido oscilando, siendo sobreestimada a menudo la calidad del alineamiento de Brasil con Estados Unidos. El golpe militar de 1964, tambaleó las relaciones y las mejoras introducidas por Castelo Branco no fueron muy duraderas, haciendo que la amistad vuelva a ser problemática, hasta que asume Collor de Melo, quien buscó mejorar el vínculo mediante varias concesiones unilaterales. Fernando Henrique Cardoso intenta dejar atrás los malentendidos para crear una alianza más fuerte, orientando la agenda a una más inclusiva a través de una base de principios para construir la confianza. El presidente Cardoso abordó el tema de la democratización de la gobernanza global, convenciendo a Clinton de que la estructura mundial debía cambiar (Hirst, 1985).

Particularmente, las relaciones de Brasil con Estados Unidos han cambiado desde que Lula comenzó a centrarse en la diplomacia sur-sur. Siguiendo el lente teórico de la autonomía a través de la diversificación de Vigevani y Cepaluni (2007), Lula insiste en mantener buenas relaciones con Estados Unidos. Sin embargo, es observable que adoptó

una postura más asertiva en las decisiones y acciones de su gobierno respecto a sus predecesores.

El contexto del 11-S representó un punto de cambio en la configuración de prioridades de Estados Unidos en materia de política internacional. Autores como Urdinez (2016) y Vieira (2017), sostienen que el país del norte reformuló su estrategia de inserción internacional al encontrar una nueva amenaza en Oriente, enfocándose en combatir la “guerra contra el terrorismo”. En este contexto, Estados Unidos redefinió su estrategia de inserción internacional, modulada por una política exterior aislacionista unilateral (Vieira, 2017). Dado el contexto del 2001, además del cambio de rumbo de la política exterior norteamericana, los ataques del 11-S también influyeron en la formulación de la PEB.

Es un debate recurrente en el ámbito académico la relación de Brasil respecto a Estados Unidos. Ciertos autores sostienen que la relación no se ha vuelto hostil pero las bases para una alianza fuerte han sido pocas, principalmente porque Brasil está “transmitiendo señales contradictorias” (Stuenkel & D’avila, 92). En cuanto que, para otros autores, desde mediados de 2005, Brasil ha buscado ampliar su alcance geográfico, no enfocándose solo en Sudamérica, sino que también buscando reclamar posiciones de liderazgo, pero sin enfrentar a Estados Unidos. Es en este contexto que Brasil y Estados Unidos comienzan un proceso de mayor acercamiento, aumentando los proyectos de cooperación entre ambos (Corrales, 2015).

De todas formas, es innegable que Lula Da Silva buscó fortalecer la proyección en la arena internacional de Brasil en un contexto de fuerte aislacionismo norteamericano. Al poner como prioridad las relaciones con los países en vías de desarrollo y las nuevas potencias emergentes, el gobierno de Lula buscó enfatizar el fortalecimiento de la multipolaridad política y economía. En palabras de Vigevani y Cepaluni (2007, 322), bajo una lectura de la autonomía a través de la diversificación:

“Existe un acuerdo tácito entre miembros del gobierno de Lula da Silva que apunta a enfatizar que Brasil está buscando alternativas a la fuerte influencia política y económica de los países ricos, particularmente de América del Norte. Estas acciones y retórica tienen como objetivo ampliar las opciones del país para actuar en diferentes niveles (comercial, de seguridad, regional), profundizando las asociaciones con las naciones en desarrollo”.

El gobierno de Lula trabajó arduamente para lograr una multipolaridad, así como también una política exterior no sumisa a las potencias mundiales, específicamente, respecto a Estados Unidos:

“Las relaciones de Brasil con Estados Unidos pueden ser extremadamente delicadas, pero el principio básico debe ser que el gobierno brasileño no tiene motivos para someterse a la hegemonía ni tiene derecho a seguir una política de sumisión, aunque sea disfrazada, porque un gobierno independiente y firme y una política exterior serena no será castigada ni económicamente ni mucho menos militarmente por Estados Unidos, que respeta a los Estados que se respetan a sí mismos más que a aquellos que se someten espontáneamente a su hegemonía” (Guimarães, 2007, 15).

Veremos a continuación, cómo se desarrollaron en los hechos las relaciones bilaterales en la dimensión política y diplomática entre ambos estados.

Visitas de Estado

Como fue descrito en el capítulo anterior, Lula da Silva hizo gran uso de los viajes presidenciales como parte del ejercicio de la diplomacia presidencial. Durante su primer mandato, los gabinetes de Bush y Da Silva tuvieron una visita en conjunto, por primera vez como presidente en marzo de 2003. Este encuentro fue importante para la inserción de Brasil como potencia regional. La invitación a la Casa Blanca, a pesar de que Lula se haya mostrado reacio a apoyar a Estados Unidos en su guerra contra Irak, fue una señal de que Washington está predispuesto a tener a Brasil como socio regional. Bush y Da Silva ya se habían encontrado en 2002, antes de que el último asumiera como presidente electo. La productividad del encuentro mostró sorpresa entre la opinión pública dada a las notables diferencias ideológicas entre los mandatarios. Bush sostuvo que Brasil “es una parte increíblemente importante de una próspera Sudamérica. Desde la perspectiva de Estados Unidos, esta relación es vital e importante y creciente” (Bush, 2003, en BBC Mundo, 2003).

Este encuentro abrió paso para un aumento significativo en el número de visitas de estado e iniciativas de cooperación, que serán plasmadas 14 meses después en nuevos mecanismos bilaterales de consulta que serán analizados en la siguiente sección. Ya en 2005, Bush viaja a Brasil, abandonando Mar del Plata antes de lo estipulado y así, cancelando su encuentro con el presidente argentino Néstor Kirchner y el mandatario

chileno Ricardo Lagos. Este encuentro muestra cómo Estados Unidos tiene como principal aliado en la región a Lula da Silva y no a los demás presidentes sudamericanos. En esta ocasión, se trataron temas más profundos que la reunión del 2003, relacionados a la situación de Bolivia, la Venezuela de Hugo Chavez y el proceso de intervención en Haití del cual Brasil forma parte. En términos de inversión, Bush mostró su compromiso en financiar obras de infraestructura para proveer de gas a la región. A cambio, Lula mostró su compromiso en seguir de cerca las elecciones de Bolivia para mantener a “Evo Morales alejado de Chávez” (Ámbito, 2005) . En relación a la situación de Chávez, Lula menciona que, a pesar de sus habituales protestas, el venezolano está controlado y que seguirá insistiendo en una mejora de la calidad democrática en ese país caribeño. Evidentemente, este tema es el que más distancia genera entre Bush y Lula, ya que el gobierno estadounidense demanda una mayor intervención y menor apoyo hacia Venezuela.

En 2006, Lula vuelve a visitar Washington, marcando así alrededor de 4 encuentros (3 como Presidente y uno previo a su asunción) con Bush en tan solo cuatro años de gobierno. Durante su segundo mandato, Da Silva recibió a Bush dejando acuerdos sobre biocombustibles, un eje clave en la PEB respecto a Estados Unidos En el discurso, Lula muestra su interés en mantener buenos lazos con el país norteamericano en el área energética, mostrando apoyo al libre comercio en esta temática.

“Éste es un campo en que nuestros dos países pueden cooperar. El memorando de entendimiento sobre biocombustibles que nuestros ministros firmaron hoy es un paso decisivo en esa dirección. Al unir esfuerzos, Estados Unidos y Brasil pueden promover más la democratización de la energía y llevar biocombustibles a todos. Una de las tareas más complejas que enfrentamos será asegurar el acceso a centros importantes de consumo. Brasil espera que el mercado de etanol se beneficie del libre comercio, libre de proteccionismo. Ésta es la única manera en que los combustibles del futuro podrán promover el desarrollo sostenible. También beneficia a los pobres y a los países en desarrollo, al hacer del comercio un factor de prosperidad para todos. Esto será un desafío, lo cual conversé extensamente con el presidente Bush. Es necesario que eliminemos los desequilibrios que restringen el comercio mundial y que agravan la asimetría del mundo actual” (Lula, 2006, en Ámbito, 2006).

En 2009, Lula da Silva se reunió con el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama en la Casa Blanca. Este fue el primer encuentro oficial entre los dos líderes. El

tema principal del encuentro fue la crisis económica recurrente, así como también los biocombustibles y la cooperación en los campos energéticos (Voz de America, 2009). Meses después de esa reunión, Lula criticó el acuerdo de Obama con Colombia respecto al uso de las bases militares colombianas, así como también la especial atención que Washington le presta a Irak y Afganistán. Sostuvo que "es importante que Estados Unidos dedique una atención mayor a América Latina, para que se pueda consagrar definitivamente una dinámica de paz y desarrollo en el continente" (González, 2002). Da Silva sostiene que "Estados Unidos debería tener una mirada de colaboración con América Latina, pero no de fiscal", pidiendo un acercamiento mayor a Venezuela, Cuba y Bolivia (Ámbito, 2009).

También señaló que Estados Unidos no debería liderar la lucha contra las drogas en América Latina, y que, en su lugar, los propios países de la región deberían asumir la iniciativa y cooperar entre ellos para controlar las fronteras. En esa línea, mencionó que en la próxima reunión de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) propondrá la creación de un consejo dedicado a combatir el narcotráfico. "Debemos dejar de ser dependientes, ya que actualmente todos esperan que un país rico haga lo que nosotros mismos debemos hacer", subrayó Lula (Ámbito, 2009).

En abril de 2010, en marco de la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington D.C., organizada por Barack Obama, ambos líderes mantuvieron una reunión bilateral con el presidente estadounidense. Irán fue uno de los ejes centrales de la discusión, país con el que Lula tiene una mirada opuesta a Estados Unidos al defender su programa nuclear con fines civiles (Ámbito, 2010).

Advertimos que, es un hecho innegable que Lula da Silva ha utilizado los viajes presidenciales como herramienta para ampliar su margen de acción respecto a los países desarrollados y como vía de acercamiento a países emergentes. Observando el Anexo provisto por Almeida (2004) en su trabajo "Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula" a pesar de que Lula da Silva haya buscado diversificar sus vínculos para evitar el alineamiento automático a Estados Unidos, en términos de visitas, la potencia del norte ha sido la con más visitas concertadas. Esto demuestra que, si bien se observa un discurso disidente en materia económica o en cooperación internacional, Lula no buscó desligarse completamente de Estados Unidos.

Tratados bilaterales

Durante las dos gestiones de Lula Da Silva, se firmaron 18 acuerdos bilaterales con Estados Unidos. La mayoría se suscribieron durante la segunda gestión, siendo seguridad y defensa un eje central entre ambos países.

Tabla 2

Acuerdos bilaterales firmados entre Estados Unidos y Brasil durante el periodo 2003-2010

Temática	Primer mandato (2003-2006)	Segundo mandato (2007-2010)	Total
Económico-comercial	1	1	2
Político diplomático	1	2	3
Derechos Humanos	0	2	2
Ciencia y Tecnología	2	1	3
Seguridad y Defensa	2	3	5
Energía	1	1	2
Educación y cultura	0	2	2
Cambio climático	0	1	1
Total	5	13	18

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

Entre los acuerdos más importantes, encontramos en materia de cooperación energética el pacto respecto al etanol y en la arena de seguridad y defensa aquellos relacionados al control de drogas ilegales.

Respecto al primero, en 2003, el primer acuerdo que Lula concreta con Bush apenas asume el mando de la presidencia es el “Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Minas y Energía de la República Federativa de Brasil y el Departamento de Energía de los Estados Unidos de América por el Establecimiento de un Mecanismo de Consulta en Cooperación Energética”. El mismo busca mejorar la infraestructura y cooperación en materia energética entre ambos estados, especialmente en la energía de hidrógeno, en tecnologías de captura de carbono y en tecnologías de energía renovable. Este acuerdo podría considerarse la base de lo que luego sería el “Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la República Federativa de Brasil y el Gobierno de los Estados Unidos de América para avanzar en la cooperación de Biocombustibles” en el año 2007. El mismo, busca fomentar el intercambio de tecnología y estudios de viabilidad en el uso de biocombustibles, expandiendo el mercado a nivel global, estableciendo cooperación

conjunta para desarrollar el etanol junto a terceros países. Este pacto fue un punto de quiebre entre las relaciones porque incluyó la queja de larga data de Brasil hacia el etanol de Estados Unidos sosteniendo que es más nocivo porque es de maíz, mientras que el de Brasil es menos dañino al ser de caña de azúcar. En la implementación, estos acuerdos no estuvieron a la altura de las expectativas ya que los obstáculos a la penetración del etanol brasileiro en Estados Unidos persistieron, creando tensión entre ambas naciones. Aun así, el acuerdo constituye una importante alianza económico-científico en el área de la competencia entre ambos países (Corrales, 2015). El ministro Celso Amorim retrata este momento como “el comienzo de una gran historia”:

“El Presidente de los Estados Unidos, con un casco de Petrobras, con el cartel detrás de biocombustibles y biodiesel, ese es el mejor resumen de esta visita. Cualquiera que, como yo, haya seguido la campaña El petróleo es nuestro puede apreciar el impacto de esto. También es importante que los estadounidenses reconozcan el liderazgo de Brasil. Tanto Bush como Condoleezza repitieron varias veces la palabra “estrategia”, refiriéndose a la relación de Estados Unidos con Brasil. (...) El simbolismo es sumamente importante en política. Pero es más que eso: es el comienzo de una gran historia. En esta visita, la atención se centró en el etanol y los biocombustibles. Esto fue visto como una asociación importante para ambos países, para el mercado global y para ayudar a otros países. El desarrollo de la cooperación de Brasil con Estados Unidos en África es importante cuando se piensa en una perspectiva de largo plazo” (Amorim, 2007 extraído de Ministério Das Relações Exteriores, 2007, 88).

Por otro lado, en materia de seguridad y defensa encontramos los acuerdos relacionados al control del narcotráfico. Podríamos argumentar que el mismo materializa las preocupaciones de Estados Unidos que de Brasil. Firmado en 2008, este establece una cooperación para reforzar las instituciones brasileñas en la lucha contra el comercio de drogas. La guerra contra el narcotráfico es una preocupación importante para Estados Unidos, y más aún poniendo foco en Brasil, que es uno de los países con mayor consumo de cocaína y con mayor tránsito de drogas ilícitas hacia Europa (Corrales, 2015).

Siguiendo en línea con esta temática, es importante mencionar el Acuerdo en Cooperación de Defensa, considerándose uno de los más grandes desde 1977 (Corrales, 2015). Es necesario mencionar que generalmente los países tienden a ser reacios a ceder soberanía

en materia de defensa. Más aún, teniendo como ejemplo el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos en 2009, el cual fue firmado para aumentar la presencia de Fuerzas Armadas de Estados Unidos en Brasil, lo cual levantó sospecha y críticas de parte de muchos países latinoamericanos. Este hecho marcó la distancia entre la política exterior colombiana y el espacio de actuación de organizaciones y foros como la UNASUR. El gobierno de Brasil condenó fuertemente el acuerdo, declarando como alerta a cualquier base militar extranjera en América del sur y presionó a Colombia para asegurar formalmente sobre las operaciones de Estados Unidos en la región (Spektor & Neves, 2011) Aun así, el acuerdo firmado entre Brasil y Estados Unidos puede observarse como una aceptación entre ambos países de considerarse como socios estratégicos, debido al peso simbólico del mismo.

Roces diplomáticos

Una de las tensiones principales entre Estados Unidos y Brasil fue la apertura de este último hacia Irán en 2009, cuando Lula recibió al presidente Iraní, Ahmadinejad, quien vio en Brasil no solo un potencial socio comercial, sino también un socio estratégico, al buscar apoyo internacional para su programa nuclear. Si bien la visita tenía intenciones de firmar alrededor de 23 acuerdos comerciales, la atención pública se enfocó en el apoyo de Lula a Irán y su derecho en desarrollar tecnología nuclear. Este plan de Brasil desafió las intenciones de Estados Unidos y Europa en limitar el desarrollo nuclear de Irán. Tras su reunión con el presidente de Irán, Lula mantuvo que “defendemos hace mucho tiempo que Irán tenga derecho a enriquecer uranio para fines pacíficos”. Para Lula, el desarrollo de la tecnología nuclear “debe andar junto con la no proliferación de armas, tal como se refleja en la Constitución brasileña” (El Mundo, 2009).

A nivel regional, se encuentra la cuestión de la Venezuela de Chavez, altamente criticada por los Estados Unidos. Lula da Silva ha jugado un rol fundamental en esta situación. Como señalan Stuenkel y D'avila (2016), Lula ha decidido seguir una política anti confrontación respecto a este tema, aceptando una posible integración de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con la esperanza de que Chavez pueda ser controlado mediante la integración. Esto ha causado ciertos problemas en las relaciones entre Estados Unidos y Brasil. Lula ha manifestado su compromiso con la democracia y los derechos humanos, firmando dos acuerdos con el gobierno de Bush, pero no ha criticado públicamente a Chavez por reprimir a los movimientos de oposición del país o la limitación a la libertad de prensa. En tanto que en cuestiones como la disputa sobre el

uso norteamericano de las bases aéreas colombianas, Lula se puso del lado de Chavéz expresando su preocupación sobre este plan (Ámbito, 2008).

Dimensión económica-comercial

Debido al auge de Brasil, junto con su fortaleza económica y su liderazgo en el hemisferio sur, Estados Unidos lo ha percibido como una importante potencia regional. (O’Neil, 2010). La relación entre ambos puede ser catalogada como cálida, pero algo distante, siendo en materia económica donde se encuentra la mayor parte de los desacuerdos. El debate sobre el libre comercio es uno de ellos. Si bien ambos están de acuerdo en una expansión del libre comercio global a través de la Doha Round por parte de la Organización Mundial del Comercio, sus intereses en esto difieren. Mientras Brasil apoya una reducción de los subsidios y protecciones agrícolas estadounidenses, así como también de protecciones y reducción de tarifas en productos como el etanol. A su vez, Lula criticó fuertemente la propuesta de Bush de un Free Trade Area Agreement, debido a que, de realizarse, Latinoamérica terminaría siendo un “anexo” de Estados Unidos (Smith, 2010).

Cuando Lula ganó las elecciones presidenciales en 2002, las autoridades estadounidenses se mostraron preocupadas por las posibles repercusiones diplomáticas negativas. Aunque Da Silva había manifestado claramente sus diferencias con Estados Unidos, adoptó una postura típicamente brasileña al preferir el diálogo a la confrontación una vez electo. Esto se observa en su visita en 2002 a Washington, antes de asumir como presidente, demostrando la búsqueda de un consenso. A pesar de la desconfianza inicial de parte de Estados Unidos hacia el nuevo gobierno brasileño, Lula no implementó medidas radicales como el incumplimiento de pago de la deuda externa de Brasil. En cambio, optó por aplicar políticas económicas y exteriores que básicamente reflejaban una continuación del régimen de Cardoso (Giacaglia, 2010). Sin embargo, Lula estaba decidido a que Brasil no pareciera “sumiso” ante ninguna de las grandes potencias y especialmente ante Estados Unidos.

Una muestra de esto último es el rechazo de parte de Brasil al ALCA, idea que surgió en 1994 en la Cumbre de las Américas. La idea detrás del ALCA era crear un hemisferio de libre comercio entre 34 naciones, excepto Cuba, modelado como el NAFTA. Brasil lideraba la resistencia a este plan al oponerse en áreas como el subsidio a los granjeros de Estados Unidos y principalmente porque decía que el plan socavaba la posición de Brasil

como líder regional y disminuía la importancia del MERCOSUR. Así, Estados Unidos abandona el ALCA, comenzando a reconocer a Brasil como líder en la región, buscando un mayor acercamiento en lugar de reaccionar de manera punitiva (Corrales, 2015).

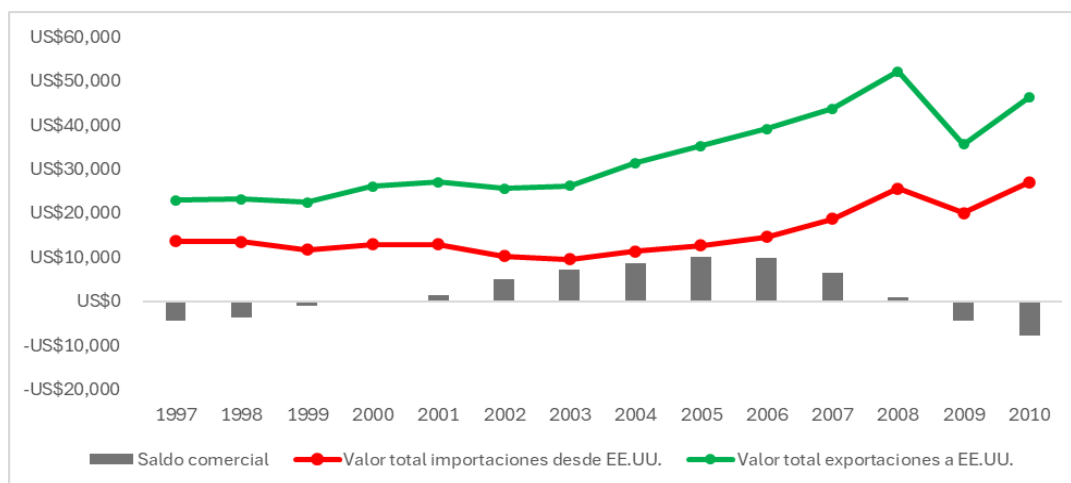
Comercio exterior

Como se observa en el gráfico 1, la relación comercial entre Brasil y Estados Unidos ha sido en su mayoría beneficiosa para Brasil, especialmente durante la primera gestión de Lula da Silva, manteniendo niveles estables de crecimiento. En el segundo mandato, este crecimiento se desacelera, revirtiendo en 2008 con una fuerte disminución en el valor total de importaciones y exportaciones. En 2009 el saldo comercial cae alrededor de U\$S 5.357 millones de dólares. Este momento coincide con la crisis financiera de 2008-2009, la cual impactó negativamente en el comercio internacional, observándose una reducción al crecer tan solo un 2% en septiembre de 2008 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2009).

Esta crisis provocó una caída de los precios de los productos primarios, afectando a países de latinoamérica como Brasil, desencadenando en una fuerte desaceleración económica y baja del flujo de inversiones. Aun así, Latinoamérica en general logró aislarse de la primera fase de la crisis gracias a la bonanza de los precios de los productos básicos, el dinamismo de las economías asiáticas y la seguridad que representaba para los capitales externos el alto nivel de reservas internacionales (Ocampo, 2009).

Gráfico 1.

Intercambio comercial entre Brasil y Estados Unidos en el periodo 1997-2010. Valores en millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el Gobierno de Brasil (Comex Stats).

De todas formas, es importante destacar que Estados Unidos fue el principal socio comercial hasta el año 2008 inclusive, año en que el intercambio comercial alcanzó un pico de US\$ 54 millones de dólares.

A la hora de analizar las exportaciones de Brasil hacia EE. UU, observamos que su mayoría está compuesta de equipos de pieza y de transporte, piezas y accesorios, y suministros industriales. Esto coincide con que Brasil es uno de los principales exportadores en componentes para la industria y en equipamiento automotor.

Tabla 3

Importaciones de Brasil desde Estados Unidos en el periodo 2003-2010. Valores en porcentaje en millones de dólares.

Rubro	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Suministros para la industria	38.82%	42.05%	38.38%	38.46%	40.04%	38.59%	37.38%	36.08%
Bienes de capital	21.58%	17.25%	17.56%	18.28%	17.02%	16.49%	18.15%	17.62%
Piezas y accesorios	16.20%	15.53%	13.73%	12.52%	11.15%	9.51%	8.99%	9.17%
Piezas y equipamiento para transportes	13.01%	14.88%	16.30%	17.27%	16.24%	18.81%	17.89%	14.32%
Bienes de consumo	5.71%	5.63%	6.40%	6.42%	6.13%	5.13%	6.43%	5.87%
Combustibles y lubricantes	2.45%	3.79%	6.84%	6.25%	8.12%	9.23%	9.73%	15.55%
Alimentos y bebidas	2.21%	0.84%	0.77%	0.76%	1.29%	2.22%	1.21%	1.36%
Otros bienes	0.03%	0.02%	0.03%	0.04%	0.02%	0.02%	0.21%	0.04%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por UN Comtrade.

Tabla 4

Exportaciones de Brasil hacia Estados Unidos en el periodo 2003-2010. Valores en porcentaje en millones de dólares.

Rubro	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Suministros para la industria	31.41%	40.40%	41.72%	44.83%	41.03%	40.68%	36.87%	38.71%
Piezas y equipamiento para transporte	22.10%	21.56%	19.86%	16.38%	16.02%	16.22%	14.22%	10.78%
Bienes de consumo	13.40%	12.13%	10.04%	8.21%	7.25%	5.35%	7.30%	5.84%
Bienes de capital	11.40%	8.08%	11.06%	8.80%	7.08%	5.92%	6.68%	6.34%
Combustibles y lubricantes	9.50%	6.55%	5.51%	9.32%	14.38%	18.29%	16.34%	21.18%

Alimentos y bebidas	8.03%	7.42%	7.42%	7.87%	8.86%	8.23%	13.07%	12.52%
Piezas y accesorios	4.13%	3.82%	4.36%	4.52%	5.20%	5.23%	5.38%	4.52%
Otros bienes	0.02%	0.04%	0.03%	0.06%	0.16%	0.08%	0.14%	0.11%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por UN Comtrade.

En cuanto a las importaciones desde Estados Unidos a Brasil, predominaron los combustibles y aceites minerales, reactores nucleares y maquinaria eléctrica. Observando las importaciones y exportaciones en la tabla 3 y 4, podemos sostener que las canastas comerciales entre ambos países no fueron complementarias. Predominó la exportación entre sí de los mismos rubros, siendo un dilema a la hora de profundizar las relaciones bilaterales.

Esto también se puede observar en la aplicación de medidas de antidumping, siendo alrededor de tres de parte de Brasil a Estados Unidos y tan solo una viceversa. Los productos afectados entran bajo el rubro de los plásticos y manufacturas, así como también el de la industria química, coincidiendo con el análisis anterior de la competencia comercial entre los rubros exportados e importados.

En cuanto a tratados, se firmaron solo dos. El primero se relaciona con el libre comercio marítimo, y el segundo aborda la resolución de la disputa sobre el algodón, un tema comercial delicado entre ambas naciones. Brasil, principal exportador de algodón, se quejaba de los subsidios estadounidenses al algodón durante el periodo 1999-2002 y nuevamente en 2007. Estos subsidios incrementaron la producción de algodón en Estados Unidos, elevando sus exportaciones y provocando una caída en los precios tanto en el mercado estadounidense como global, afectando negativamente a Brasil. Como resultado, Estados Unidos logró una participación más equitativa en el comercio mundial de exportaciones. Brasil argumentaba que los subsidios al algodón de Estados Unidos causaban serios perjuicios a sus intereses, contraviniendo el artículo 5 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SCM). La resolución final de la disputa fue favorable para Brasil.

Inversiones

Para analizar la IED de Estados Unidos hacia Brasil utilizaremos los datos provistos por la Oficina de Análisis Económico de Estados Unidos (BEA por sus siglas en inglés)

debido a que es de las pocas fuentes que ha mantenido una publicación constante durante el periodo analizado.

Tabla 5

Inversión Extranjera Directa de Estados Unidos a Brasil durante el periodo 2003-2010.

Valores en millones de dólares

	Primera gestión				Segunda gestión			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
América Latina	297,222	351,709	379,582	418,429	556,160	588,992	718,478	752,788
Brasil	29,553	29,485	30,822	33,504	48,807	43,953	55,380	66,963
% Brasil sobre Latinoamérica	9.94%	8.38%	8.12%	8.01%	8.78%	7.46%	7.71%	8.90%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por BEA.

Es llamativo notar que, si bien China fue nombrado el principal socio comercial de Brasil, en términos de inversiones EE. UU juega un papel fundamentalmente mayor. En 2007, durante la visita que realiza Lula a Washington este sostiene que:

“Estados Unidos es nuestro mayor socio comercial individual y el mayor inversionista en Brasil. Durante mi primer periodo de gobierno, el comercio entre nuestros países aumentó más del 50 por ciento; las inversiones de Estados Unidos en Brasil aumentaron al doble durante la última década. Las empresas brasileñas son cada vez más activas dentro de la economía estadounidense. Junto con la importante comunidad brasileña que vive allá, están contribuyendo a generar empleo e ingresos en ese país” (Da Silva, 2007 en The White House archives, 2007).

Como se observa, la importancia que posee EE. UU en Brasil en términos de inversiones es sumamente relevante. Especialmente en materia de biocombustibles y energía, eje central en las relaciones entre ambos gobiernos, los cuales buscaron crear un mercado del etanol a través del Memorando de Entendimiento firmado por ambas partes en 2007.

II. Las relaciones bilaterales con China

Dimensión política-diplomática

“La asociación estratégica chino-brasileña se basa en la creencia de que tenemos un interés común en la búsqueda de un mundo multipolar y pluralista. Estamos convencidos de que sólo a través del diálogo y la cooperación podremos responder al desafío de promover la paz y combatir el terrorismo, preservar el medio ambiente y garantizar el desarrollo y el bienestar para todos. Queremos construir una arquitectura global que priorice el entendimiento, la justicia social y el respeto entre los pueblos. China y Brasil mantienen una cooperación horizontal modelo en un sistema internacional marcado por la desigualdad. Esta relación nos da legitimidad para, juntos, promover una agenda internacional que favorezca la distribución equitativa del poder y los recursos en el escenario internacional. Sólo así se asegurará el desarrollo social y económico de nuestro pueblo”. (Da Silva, 2004 en Repertorio de Política Externa: Posições Do Brasil, 2007, 131).

A diferencia del vínculo con Estados Unidos, las relaciones entre China y Brasil han atravesado diversas etapas que reflejaron el interés de desarrollo y adaptación de ambos países a los cambios del sistema internacional. El vínculo diplomático se remonta desde 1974, con el establecimiento de las relaciones diplomáticas en la que se abre un consulado de Brasil en Beijing y de China en Brasilia. Esto demostró el interés chino en continuar con su política de liberación nacional y el interés brasileño en ampliar la lista de sus socios comerciales, aumentando su prestigio internacional (Beccard, 2011). Aun así, desde comienzos del siglo XXI que el bilateralismo se intensificó, trascendiendo al ámbito multilateral al mantener un diálogo en mecanismos como los BRICS, OMC y G20.

Durante el mandato de Lula Da Silva, su reorientación de las relaciones sur-sur para fortalecer la cooperación regional y cambiar las reglas de juego del comercio global, impulsaron una relación más estrecha entre ambas naciones. Esto se debe principalmente a la creciente necesidad China de importar productos agrícolas y recursos minerales, disponibles en la región de Latinoamérica. Por ello, China define a su relación con Brasil como una “asociación estratégica” (Paulino, 2020).

Es destacable el compromiso de la gestión de Lula y el gobierno chino respecto a la participación en foros multilaterales. Enfocándonos en los BRICS, esta cumbre ha transformado lo que comenzó como una cooperación económica como una realidad

política (Haibin, 2010). Este foro ha colaborado en el mejoramiento de la cooperación interna entre las potencias emergentes y el aumento de la voz de las potencias emergentes en las principales instituciones financieras internacionales.

Al comienzo de la relación, ambas partes se dieron cuenta de que las implicaciones de la misma iban más allá de la dimensión bilateral. El gran papel potencial en los asuntos regionales y globales fue el impulso más importante para que ambas partes establecieran una especie de vínculo. Esto se materializa en el Plan de Acción Conjunta (PAC) China-Brasil 2010-2014, firmado en 2010, considerado como una piedra angular de la asociación (Paulino, 2020). De acuerdo al PAC, entre los puntos generales orientados a fortalecer la cooperación se encuentran el control de armas y el cambio climático, la coordinación en la ONU, la OMC y el G20, el apoyo a los mecanismos de cooperación para los principales países en desarrollo, la necesidad de salvaguardar los derechos e intereses de los países en desarrollo, e intercooperación regional entre Asia y América Latina y el Caribe. En vistas a concretar este proyecto, ambos países crearon el Comité de Alto Nivel que se reunirá cada dos años para orientar la cooperación bilateral y decidir sobre diversas temáticas del PAC.

En pocas palabras, los ejes claves ocurridos durante el mandato de Lula Da Silva y su relación con China han estado estructurados a raíz de un profundo bilateralismo, el cual fue ejercido mediante la creación de la Comisión de Alto Nivel de Coordinación y Cooperación Sino-Brasileña (COSBAN) en 2004 y la impulsión de la “Agenda China”, en 2008, ambos con fines no sólo diplomáticos sino también de fortalecimiento del intercambio comercial.

Visitas de estado

La gestión de Lula da Silva concretó alrededor de cinco encuentros bilaterales con la República Popular de China de Hu Jintao a lo largo de sus dos mandatos. Lula visitó China por primera vez en mayo de 2004, siendo esta catalogada como una de las reuniones más importantes de su gestión (Beccard, 2011). No solo porque el objetivo de Lula era señalar la importancia estratégica y comercial de Brasil en China, sino también porque dejó como saldo 9 actos bilaterales y 14 documentos oficiales firmados. Entre estos acuerdos, se conforma la creación de la Comisión Sino-Brasileña de Alto Nivel de Concertación y Cooperación (COSBAN), considerada como la más alta instancia de diálogo permanente y cooperación bilateral (Busilli, 2017). Lula estaba sumergido en un

clima optimista acerca de la oportunidad que China representaba para Brasil en cuanto a contribuciones de progreso, mediante la inversión en infraestructura y adquisición de productos brasileños.

A fines de ese mismo año, Hu Jintao viaja a Brasil con el objetivo de que China sea reconocida como una economía de mercado, una de las preocupaciones principales del gobierno chino. Mediante la firma del memorando de entendimiento, el gobierno de Brasil sostiene que “Brasil reconoce el estatus de economía de mercado para China” (Memorando de Entendimiento entre la República Federativa de Brasil y la República Popular de China, 2004, Artículo 1), demostrando interés de ambas partes de estimular y fortalecer el comercio bilateral. A nivel interno, esto genera molestias de parte de la comunidad empresarial brasileña, parcialmente la Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo, quienes se sienten amenazados ante la competencia de las manufacturas chinas.

Respecto a este encuentro, Brasil no solo ve una nueva oportunidad comercial de apertura de mercado de carnes bovinas y pollos, sino también una búsqueda de apoyo a la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en el que Lula aspira a ganar un asiento permanente (Ámbito, 2004). El rechazo a esta medida de parte del gigante asiático ha generado cierta disconformidad de parte de los representantes brasileños que será desarrollada en la siguiente sección.

La tercera visita de ambas partes ocurrió en 2008, con fines diplomáticos en la arena deportiva y cultural ya que se realiza con motivo de la apertura de los Juegos Olímpicos en Beijing.

Nuevamente Lula visita China en 2009 debido a la celebración de los 35 años de relaciones sino-brasileras. En dicha ocasión, por medio del comunicado oficial conjunto firmado por ambos gobiernos, se enumeraron algunos logros como el El Programa de Satélites de Recursos Terrestres China-Brasil (CBERS en inglés) que indican el camino para fortalecer la relación bilateral y la creación de un Plan de Acción Conjunto entre ambos gobiernos, con miras a ser implementado durante 2010-2014. Finalmente, el segundo mandato de Lula Da Silva finaliza con el encuentro de estado del presidente Hu Jintao en Brasil, con motivos de la participación en la II Cumbre de BRICS en Brasilia. Aquí se firma el PAC Brasil-China 2010-2014 mencionado anteriormente, el cual definió las directrices a seguir en materia de cooperación bilateral.

Acuerdos bilaterales

Durante las dos gestiones, se firmaron alrededor de 32 acuerdos, estando la mayoría sometidas bajo la temática de ciencia y tecnología, económico-comercial y político-diplomático. Es importante notar la variedad de tratados alcanzados, especialmente observando la pluralidad de áreas. Esto denota el interés de ambas partes en profundizar las arenas de cooperación sur-sur.

Tabla 6

Acuerdos bilaterales firmados entre China y Brasil durante el periodo 2003-2010

Temática	Primer mandato (2003-2006)	Segundo mandato (2007- 2010)	Total
Económico-comercial	4	1	5
Político diplomático	4	1	5
Materia Penal	2	1	3
Ciencia y Tecnología	6	0	6
Cultura y educación	2	2	4
Seguridad y defensa	1	0	1
Seguridad sanitaria	2	0	2
Medio Ambiente	1	0	1
Energía	1	2	3
Declaración conjunta	1	1	2
Total	23	7	30

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por el Gobierno de Relaciones Exteriores de Brasil.

A nivel de ciencia y tecnología, se profundizó el intercambio de conocimiento mediante el programa de construcción de satélites de recursos terrestres CBERS, el cual representa el mayor proyecto conjunto de cooperación en el ámbito de ciencia y tecnología entre dos países en vías de desarrollo (Beccard, 2011). Este acuerdo significó una ruptura con el monopolio de las grandes potencias en producción y utilización de imágenes adquiridas por satélites, la obtención de conocimiento en el área de teledetección de bajo costo y promover el desarrollo sostenible a través del uso de tecnología espacial de punta.

En materia diplomática, en uno de los acuerdos más relevantes encontramos la creación de la Comisión Sino-Brasileña de Alto Nivel de Concertación y Cooperación (COSBAN) en 2004. La misma puede considerarse como un pilar fundamental en las relaciones entre ambos países, al materializar el establecimiento de la “Asociación Estratégica” acordada en 1993 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014). La creación de la Comisión significó la instancia más alta de diálogo político entre los dos países, encargándose de coordinar diversos aspectos económicos y políticos de la relación bilateral.

En cuanto a los acuerdos económicos-comerciales, estos tienen un valor especial debido al importante rol que juega China al convertirse en el principal socio comercial de Brasil. Entre estos se destacan la Declaración Conjunta de 2004, en la cual se encuentra el reconocimiento de China como una economía de mercado en la OMC, orientada a facilitar el comercio entre las partes. Debido a la estrategia de diversificación del gobierno de Lula, los tratados se orientaron al aumento de inversiones e incremento de las exportaciones brasileñas mediante la apertura de nuevos mercados.

Roces diplomáticos

Brasil ha intentado durante años ganarse un asiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, siendo uno de los países con un asiento no permanente por más años junto con Japón. El objetivo de poseer un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) ha sido durante años uno de sus mayores objetivos, pero este se ha intensificado de manera significativa durante la presidencia de Cardoso y Lula (Vigevani & Cepaluni, 2007). Los esfuerzos de Brasil en lograr esto yacen en su creencia de que Brasil merece un rol más prominente como representante de Sudamérica y la creencia de que las instituciones internacionales son más legitimadas y efectivas si los países en vías de desarrollo estarían mejor representados. Específicamente, Brasil busca ampliar el Consejo con varios miembros permanentes y no permanentes. La propuesta del G4, del cual Brasil es parte, contempla la creación de seis nuevos puestos permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU: dos para África, dos para Asia (específicamente India y Japón), uno para América Latina y el Caribe (Brasil), y uno para Europa Occidental (Alemania). Además, se prevén cuatro nuevos miembros no permanentes (Stuenkel, 2010). En 2004, Brasil se unió al G4 con la intención de reformar el Consejo de Seguridad de la ONU y obtener un asiento permanente. La reforma fue rechazada por países como Italia, Argentina, Pakistán, México y China. Aunque muchos académicos interpretan el rechazo por parte de China

como una reacción contra Brasil, es importante destacar que Brasil buscaba el asiento permanente junto con India, un rival histórico de China (Haibin, 2010).

Otro eje clave en las relaciones sino-brasileras es el apoyo de Lula hacia la política de “una sola China”, respecto a la tensión diplomática entre China y Taiwán. En palabras del presidente,

“Brasil reitera su apoyo a la política de una sola China”. El Gobierno brasileño expresa su apoyo a la política de reunificación pacífica del territorio liderada por el Gobierno chino, y se suma a las manifestaciones de la comunidad internacional contra movimientos unilaterales que puedan alterar el status quo y comprometer la paz y la estabilidad en la región” (Declaración de apoyo a la política de “una sola China”, 2004, en Repertório De Política Externa: Posições Do Brasil, 2007, 132).

Dimensión económica-comercial

En su búsqueda de ampliar los socios comerciales para insertar a Brasil en el mundo, el gobierno de Lula ve en Asia una oportunidad de inversiones, tecnología de punta y un mercado con alta capacidad de consumo. Mientras que Asia ve en Brasil una fuente de provisión de materias primas e insumos básicos (De Oliveira, 2012).

Las relaciones económicas entre China y Brasil han sido objeto de amplio debate en la literatura especializada. Durante el gobierno de Lula da Silva, los objetivos brasileños en relación con China estuvieron fuertemente centrados en aspectos económicos. Según Beccard (2011), entre los objetivos de la gestión se destacan:

- Incrementar las exportaciones brasileñas mediante la apertura de nuevos mercados en China.
- Atraer inversiones chinas, tanto directas como indirectas, a Brasil.
- Expandir los negocios brasileños, incluyendo inversiones directas en China.
- Intercambiar información en el área de ciencia y tecnología, así como adquirir tecnología de punta.
- Utilizar la asociación con China para reducir la dependencia de socios comerciales tradicionales.

- Aumentar el margen de maniobra y poder de negociación de Brasil en foros multilaterales.

La relación comercial con China ha generado considerable controversia en Brasil (Barbosa & Mendez, 2006), teniendo efectos positivos y negativos a nivel socioeconómico interno y externo. Entre los efectos positivos se encuentra el aumento de la demanda china de exportaciones de materias primas, lo que ha resultado en un incremento de los precios, beneficiando así a Brasil (Jenkins, 2011). Además, el comercio se manifiesta en la importación de productos manufacturados chinos a bajo costo. No obstante, la industria local brasileña se ha visto amenazada por la importación de productos elaborados chinos, alegando que contribuyen a la "desindustrialización" del país. Esto se observó cuando en 2004, el sector privado empresarial brasileño conformó el Consejo Empresarial Brasil-China (CEBC) con el objetivo de fortalecer las relaciones económicas entre ambos países. Por su parte, la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) y otras asociaciones industriales intimidadas por la competencia asiática han solicitado al gobierno la implementación de medidas más proteccionistas para la industria local. Esto se manifiesta en las medidas anti-dumping que Brasil impuso ante China, siendo estas alrededor de 14, como manera de proteger la industria nacional, de acuerdo a la base de datos de medidas comerciales provistas por la OMC.

A continuación, se ahondará acerca del eje económico en términos de intercambio comercial e inversiones extranjeras directas.

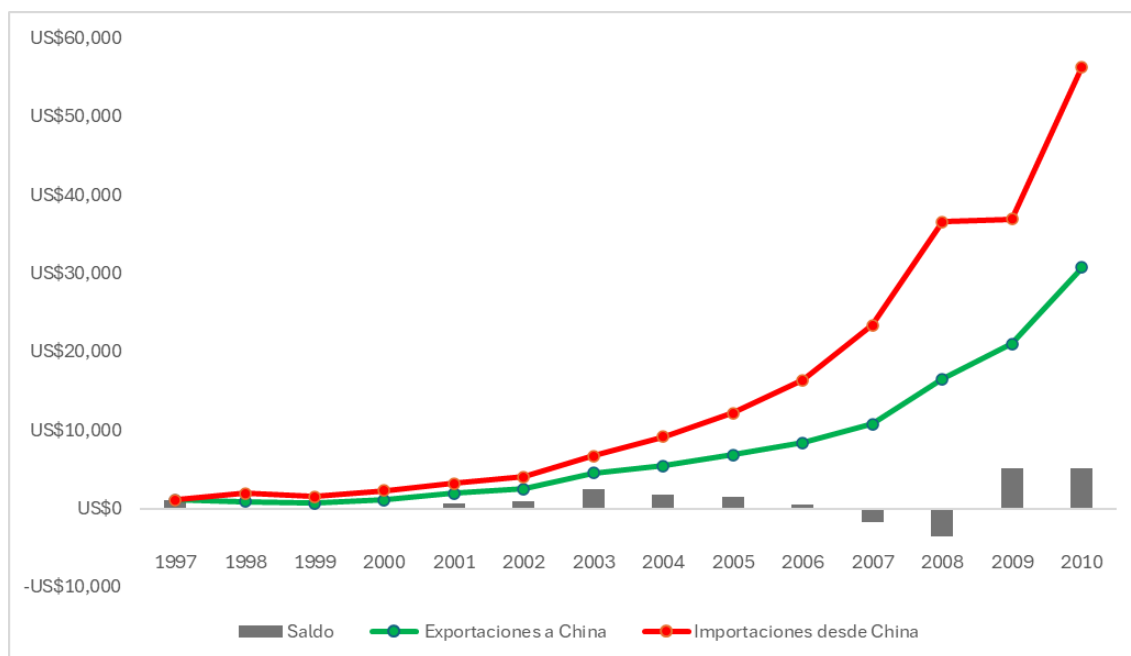
Comercio exterior

En términos de intercambio comercial, podríamos sostener que hay dos ejes claves para entender dicha asociación: la ventaja comparativa de Brasil en la producción de materia prima, asociada con el aumento de China de importar commodities para fabricar sus manufacturas; y como la constante expansión de China en términos de exportación ha sido tratada como una amenaza a la industria brasileña y su capacidad de exportación de productos más elaborados (Dos Santos & Zignago, 2010).

En términos de participación, desde principios de los 2000 China ha sido de los principales socios comerciales de Brasil, alcanzando el puesto número uno en 2009. Ya en 2010, las exportaciones logran el punto más alto de los ocho años de gobierno, siendo de U\$S 30.747 millones de dólares.

Gráfico 2

Intercambio comercial entre Brasil y China en el periodo 1997-2010. Valores en millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base de datos provistos por el Gobierno de Brasil (Comex Stats).

Como se observa en el gráfico, el intercambio comercial con China ha ido aumentando exponencialmente desde el comienzo del siglo XXI. Mayoritariamente un predominio del saldo positivo de Brasil en el comercio con China. Sin embargo, a principios de 2004, se comienza a observar un cambio en el patrón comercial, con una reducción en las balanzas comerciales brasileñas en un 27% y una ganancia de mercado de productos chinos en un 70% especialmente en el sector manufacturero.

Brasil no solo es distinguido por su posesión de recursos naturales, sino también por un sector manufacturero complejo y fuerte, junto con un sistema de ciencia y tecnología con gran potencial (De Oliveira, 2010). Esto logra una gran conexión entre la agricultura y la industria, logrando observar en los principales rubros exportadores brasileños. Encontramos un predominio de piezas y componentes industriales para la fabricación de maquinaria eléctrica, así como también de combustibles y aceites minerales. Siendo los bienes de capital y el equipamiento automotriz los principales componentes de exportación de Brasil hacia el mundo, es curioso analizar esto a la luz de las exportaciones hacia China, comparándolas con el resto del mundo.

Tabla 7

Exportaciones de Brasil al resto del mundo (excepto China) en el periodo 2003-2010.

Valores en porcentaje en millones de dólares.

Rubro	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Suministros para la industria	39.87%	40.85%	38.64%	39.44%	39.62%	40.24%	37.25%	40.92%
Alimentos y bebidas	22.39%	21.70%	21.37%	21.08%	21.47%	22.34%	27.78%	25.23%
Equipamiento y piezas para transporte	14.89%	16.05%	16.84%	15.72%	15.40%	14.06%	12.04%	12.53%
Bienes de capital	7.19%	7.23%	8.69%	8.30%	7.46%	6.98%	6.23%	5.64%
Combustibles y lubricantes	5.56%	4.70%	5.90%	7.66%	8.49%	9.65%	9.54%	9.44%
Bienes de consumo	7.22%	6.73%	5.80%	5.12%	4.76%	4.09%	4.48%	3.89%
Piezas y accesorios	2.80%	2.70%	2.71%	2.63%	2.72%	2.56%	2.54%	2.27%
Otros bienes	0.08%	0.05%	0.05%	0.05%	0.08%	0.08%	0.14%	0.09%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por UN Comtrade.

Tabla 8

Exportaciones de Brasil a China en el periodo 2003-2010. Valores en porcentaje en millones de dólares.

Rubro	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Suministros de industria	53.21%	47.78%	56.00%	52.71%	57.98%	47.60%	57.37%	55.78%
Alimentos y bebidas	35.69%	40.38%	29.51%	31.82%	30.20%	37.96%	33.09%	28.50%

Equipamiento y piezas para transporte	7.26%	4.48%	1.92%	2.19%	1.77%	2.06%	1.89%	1.48%
Piezas y accesorios	1.80%	1.50%	1.88%	1.93%	1.41%	1.18%	0.74%	0.53%
Bienes de capital	1.31%	1.66%	2.34%	1.23%	0.72%	0.80%	0.42%	0.35%
Combustibles y lubricantes	0.53%	4.03%	8.18%	9.96%	7.80%	10.31%	6.38%	13.19%
Bienes de consumo	0.21%	0.16%	0.17%	0.15%	0.12%	0.09%	0.11%	0.16%
Otros bienes	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por UN Comtrade.

A la luz de los datos mostrados, esto demuestra el rol de China como principal importador de productos primarios para la fabricación de manufacturas más elaboradas, encontrando la soja, el petróleo y el mineral de hierro entre los principales productos adquiridos.

A la hora de analizar las importaciones brasileñas desde China, es notoria la concentración en bienes más elaborados, como lo son los suministros industriales y los bienes de capital. Oliveira (2010) sostiene que China reproduce la relación de Asia Oriental con Brasil mediante el intercambio de productos manufacturados por bienes primarios como minerales y producción agrícola. Bresser-Pereira (2018) argumenta que la agenda comercial Brasil-China reproduce la relación norte-sur entre países desarrollados (exportadores de manufacturas) y países subdesarrollados (exportadores de bienes primarios). Particularmente, los principales productos exportados a China en el periodo fueron la soja, el petróleo y el mineral de hierro.

Tabla 9

Importaciones desde China por parte de Brasil durante el periodo 2003-2010. Valores en porcentaje en millones de dólares.

Rubro	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Suministros para la industria	27.0%	25.5%	24.2%	24.6%	28.1%	28.8%	27.5%	29.4%
Piezas y accesorios	24.5%	25.3%	26.9%	27.1%	23.1%	22.5%	24.3%	24.0%
Bienes de capital	17.2%	20.9%	26.5%	27.3%	27.1%	25.8%	25.7%	24.9%
Combustibles y lubricantes	14.9%	10.1%	3.7%	1.8%	2.1%	3.3%	0.6%	0.8%
Bienes de consumo	12.5%	12.8%	13.0%	13.8%	14.3%	12.6%	15.9%	14.1%
Piezas y equipamiento para el transporte	2.8%	4.8%	4.6%	4.7%	4.7%	5.9%	5.0%	5.2%
Alimentos y bebidas	0.9%	0.6%	1.0%	0.7%	0.6%	1.1%	1.1%	1.5%
Otros bienes	0.008%	0.01%	0.006%	0.007%	0.004%	0.005%	0.005%	0.007%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por UN Comtrade.

De acuerdo con Jenkins (2011) y el Gobierno de Brasil (2008), se identificaron en 2008 alrededor de 600 productos con potencial exportador a China, aunque las barreras comerciales representan un desafío significativo para este potencial exportador. Las medidas proteccionistas implementadas por China para promover su producción doméstica han sesgado las exportaciones brasileñas hacia productos con un bajo nivel de procesamiento. Esto se observa en las medidas antidumping, en las que Brasil reportó alrededor de 14 durante sus dos mandatos, siendo la mayoría orientadas al sector de plástico y manufacturas así como también en la industria textil.

Socialmente esto se manifiesta en las preocupaciones del sector industrial de Brasil, al verse desplazados por la penetración de los productos industriales chinos.

Inversiones

El consenso acerca de las inversiones entre China y Brasil no es claro. La falta de acceso a la información y escasez de datos hacen difícil de analizar esta sección. Los datos

oficiales reportados por parte de China difieren levemente de aquellos provistos por Brasil. Sin embargo, autores como Jenkins (2011), se han encargado de estudiar esto de manera más detallada posible con la información disponible.

Es importante destacar que existe una tendencia a sobreestimar la Inversión Directa Extranjera China, especialmente porque mucha de ella va a través de terceros países, como las Islas Caiman y Hong Kong (Jenkins, 2011). Debido a esto, muchas inversiones no aparecen a la hora de analizar los datos.

Tabla 10

Flujos de Inversión Extranjera Directa de China hacia Brasil durante el periodo 2002-2010. Valores en millones de dólares.

	Salida de IED desde China		Entrada de IED a Brasil	
	A Brasil	% del total de IED China	Desde China	% del total de IED a Brasil
2002	No disponible	No disponible	9.7	5%
2003	6.7	23%	15.5	12%
2004	6.4	12%	4.4	2%
2005	15.1	12%	7.6	4%
2006	10.1	6%	6.7	3%
2007	51.1	19%	24.3	7%
2008	22.4	4%	38.4	9%
2009	116.3	21%	82	27%
2010	No disponible	No disponible	392	75%

Fuente: Adaptado de “*Chinese FDI Flows to Brazil, 2002-2010*”, de Jenkins, 2011 en base a MOFCOM (2009); IPEA (2011).

Se observa que la Inversión Extranjera Directa antes del 2010 era muy limitada, a pesar de haber aumentado a principios del siglo XXI. Aun así, el aumento ocurrido durante

2010 es debatido, ya que fuentes como el gobierno brasileño IPEA estima que las adquisiciones chinas en Brasil durante 2010 alcanzaron los 14,9 mil millones de dólares, siendo alrededor de 10,6 mil millones completados y el resto esperando la aprobación del gobierno (IPEA, 2011). En cuanto a los informes provistos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe confirmaron que la IED china en Brasil llegó a los 9.500 millones de dólares en 2010 (CEPAL, 2011). Por su parte, el Consejo Empresarial Brasil-China cifra la cifra en casi 12.700 millones de dólares, de los cuales más de 11.100 millones fueron adquisiciones de otros inversores extranjeros (CEBC, 2011).

Los principales sectores de inversión China en Brasil se concentran en la minería, el aceite y el petróleo, y un poco en el sector agrícola. La economía china es altamente dependiente de la importación de petróleo, gas y materias primas. Esto explicaría el esfuerzo del gobierno chino por garantizar el acceso a fuentes de estos productos a través de la internalización de empresas estatales hacia países como Brasil (Medeiros, 2014), inaugurando el “Go Global” durante el periodo de 2000-2008 y “Go abroad and buy” con políticas estatales que incentivan inversiones extranjeras directas en aquellos sectores (Libanio, 2018). Esto refleja las relaciones comerciales entre ambos países, especialmente en el rol de Brasil como proveedor de productos primarios a China.

En cuanto a la inversión de Brasil en China, esta ha mostrado ser muy limitada. A pesar de que el comercio entre ambos ha crecido, este no es reflejo de un aumento en términos de inversiones. La motivación fundamental de las empresas brasileñas al invertir en China ha sido acceder al vasto y en constante expansión mercado interno, en lugar de enfocarse en la producción para exportación. Aún así, empresas como Embraer, han establecido sus plantas en China. Lo mismo ocurre con Embraco (destinada a la producción de compresores) y WEG (dedicada a la fabricación de motores eléctricos). Según autores, hay numerosas firmas que han estado interesadas en invertir en China pero que han encontrado obstáculos a la hora de hacerlo debido a las restricciones y requerimientos por parte del país asiático (IPEA 2001, 11-12).

A pesar del aumento significativo de la inversión China en Brasil en 2010, el comercio sigue siendo mucho más crucial que la IED en las relaciones económicas entre las dos naciones. En 2010, los flujos comerciales bilaterales fueron de cuatro a cinco veces mayores que los flujos de IED. Además, la IED estuvo motivada en gran medida por el comercio, con inversiones destinadas a asegurar el suministro de materias primas del

Brasil o mejorar el acceso al mercado brasileño para las exportaciones de manufacturas Chinas.

CAPÍTULO 5: Conclusión del análisis.

A partir del análisis presentado en el capítulo anterior acerca de las relaciones bilaterales con Estados Unidos y China, se evidencia un contraste notable en el manejo del vínculo con ambos países. Sin embargo, esto no implica que se haya materializado algún tipo de “ruptura” con ninguna de ellas; más bien, las relaciones con ambos oscilaron entre un mayor o menor acercamiento dependiendo del ámbito observado.

En términos político-diplomáticos, los tres indicadores evaluados arrojaron resultados diferentes. Al analizar los tratados firmados, el alineamiento con China es mucho mayor, no solo por cantidad de acuerdos efectuados (un total de 30), sino también por la pluralidad de áreas cubiertas, llegando a abarcar incluso áreas como la seguridad sanitaria y materia penal. Visiblemente con China hubo una mayor afinidad en materia de ciencia y tecnología, mientras que con Estados Unidos el área de la seguridad y defensa fue la más acordada. Esto refleja tanto el potencial tecnológico del país asiático como el interés de los Estados Unidos en mantener el narcotráfico bajo control en la región, dado que la mayoría de los acuerdos fueron en materia de control de drogas. Asimismo, se observa como el alineamiento con China fue mayor durante el primer mandato de Lula (con 18 acuerdos firmados), mientras que en el segundo mandato evidenció una mayor afinidad con Estados Unidos (con 13 acuerdos alcanzados).

En contraste, en las visitas diplomáticas se evidencia un patrón opuesto. A pesar de que Lula da Silva priorizó los viajes a países en vías de desarrollo, los encuentros diplomáticos con Estados Unidos fueron considerablemente más numerosos, especialmente con el presidente Bush. Estas reuniones no solo resultaron en acuerdos significativos como el MOU sobre biocombustibles, sino que también demostraron la disposición de Lula da Silva para mantener lazos con la potencia hegemónica. Contrario a lo que argumentan Neto y Malamud (2015), aunque es evidente que los gobiernos de izquierda tendieron a distanciarse del discurso promovido por Washington, Lula optó por seguir fortaleciendo las relaciones con Estados Unidos. Aunque, como se mencionó anteriormente, las bases para una alianza fuerte son frágiles, el interés común en contener a Chávez en Venezuela y mantener una América Latina estable representan dos intereses estratégicos compartidos.

Teniendo en cuenta los roces diplomáticos, la resolución de los mismos evidenciaron el pragmatismo de Lula y su gobierno a la hora de diseñar la PEB respecto a ambos países.

En otras palabras, Da Silva no “castigó” a China por vetar su oportunidad de conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, ni tampoco se alejó completamente de Estados Unidos al intervenir directamente en América Latina. De todas formas, los roces diplomáticos con China fueron mucho menores. Esto podría ser porque el vínculo entre ambos países estaba priorizado por el eje económico, como será explicado a continuación.

En términos económico-comerciales, a pesar de que ambos países fueron socios relevantes para Brasil, la prioridad de los asuntos bilaterales se inclinó hacia China, como evidencian los datos. Aunque es innegable el alto nivel de inversiones provenientes de Estados Unidos hacia Brasil en comparación con China, la atención que Lula da Silva dedicó a Beijing fue significativamente mayor. Esto se refleja no solo en los cinco acuerdos económicos firmados, sino también en acciones como el reconocimiento de China como una “economía de mercado”, la firma del Plan de Acción Conjunta (PAC) y la trascendencia de este vínculo en la arena multilateral con la creación de los BRICS. Hasta 2009, Estados Unidos fue el principal socio comercial de Brasil, siendo luego reemplazado por China. El “efecto China”, al aumentar los precios de las materias primas debido a su gran demanda, resultó altamente beneficioso para Brasil y la región de Latinoamérica en general.

Analizando el saldo comercial, se observa que el intercambio con ambos países disminuyó tras la crisis financiera internacional de 2008. Sin embargo, en 2010, el comercio con China aumentó un 53%, mientras que con Estados Unidos solo un 30%. Es pertinente examinar hasta qué punto esta relación es beneficiosa para Brasil. Como se ha señalado previamente, es crucial considerar el obstáculo que las manufacturas chinas representan para el proceso de industrialización de Brasil, un país con gran potencial industrial. Las barreras impuestas por China a los productos brasileños más elaborados se manifiestan en las medidas antidumping reportadas, lo que demuestra cierta tensión en este ámbito.

Autores como D’ávila y Stuenkel (2010) argumentan que, aunque China puede beneficiarse de un acuerdo comercial favorable con Brasil, esto no implica que China se alinee con Brasil en cuestiones estratégicas delicadas, como la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. Estos autores sostienen que Lula da Silva sobreestimó el poder de la diplomacia sur-sur.

En síntesis, ambas potencias fueron cruciales en el entramado político y económico de la redefinición de la PEB durante las dos gestiones de Lula da Silva, especialmente marcando la inserción mundial de Brasil como actor influyente del sistema internacional. No obstante, se podría argumentar que el acercamiento hacia China fue superior respecto a Estados Unidos. Siguiendo el enfoque teórico de la autonomía a través de la diversificación, Lula se enfocó en expandir vínculos con nuevos países (en este caso con China), y mantener buenos lazos con el Estados Unidos de Bush y Obama, en lugar de profundizarlos. Diplomáticamente este acercamiento hacia China fue más acentuado durante la primera gestión, con la firma de más tratados y la conformación de la COSBAN y el CEBC. En el ámbito económico, con el aumento de las inversiones chinas hacia Brasil y el crecimiento del intercambio comercial, desplazando a Estados Unidos, el segundo mandato fue de mayor coincidencia.

Luego de todo lo desarrollado, la matriz quedó de la siguiente forma, observando que la mayor o menor alineación no fue homogénea en todas las áreas.

Tabla 11

Resumen del índice de alineación de Brasil con Estados Unidos y China.

ARENA	INDICADORES	ALINEACIÓN CON EE. UU (Alta-media-baja)	ALINEACIÓN CON CHINA (Alta-media-baja)
Politico-diplomatico	Visitas entre los Estados	Alta. País con mayor cantidad de visitas (6 en total)	Media. Si bien fueron de menor cantidad respecto a EE. UU, fueron de suma relevancia para el desarrollo diplomático entre ambos países. También se alcanzó el ámbito multilateral
	Cantidad y alcance de los acuerdos bilaterales firmados	Media. Fue decreciente en cantidad. Prioridad a los asuntos de seguridad y defensa	Alta. Fue creciendo en cantidad y áreas alcanzadas

		Alta. La incumbencia de EE.UU en asuntos de la región Latinoamericana, la disputa por el algodón y la disidencia por el modelo económico de preferencia afectaron en cierta forma las relaciones. Aun así, el pragmatismo de Lula fue fundamental a la hora de continuar con las relaciones.	Bajo. Hubo pero fueron muy aislados. Casos de dumping, obstáculos a la exportación de productos elaborados y veto en el asiento permanente del CSNU.
	Roces diplomáticos		
Económico-Comercial	Comercio internacional	Media. Socio prioritario durante mucho tiempo pero su importancia decreció respecto a China.	Alta. Prioridad en tratados y expansión de mercado. Nombrado "socio estratégico" por China.
	Inversiones	Alta. Uno de los principales inversores del país	Media. Hasta 2010 fue muy minoritaria, pero con mucho potencial a futuro debido al rol que juega Brasil en la provisión de bienes primarios a China.
	Medidas antidumping	Bajo. Solo 4 caso	Alta. 14 casos

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha expuesto a lo largo del trabajo, podemos sostener que los dos mandatos de Lula da Silva presentaron una mayor orientación al establecimiento de vínculos con nuevos países como China, que al fortalecimiento de alianzas con estados dominantes del orden mundial como lo es Estados Unidos. El Brasil de Lula no mostró una confrontación

plena a ninguno de los dos países analizados, sino que la orientación con cada uno fue variando, dependiendo de la arena e indicador estudiado. Se podría decir que el pragmatismo de Lula fue notorio, junto con un gran uso de la diplomacia presidencial como herramienta, especialmente en materia de viajes diplomáticos. Como se mencionó, las visitas diplomáticas son mayormente efectuadas por los embajadores de cada país. En el afán de demostrar un nuevo Brasil al mundo, más fuerte e influyente, Lula tomó la iniciativa de expandir nuevos vínculos con nuevos países emergentes como China, y mantener lazos estrechos con las principales potencias como Estados Unidos. A su vez, esta nueva forma de ejercer la diplomacia se analiza en conjunto con una disminución de la influencia del Itamaraty en la toma de decisiones de la PEB. Esto devino con la pluralización de actores y mayor peso en la toma de decisiones de figuras como el vocero presidencial, Marco Aurelio García, quien emitió explícitamente su no alineamiento hacia Estados Unidos en temáticas de guerra e intervención militar.

De lo estudiado se desprende que, en el periodo bajo estudio, Brasil está sometido a una nueva reconfiguración del orden mundial como actor comprometido a ejercer influencia en esta reestructuración. En este escenario de incertidumbre, Lula supo congeniar los intereses de Brasil con los de China y Estados Unidos, aumentando la relevancia geopolítica del país en los diferentes asuntos. Como reflexión final, considerando que la condición de la autonomía no es estable ni permanente, surge la pregunta de si los futuros gobiernos priorizarán estas posiciones en la agenda de política exterior, asegurando una continuidad en este consenso, o si fluctúan según las diferentes ideologías de las élites gobernantes.

Referencias

- Almeida, P. R. (2003). A política internacional do Partido dos Trabalhadores: Da fundação à diplomacia do governo Lula. *Resumo Rev. Sociol. Polít*, 20, 87–102.
<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/4nshwsp5XKC3k8rvSpxvykx/?format=pdf&lang=pt>
- Almeida, P. R. (2004). Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(1), 162-184.
- Almeida, P. R. (2006). Uma nova 'arquitetura' diplomática? - Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006).
- Almeida, P. R. de. (2010). Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(2), 160–177.
<https://doi.org/10.1590/s0034-73292010000200009>
- Ámbito. (2005, November 5). Bush y Lula se fueron antes para encontrarse en Brasil.
www.ambito.com. <https://www.ambito.com/portada-principal/bush-y-lula-se-fueron-antes-encontrarse-brasil-n3348064>
- Ámbito. (2008, October 8). Lula y Chávez contra Bush: “No queremos pagar crisis.”
www.ambito.com. <https://www.ambito.com/economia/lula-y-chavez-contra-bush-no-queremos-pagar-crisis-n3519709>
- Ámbito.com. (2009, March 16). Lula le pidió a Obama una nueva relación con América Latina.
Ámbito Financiero. <https://www.ambito.com/edicion-impresa/lula-le-pidio-obama-una-nueva-relacion-america-latina-n3550013>

Ámbito.com. (2010, May 14). Lula a Irán: para EE.UU. es la última chance antes de sanciones.

Ámbito Financiero. <https://www.ambito.com/edicion-impresa/lula-iran-eeuu-es-la-ultima-chance-antes-sanciones-n3622644>

Amorim, C. (2002). Entrevista do Embaixador Celso Amorim à Gazeta Mercantil, em 18 de dezembro de 2002. In *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 29(91), 325-327.

Amorim, C. (2003). Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores.

Amorim, C. (2010). Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): An overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(spe), 214–240.
<https://doi.org/10.1590/s0034-73292010000300013>

Barbosa, A. D. F., & Mendes, R. C. (2006). Economic Relationships between Brazil and China: A Difficult Partnership. Briefing Papers FES Brazil. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Barnabé, I. R. (2010). O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, 1(2).
<https://core.ac.uk/download/pdf/228832107.pdf>

Barreto, F. de M. (2012). *A política externa após a redemocratização tomo I 1985-2002*.

Battaleme, J. (2016). Realismo Periférico y dobles periferias: la política de seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana. *Postdata*, 21(1), 11-42.

BBC Mundo. (2003, June 21). Bush impresionado con Lula. *News.bbc.co.uk*.

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3008000/3008726.stm

Beccard, D. S. R. (2011). O que esperar das relações Brasil-China? *Revista de Sociologia e Política*, 19, 31–44.

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/VbVcz7ZFJThg9r4DkSTTjnF/?format=pdf&lang=pt>

Bresser-Pereira, L. C. (2010, August 29). Brasil Vive Desindustrialização (Brazil Experiences Deindustrialization). *Folha de São Paulo*.

Cason, J. W., & Power, T. J. (2009). Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, 30(2), 117–140.

<https://doi.org/10.1177/0192512109102432>

CEPAL. (2011). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2010* (Foreign Investment in Latin America and the Caribbean, 2010). Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

Concórdia Itamaraty. (n.d.). Ministério Das Relações Exteriores.

<https://concordia.itamaraty.gov.br/>

Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo. (2009). Informe Sobre El Comercio y el Desarrollo, 2009. En *UNCTAD* (pp. 1–42).

https://unctad.org/es/system/files/official-document/tdr2009overview_sp.pdf

Corrales, J. (2015). Understanding international partnership: The complicated rapprochement between the United States and Brazil. *Political Science Quarterly*, 130(2), 213–244.

D'Avila, L. F., & Stuenkel, O. (2010). O desafio de tornar a política externa relevante para o Brasil.

de Castro Neves, J. A., & Spektor, M. (2011). Obama and Brazil. In A. F. Lowenthal, T. J. Piccone, & L. Whitehead (Eds.), *Shifting the Balance: Obama and the Americas* (pp. 43–54). Brookings Institution Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpdbb.6>

de Oliveira, H. A. (2010). Brazil and China: From South-South Relations beyond the Washington Consensus. In *Berghahn Books* (pp. 33-53). Oxford.

de Oliveira, H. A. (2016). Brasil-China: uma parceria predatória ou cooperativa? In *Tempo Do Mundo*. IPEA. https://www.researchgate.net/profile/jose-augusto-guilhon-albuquerque/publication/344103139_tempo_do_mundo_-_dimensoes_da_presenca_da_china_no_brasil_e_na_regiao/links/5f524f75299bf13a319f27b7/tempo-do-mundo-dimensoes-da-presenca-da-china-no-brasil-e-na-regiao.pdf#page=145

Declaraciones Del Presidente Bush y El Presidente Lula de Brasil en una Conferencia de Prensa Conjunta. (2007, March 20). <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/03/20070309-9.es.html>

Dos Santos, R. D. M. (2020). Política externa e diplomacia presidencial: Uma análise comparada dos governos (pp. 67–95).

El Mundo. (2009, November 24). *Lula reconoce el “derecho” de Irán a un programa nuclear pacífico* | Portada | *elmundo.es*. www.elmundo.es.
<https://www.elmundo.es/america/2009/11/23/portada/1259005217.html>

- Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim ao jornal *O Estado de S. Paulo*. (2007, February 11).
- Giaccaglia, C. (2010). La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva. *CONfines de Relaciones Internacionales Y Ciencia Política*, 6(12), 95–121.
- Gilpin, R. (1983). *War and change in world politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- González, E. (2002, December 11). Lula traslada a Bush su preocupación por la distancia Norte-Sur. *El País*.
https://elpais.com/diario/2002/12/11/internacional/1039561210_850215.html
- Guedes de Souza, H. (2019). O ethos do Itamaraty: Análise sobre a instituição e a socialização dos diplomatas.
- Guimarães, S. P. (2007). *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional* (5th ed.).
- Haibin, N. (2010). Emerging global partnership: Brazil and China. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 53(spe), 183–192. <https://doi.org/10.1590/s0034-73292010000300011>
- Hakim, P. (2006). Is Washington losing Latin America? *Foreign Affairs*, 85, 39-53.
- Hermann, C. F. (1990). Changing course: When governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34(1), 3-21.

Hirst, M. (1985). Las relaciones de Estados Unidos con las potencias medianas en América Latina: los casos de México y Brasil. *Estudios Internacionales*, 18(70), 241–269.
<http://www.jstor.org/stable/41391173>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2011). *As Relações Bilaterais Brasil-China: A Ascensão da China no Sistema Mundial e os Desafios para o Brasil* (Brazil-China Bilateral Relations: The Rise of China in the World System and the Challenges for Brazil). Comunicados do IPEA (IPEA Communications), 85. Brasília.

International Trade Centre (ITC). (n.d.). *Trade Map - List of products exported by China*. Copyright © 2008-2014 International Trade Centre. All Rights Reserved.
https://www.trademap.org/Product_SelCountry_TS.aspx?nvpm=1%7c156%7c%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1

Investimento Chineses no Brasil: uma nova fase da relação Brasil-China – CEBC – Conselho Empresarial Brasil China. (2011, May).
<https://www.cebc.org.br/2011/05/01/investimento-chineses-no-brasil-2011/>

ITC. (2024, June 27). ITC. <https://intracen.org/>

Jaguaribe, H. (1969). Dependencia y autonomía en América Latina. En H. Jaguaribe et al. (Eds.), *La dependencia político-económica de América Latina* (pp. 1–85). México: Siglo XXI.

Jaguaribe, H. (1972). Causas del subdesarrollo latinoamericano. En J. Matos Mar (Comp.), *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia* (pp. 173–188). Buenos Aires.

- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, Año 12(46), 91–130. <https://www.jstor.org/stable/41392111>
- Jenkins, R. (2010). China's global expansion and Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 42(4), 809-837.
- Jenkins, R. (2012). China and Brazil: Economic impacts of a growing relationship. *Journal of Current Chinese Affairs*, 41(1), 21-47. <https://www.CurrentChineseAffairs.org>
- Levitsky, S., & Roberts, K. M. (Eds.). (2011). *The resurgence of the Latin American left*.
- Libânio, G. (2018). Mr. Bolsonaro e os chineses: Uma sugestão de interpretação. *Brazilian Keynesian Review*, 2(4), 300-312.
- Lima, M. R. S. D., & Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: Action, choice and responsibilities. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 82(1), 21–40.
<https://www.jstor.org/stable/pdf/3569128.pdf>
- Luna, J. P., & Rovira Kaltwasser, C. (Eds.). (2014). *The resilience of the Latin American right*.
- Medeiros, C. (2014). China: Desenvolvimento econômico e ascensão internacional. *Excedente.org: Grupo de Economia Política IE-UFRJ*. <https://www.excedente.org/wp-content/uploads/2014/11/10.pdf>
- Medidas antidumping - Medidas comerciales correctivas Portal de Datos. (n.d.).
<https://trade-remedies.wto.org/es/antidumping/measures#eyJpbml0WWVhcnMiOltLCJpbkZvcnNlRnJvbVllYXJzIjpbXSvicmVwb3J0aW5nTWVtYmVycyI6W3siY29kZ>

SI6IkMwNzYiLCJsYWJlbCI6IkYyXNpbCJ9LHsiY29kZSI6IkM4NDiLCJs
YWJlbCI6IkVzdGFkb3MgVW5pZG9zIn1dLCJleHBvcnRpbmdNZW1iZXJzIjp
beyJjb2RlIjoiQzA3NiIsImxhYmVsIjoiQnJhc2lsIn0seyJjb2RlIjoiQzgwMCIsImx
hYmVsIjoiRXN0YWRvcyBVbmlkb3MifV0sImhzU2VjdGlvbniMiOltLCJpbk
ZvcnNlIjoiYWxsIn0=

Memorando de Entendimiento entre la Republica Federativa de Brasil y la Republica Popular de China sobre Cooperacion en materia de Comercio e Inversiones. (2004, November 12). Artículo 1.

Ministério das Relações Exteriores. (2007). Repertório de Política Externa: Posições do Brasil. in *Ministério das Relações Exteriores*. https://funag.gov.br/loja/download/388-Repertorio_de_Politica_Externa_Posicoes_do_Brasil.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014, June 11). *República Popular China*. Ministério Das Relações Exteriores. <https://www.gov.br/mre/es/temas/relaciones-bilaterales/todos-los-paises/republica-popular-china>

Mourón, F., & Urdínez, F. (2014). A comparative analysis of Brazil's foreign policy drivers towards the USA: Comment on Amorim Neto (2011). *Brazilian Political Science Review*, 8(2), 94–115. <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100013>

Neack, L. (2003). *The new foreign policy: U.S. and comparative foreign policy in the 21st century*. Rowman & Littlefield.

Neto, A., & Malamud, A. (2015). What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. *Latin American Politics and Society*, 57(4), 1-27.

O'Neil, S. K. (2010, 1 marzo). Brazil as an Emerging Power: The View from the United States. *Council On Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/blog/brazil-emerging-power-view-united-states>

Ocampo, J. A. (2009). Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina. *Revista Cepal*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cd3745a7-88a7-42aa-9edf-3a5728601f87/content>

Ocampo, J. A. (2009). *Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina*. Revista Cepal. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cd3745a7-88a7-42aa-9edf-3a5728601f87/content>

Onuki, J., Mouron, F., & Urdinez, F. (2016). Latin American perceptions of regional identity and leadership in comparative perspective. *Contexto Internacional*, 38(1), 433–465.

Paulino, L. A. (2020). Las relaciones Brasil-China en el siglo XXI. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 111. <https://doi.org/10.24215/23142766e111>

Pérez Le-Fort, M. (2005). China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria. *Nueva Sociedad*, 203. Noviembre-Diciembre 2005.

Presidência da República. (2003). Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. *Presidencia.gov.br*. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato>

Rubio Díaz Leal, L., & Fernández de Castro, R. (2007). Falsa ilusión: China como contrapeso a Estados Unidos en el hemisferio occidental. En E. Dussel & Y. Trafaga (Coords.),

China y México: Implicaciones de una nueva relación (pp. [números de páginas]).

Ciudad de México, México: UNAM - Publicaciones La Jornada.

Ruiz, J. B., & Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, 49(186).

<https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45218>

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2001). De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur. *Posdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*.

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 21, 159-194.

Sales, C. M. R. (2007). Relações internacionais e política externa do Brasil nos governos FHC e Lula.

Santos, E. D., & Zignago, S. (2010, September 1). The impact of the emergence of China on Brazilian international trade. *BBVA Research*.
<https://www.bbvaresearch.com/en/publicaciones/the-impact-of-the-emergence-of-china-on-brazilian-international-trade/>

Schenoni, L. L. (2012). Ascenso y hegemonía: pensando a las potencias emergentes desde América del Sur. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 55(1), 31–48.

<https://doi.org/10.1590/s0034-73292012000100003>

Sérgio França Danese. (2017). *Diplomacia presidencial: História e crítica*. Fundação Alexandre De Gusmão.

- Simonoff, A., & Lorenzini, M. E. (2019). Autonomía e integración en las teorías del Sur: Desentrañando el pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. *Iberoamericana*.
- Smith, J. (2010). *Brazil and the United States: Convergence and Divergence*. University of Georgia Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt46njcx>
- Souza, A. de. (2001). *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais. URL: www.cebri.org.br.
- Spektor, M. (2019). Strategies of rising Brazil: Postmortem review, looking forward.
- Stallings, B. (2008). The US-China-Latin America triangle: Implications for the future. In R. Roett & G. Paz (Eds.), *China's expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States* (pp. 239-259). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Stuenkel, O. (2010). Leading the disenfranchised or joining the establishment? India, Brazil, and the UN Security Council. *Carta Internacional*, 5.
- Tokatlian, J. G., & Russell, R. (2013). América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía.
- Tokatlian, J., & Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública (pp. 245–293). En J. Tokatlian & C. H. Acuña (Eds.), *Dilemas del estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* (Capítulo 6). Buenos Aires: Siglo XXI.

- Turzi, M. (2017). Asia y la ¿(des)integración latinoamericana? *Nueva Sociedad*, 250, marzo-abril de 2014. <http://nuso.org/articulo/asia-y-la-desintegracion-latinoamericana/>
- UN comtrade. (n.d.). <https://comtradeplus.un.org/>
- Vieira, L. (2017). Análise das mudanças ocorridas na política externa de Lula sob a perspectiva dos formuladores: Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia. *Universidade Federal de Santa Catarina*.
<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/184946>
- Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273–335.
<https://doi.org/10.1590/s0102-852920070002000024o>
- Vigevani, T., & Ramanzini Júnior, H. (2014). Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. *Contexto Internacional*, 36(1), 7-39.
<https://doi.org/10.1590/0011-5258201415>
- Voz de America. (2009, March 13). *Obama se reunió con el presidente de Brasil*. Voz de América. <https://www.vozdeamerica.com/a/obama-lula-2009/38303.html>
- Waltz, K. N. (2001). *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (REV-Revised, 2). Columbia University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7312/walt12537>
- WITS - Home page. (n.d.). <http://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Default-A.aspx?Page=Default>
- WTO | dispute settlement - the disputes - DS267. (n.d.).
https://www.wto.org/english/tratop_E/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm

Zilla, C. (2017). *Brazil's foreign policy under Lula* (SWP Research Paper No. RP 2/2017).

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).