Sarah-Lea John de Sousa, consultora independiente en relaciones internacionales, se licenció en Estudios Regionales de America Latina por la Universidad de Colonia, Alemania. Su título de doctorado obtuvo por la Universidad Complutense de Madrid en el ámbito de Relaciones Internacionales bajo la dirección del profesor José Antonio Sanahuja Perales. Durante su trabajo como investigadora y coordinadora de proyectos por la Fundación para las Relaciones Internacionales y Dialogo Exterior (FRIDE) y como consultora independiente se centró en el análisis de las potencias emergentes, el foro de diálogo IBAS, la cooperación sur-sur y las relaciones entre la Unión Europea y los países emergentes en el ámbito de la cooperación internacional. También realizó varios trabajos de consultoría para el Ministerio de Cooperación al Desarrollo Alemán (BMZ) y trabajó como investigadora invitada para el Instituto Alemán de Cooperación el Desarrollo (DIE) en Bonn. Entre sus publicaciones caben destacar "Brazil as an emerging actor in international development cooperation" (2010), "Brazil as an emerging security actor and its relations with the EU" (2009), "Brasil no sistema internacional de segurança"(2008), y "Brasil, India y Sudáfrica: ¿Potencias para un nuevo orden?" (2008). Además participó como poniente en varios seminarios internacionales, como por ejemplo la conferencia organizada por el North-South Institute en Ottawa "Does Aid Work? Can it work better?" con una presentación sobre "Brazil as an international development actor".

El protagonismo y la creciente influencia de Brasil en importantes reuniones y foros multilaterales demuestra su ascenso como actor internacional en el contexto de un cambio estructural global. A pesar de la crisis financiera y económica mundial, la economía brasileña ha seguido creciendo y hoy en día constituye la sexta economía mundial. Esta publicación analiza el ascenso de Brasil como potencia emergente en el contexto de un orden internacional multi-céntrico caracterizado por profundos cambios estructurales en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución de poder.

El marco teórico enriquece el concepto del poder estructural de Susan Strange con elementos socialconstructivistas, lo cual permite un análisis innovador de ciertos elementos que contribuyen a explicar el surgimiento de potencias emergentes hasta ahora poco estudiados.

A continuación, la autora pone a prueba la validez de dicho enfoque teórico "post-strangeano", aplicándolo al caso de estudio del ascenso de Brasil como país emergente en el sistema internacional. Es esta visión sistémica, partiendo de las transformaciones en el sistema internacional, que permite analizar como los cambios en el poder estructural afectan las opciones, incentivos y costes para los actores internacionales en general y para Brasil como potencia emergente en concreto. El libro concluye ofreciendo un análisis prospectivo sobre cuál podría ser el papel de Brasil en la configuración de un nuevo orden mundial.

Julia Schünemann, PhD

Senior Researcher & Project Leader

Institute for Security Studies

ISBN 8574631429-0

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

www.funag.gov.br

coleção Política Externa Brasileira

637

Sarah-Lea John de Sousa

CAMBIOS EN EL PODER ESTRUCTURAL Y PAÍSES EMERGENTES

coleção Política Externa Brasileira

Sarah-Lea John de Sousa

# CAMBIOS EN EL PODER ESTRUCTURAL Y PAÍSES EMERGENTES

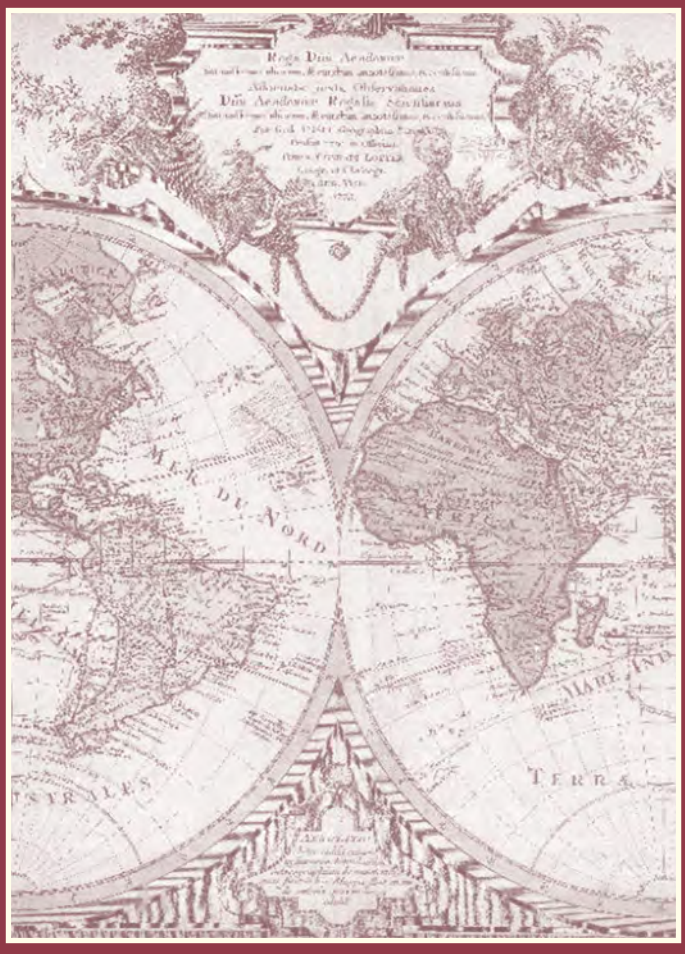
## EL PAPEL DE BRASIL COMO ACTOR INTERNACIONAL

Fundação Alexandre de Gusmão

El destacado protagonismo de Brasil en el contexto de importantes reuniones y acontecimientos en el ámbito mundial, empezando en particular durante los años 2008 y 2009, indica su ascenso como actor internacional en el contexto de los cambios estructurales.

Este análisis se centra en la pregunta como se explica el ascenso de Brasil como potencia emergente en el sistema internacional multicentrico. El estudio parte del concepto del poder estructural de Susan Strange enriquecido por elementos del socialconstructivismo. En el trabajo se explica como Brasil consigue aprovechar los cambios estructurales en el marco de la globalizacion para aumentar su influencia y poder en el escenario internacional en el siglo XXI.

coleção Política Externa Brasileira




Sarah-Lea John de Sousa

# CAMBIOS EN EL PODER ESTRUCTURAL Y PAÍSES EMERGENTES

## EL PAPEL DE BRASIL COMO ACTOR INTERNACIONAL

Fundação Alexandre de Gusmão

coleção Política Externa Brasileira

# CAMBIOS EN EL PODER ESTRUCTURAL Y PAÍSES EMERGENTES

## EL PAPEL DE BRASIL COMO ACTOR INTERNACIONAL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado* Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
*Secretário-Geral* Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

*Presidente* Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais*

*Centro de História e Documentação Diplomática*

*Diretor* Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034/6847
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

Sarah-Lea John de Sousa

# CAMBIOS EN EL PODER ESTRUCTURAL Y PAÍSES EMERGENTES

## EL PAPEL DE BRASIL COMO ACTOR INTERNACIONAL

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília – 2013

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

**Projeto Gráfico:**
Daniela Barbosa

**Foto da Capa:**
Recorte, com intervenções artísticas, do *Mappa totius mundi*, retirado do *site* da Biblioteca Digital Mundial, disponível em <www.wdl.org/pt/item/7/>.

**Programação Visual e Diagramação:**
Gráfica e Editora Ideal Ltda.

Impresso no Brasil 2013

S729c

Sousa, Sarah-Lea John de.

Cambios en el poder estructural y países emergentes : el papel de Brasil como actor internacional / Sarah-Lea John de Sousa – Brasília : FUNAG, 2013.

451 p. - (Coleção política externa brasileira)

ISBN 978-85-7631-429-5

1.Relações internacionais - Brasil. 2. Strange, Susan, 1923-1998 – crítica e interpretação. 3. Economia política internacional. I. Título. II. Série

CDD 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

## Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão


Presidente: Embaixador José Vicente de Sá Pimentel
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Membros: Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Georges Lamazière
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Ministro José Humberto de Brito Cruz
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Historiador Clodoaldo Bueno

# Agradecimientos

Esta tesis doctoral no habría sido posible sin el apoyo, la ayuda y la colaboración de varias personas que me acompañaron en este empeño y merecen mi más sincero y profundo agradecimiento.

En primer lugar agradezco a mi Director José Antonio Sanahuja por su amplio apoyo y dedicación, su alto compromiso y profesionalidad y su valioso asesoramiento.

Además quisiera agradecer a mi colega y amiga Julia Schüneman, por sus comentarios, sus reflexiones, su apoyo profesional y su amistad importantes en este trayecto.

Doy las gracias al Embajador Gelson Fonseca Jr., por sus comentarios, sus consejos y por las puertas que me ha abierto.

Mis agradecimientos también se dirigen a todas aquellas personas, del ámbito diplomático, económico, empresarial y académico, que me han concedido su asesoramiento además de su tiempo y confianza para las tan necesarias entrevistas de investigación: Isabel Aboim, Cristina Aparicio, Bruno Ayllón, Leonardo Botelho,

Clóvis Brigagão, Christian Burgsmüller, Embajador Carlos Henrique Cardim, Lourdes Casanova, Alcides Costa Vaz, Embajador René Mauricio Dorfler Ocampo, Marco Farani, Marcel Fortuna Biato, Marco Aurelio García, Susanne Gratius, Thomas Legler, Stephen Liston, Eeva-Liisa Myllymäki, Matyas Pelant, Embajador José Vicente Pimentel, Antonio Jorge Ramalho Rocha, Míriam Saraiva, Marion Schiller-Probst, Embajador Luiz Felipe Seixas Corrêa, Ricardo Sennes, Bruno Wilhelm Speck, Luis Testa y Rafael Villa.

Agradezco además el apoyo, la ayuda, las oraciones, el cariño, la confianza y la comprensión de mis amigas y amigos en España, Alemania y el resto del mundo: Adelaide Dourado, Adriane Dourado de Sousa, Ana Resa, Antje Hansen, Bianca García, Caroline Seisler, David Eissler, Dinka Störmer, Ewald John, Fabricia Lopes Oliveira, Hannes Leitlein, Jan Hansen, Jennifer Neuhaus, John Emeka Akude, Jose Tomás, José Antonio de Sousa, Kimana Zulueta-Fülscher, Lloyd Mallender, Lourdes Kornacker, Luis Elizondo, Mar Resa, Maria Mallender, Maruxa Monteserin, Oscar Llerena, Patrick Störmer, Philipp Seisler y Rubén Bosch.

En cualquier caso, son irrefutables los méritos de todas las personas que me acompañaron en este trayecto, y siempre serán míos los errores e insuficiencias de esta tesis doctoral, que pudieran subsistir a pesar del esfuerzo máximo que se esconde detrás de estas líneas, que espero susciten todo menos la indiferencia de sus lectores.

# Contenido

Siglas y acrónimos.....15

Prefacio.....19
*Monica Hirst*

1. Introducción .....39

1.1. Presentación del tema.....39

1.2. Hipótesis y preguntas de investigación.....43

1.3. Marco teórico metodológico y organización de la tesis....48

2. Estado del Debate acerca del socialconstructivismo y la Economía Política Internacional.....57

2.1. El Socialconstructivismo: entre el positivismo y el post-positivismo.....58

2.2. La EPI y los conceptos del poder y estructura .....65

3. Estado del Debate acerca del papel de Brasil como país emergente en las relaciones internacionales .....75

3.1. El concepto de países emergentes ..... 75

3.2. Brasil como país emergente ..... 79

4. El Poder Estructural según Strange ..... 85

4.1. Orígenes y surgimiento del enfoque del poder estructural según Strange ..... 85

4.2. Strange como "nueva realista" en la EPI ..... 88

4.3. Revisión crítica del concepto del poder estructural y sus dimensiones según Strange ..... 91

4.4. Conclusiones intermedias respecto al enfoque "strangeano" del poder estructural ..... 108

5. El Poder Estructural de la EPI visto a partir del social-constructivismo ..... 113

5.1. La estructura del conocimiento, creencias e ideas: La base constituyente del sistema internacional ..... 113

5.2. La estructura de la seguridad ..... 125

5.3. La estructura de la producción ..... 138

5.4. La estructura financiera ..... 150

5.5. La estructura del bienestar como cuarta estructura primaria de poder ..... 161

5.6. La evolución del papel del Estado en las estructuras internacionales en cambio ..... 173

6. Conclusiones derivadas de las reflexiones teóricas y perspectivas para su aplicación al caso de estudio Brasil ..... 179

7. Brasil como actor internacional – construcción inter-subjetiva de la identidad como país emergente del Sur ..... 183

7.1. El contexto histórico ..... 185

7.2. La autopercepción de Brasil .....191
7.3. Las percepciones externas .....200

8. Brasil en la estructura internacional de seguridad..... 207
8.1. Cambios estructurales en el ámbito de la seguridad .....209
8.2. ¿Cómo afectan los cambios estructurales a la posición y el papel de Brasil en la estructura internacional de la seguridad? .....218
8.2.1. Desafíos "domésticos transnacionalizados" .....219
8.2.2. La identidad internacional de Brasil en la estructura de la seguridad.....225
8.2.3. La capacidad de Brasil de ejercer influencia en las ideas e instituciones internacionales de seguridad: ¿"rule taker" o "rule maker"? .....233
8.2.4. Los factores materiales militares y de defensa .....241
8.3. Conclusiones intermedias.....249

9. Brasil en la estructura financiera internacional..... 253
9.1. Cambios estructurales en el ámbito financiero.....254
9.2. ¿Cómo afectan los cambios estructurales a la posición y el papel de Brasil en el ámbito financiero?.....268
9.2.1. Internacionalización del sistema financiero brasileño.....269
9.2.2. Los factores materiales financieros y los cambios estructurales ..... 273
9.2.3. La construcción de la identidad internacional de Brasil en la estructura financiera .....285
9.2.4. La capacidad de Brasil de influir en la creación de ideas y en las instituciones internacionales .....288
9.3. Conclusiones intermedias.....294

10 Brasil en la estructura internacional de la producción ..... 297
10.1. Los cambios estructurales respecto a la producción ..... 298
10.1.1. Las ideas y las instituciones en la estructura de la producción ..... 299
10.1.2. Los cambios estructurales y las economías emergentes ..... 305
10.2. ¿Cómo afectan los cambios estructurales al papel y a la posición de Brasil en el ámbito de la producción? ..... 308
10.2.1. Liberalización y transnacionalización de la economía brasileña ..... 308
10.2.2. La identidad de Brasil en la estructura de la producción: ¿país emergente, potencia regional o actor global? ..... 315
10.2.3. La capacidad material productiva de Brasil ..... 318
10.2.4. La tecnología en la producción ..... 330
10.2.5. La emergencia de multinacionales brasileñas – casos ejemplares ..... 334
10.2.6. Brasil y las ideas e instituciones internacionales en la estructura de la producción ..... 344
10.3. Conclusiones intermedias ..... 350

11. Brasil en la estructura internacional del bienestar ..... 355
11.1. Cambios estructurales en el ámbito del bienestar ..... 356
11.2. Los cambios estructurales y el ascenso de Brasil como país emergente en la dimensión del bienestar ..... 366
11.2.1. La identidad híbrida de Brasil en la estructura del bienestar ..... 367
11.2.2. Factores materiales ..... 372
11.2.3. Brasil y las ideas e instituciones internacionales en cambio ..... 381
11.3. Conclusiones intermedias ..... 390

12. Conclusiones y perspectivas..... 393

Bibliografía..... 409

Anexo: Entrevistas de Investigación..... 449

# Siglas y acrónimos

| | |
|---|---|
| ABC | Agência Brasileira de Cooperação |
| ADPIC | Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio |
| AOD | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| BID | Banco Interamericano del Desarrollo |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| BRIC | Brasil, Rusia, India, China |
| CAD | Comité de Ayuda al Desarrollo |
| CAN | Comunidad Andina de Naciones |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CIA | Central Intelligence Agency |
| CDS | Consejo de Defensa Suramericano |
| CE | Comisión Europea |
| CEBRI | Centro Brasileiro de Relações Internacionais |

| | |
|---|---|
| CNI | Confederação Nacional de Indústrias |
| CNPq | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| COI | Comité Olímpico Internacional |
| CSNU | Consejo de Seguridad de Naciones Unidas |
| CTPD | Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo |
| CVRD | Companhia Vale do Rio Doce (desde 2007 Vale) |
| EADS | European Aeronautic Defense and Space Company |
| ECOSOC | Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas |
| EEUU | Estados Unidos |
| Embrapa | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária |
| EPI | Economía Política Internacional |
| FARC | Fuerzas Armadas Revolucionarios de Colombia |
| FINEP | Financiadora de Estudos e Projetos |
| FIOCRUZ | Fundação Oswaldo Cruz |
| FOCEM | Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FSB | Financial Stability Board |
| FSF | Financial Stability Forum |
| GATT | Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio |
| IBSA | Foro de Diálogo India, Brasil, Sudáfrica |
| IED | Inversión Extranjera Directa |
| I&D | Investigación y Desarrollo |
| IIRSA | Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana |
| IPRI | Instituto Brasileiro de Pesquisa de Relações Internacionais |
| ITA | Instituto de Tecnología Aeronáutica |

| | |
|---|---|
| Mercosur | Mercado Común del Sur |
| MINUSTAH | Misión de Paz de las Naciones Unidas en Haití |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OMC | Organización Mundial de Comercio |
| ONU | Organización de Naciones Unidas |
| PAC | Política Agrícola Común (de la UE) |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUMA | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| Pronasci | Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía |
| RRII | Relaciones Internacionales (la disciplina) |
| SEGIB | Secretaría General Iberoamericana |
| SENAI | Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial |
| SIPRI | Stockholm International Peace Research Institute |
| SIPAM | Sistema de Protección del Amazonas |
| SIVAM | Sistema de Vigilancia del Amazonas |
| UNASUR | Unión de Naciones Suramericanas |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNCTAD | Conferencia de las Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo |
| UE | Unión Europea |
| UNODC | Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito |

# Prefacio

*Under Lula, the nation had emerged as a global power. By the end, his vast popularity was a reflection not only of material betterment, but also of collective pride in the country.*

(Perry Anderson, *London Review of Books*, 31.03.2011)

La tesis de Sarah-Lea John de Sousa constituye un buen ejemplo de cómo vincular de manera creativa las dimensiones analítica y empírica de las relaciones internacionales para el entendimiento de nuevos temas de la agenda global. Se trata de un texto denso y articulado, que abre horizontes para la comprensión del momento de transición del sistema internacional, colocando el foco en el papel de Brasil como poder emergente en este contexto.

El trabajo proporciona una lectura de la inserción externa brasileña a partir de las condiciones estructurales del sistema internacional, y establece una línea de continuidad entre los instrumentos teóricos ofrecidos por la economía política internacional, acuñados por Susan Strange (1983), y los que algunas décadas más tarde fueron confeccionados por Sanahuja (2008) como una argumentación social-constructivista[1]. Al tratar de enmarcar la

1 La autora propone un *mix* analítico "post-strangeano", en el cual articula los modelos conceptuales de Sanahuja (2008), Tooze (2001) y Verdun et. al. (2001).

proyección de Brasil como actor emergente, la tesis ofrece una interpretación de sus condicionamientos sistémicos articulados en el proceso de transición del orden internacional. De esta forma, Brasil es percibido como causa y consecuencia del actual proceso de cambio de las estructuras de poder mundial.

Sin dudas, esta tesis ofrece una propuesta original, que observa una nueva realidad desde un enfoque igualmente novedoso. Su publicación como libro por FUNAG contribuirá a dar a conocer el surgimiento de una nueva generación de brasilianistas que construye su interés por nuestro país desde una comunidad epistémica global, en la cual se tejen nuevas interpretaciones de las transformaciones internacionales. Dicho de otra forma, la experiencia brasileña ya aparece como un objeto de estudio en círculos académicos alertas a las configuraciones inciertas del siglo XXI. Al mismo tiempo se abren puertas para que Brasil pueda profundizar el intercambio entre las interpretaciones de afuera y de adentro de sus transformaciones. El trabajo de Sarah-L. J. de Sousa es un paso importante para asegurar la calidad y la originalidad de dicho intercambio. Se debe valorar aún más de que se trate de una disertación realizada en el ámbito de una renombrada universidad española como la Universidad Complutentese de Madrid, y bajo la supervisión de uno de los mejores latino-americanistas ibéricos como José Antonio Sanahuja. De hecho, la relación con España ha ganado nueva densidad para Brasil en los últimos años, lo que hace que el conocimiento recíproco, en todos los niveles, sea una necesidad para ambas partes.

La autora analiza la nueva inserción externa de Brasil anclada en cuatro universos de transformación (lo que ella llama las estructuras primarias del sistema internacional): seguridad (1), producción (2), finanzas (3) y bienestar (4). Conjuntamente, estos cuatro universos innovan el vínculo entre el Estado y la sociedad brasileña en los ámbitos global y regional de poder. Las articulaciones del país con las estructuras primarias son precedidas por un mapeo

temático que incluye: las ideas, las identidades, los recursos materiales y las instituciones. Este esquema está amparado por los tres pilares de una investigación académica meritoria: una sólida argumentación teórica-conceptual, el contacto directo con el objeto de estudio a través del trabajo de campo y una pesquisa bibliográfica abarcadora, informada y actualizada.

En las próximas páginas se tratarán algunos de los temas trabajados en esta tesis, con la intención de enriquecer el camino que recorre. Aclaro que considero de esencial importancia que Sarah-L. J. de Sousa haya incluido en su disertación doctoral una sistematización de argumentos conceptuales, que comprende los capítulos 2, 4 y 5, ya que esta indica el norte teórico que orienta su narrativa. El enfoque analítico es presentado de forma rigurosa con vistas a anticipar las cuatro estructuras primarias que otorgan sustancia a la hipótesis central de la tesis.

La contribución que pretendo hacer en esta introducción, sin embargo, se dirige mas bien a dialogar con los capítulos referidos a los contenidos empíricos de la presencia internacional brasileña- lo que no significa de forma alguna una desvalorización de los prismas teóricos utilizados. Asimismo, considerando que la redacción de la tesis concluyó a mediados del año 2009, serán brevemente sugeridas algunas actualizaciones (advirtiendo otra vez) que de forma alguna comprometen las argumentaciones presentadas por la autora.

Si bien la terminología utilizada en esta tesis corresponde a un léxico teórico específico, creo que las preocupaciones del estudio de Sarah-L. J. de Sousa convergen con las ideas brevemente presento en esta introducción; en ambos casos se apunta a un único propósito cognitivo: el de comprender cómo y porqué Brasil pasa a proyectarse como un poder emergente en el actual contexto de transición internacional. Cabe señalar, sin embargo, que se impone una distinción en cuanto al prisma adoptado

en uno y otro caso. Mientras que el énfasis explicativo de la autora se concentra en los factores exógenos y sistémicos mundiales (lo que explica el enfoque teórico-conceptual preferido), el abordaje que adopto en estas páginas introductorias privilegia la comprensión de la actuación del país a partir de factores endógenos. Para esto son destacados: el marco político-institucional doméstico, los intereses estratégicos vinculados al ideario desarrollista y el nuevo diseño de la política exterior brasileña como un bien público con proyección global y regional. Creo que el proceso de cambio de Brasil en los años recientes se debe a una inédita amalgama de factores domésticos en los terrenos de la política, la economía y la organización de la sociedad que, a su vez, pudo acoplarse a un contexto global y regional particularmente favorable. Nunca está demás reiterar que la motivación principal aquí es enriquecer el diálogo, y no rebatir o cuestionar el trabajo de Sarah-L. J. de Sousa.

## La evolución reciente de la política exterior brasileña

Los cambios de la política exterior brasileña a partir del gobierno de Lula acompañaron el impulso transformador del conjunto de las políticas públicas del país. La fórmula adoptada fue la de vincular un nuevo conjunto de políticas sociales que atacasen la pobreza y la desigualdad en el plano doméstico con una activa diplomacia presidencial. En la jerga de la política internacional, la *performance* brasileña en políticas de inclusión pasó a ser reconocida como una variable *blanda* de poder[2]. Al mismo tiempo que la

2 El concepto de *poder blando* fue acuñado por Joseph Nye primeramente en su libro: *The paradox of American Power,* Oxford Univ. Press, 2002. Utilizado en diferentes textos el autor discute esta modalidad de poder internacional más recientemente en el artículo "The War on Soft Power", publicado por *Foreing Policy, 12-04-2011.*

cuestión social se convirtió en una bandera de política exterior, se procuró articular un espacio propio de la presidencia con los recursos institucionales y profesionales del Estado brasileño. En cuanto se reforzó la marca estatista de la política exterior conducida por Itamaraty, se procuró ampliar la dimensión inter-burocrática de la diplomacia a través de nuevas redes de conexión inter-ministerial. Se pudo observar asimismo una combinación de propuestas sustantivas innovadoras junto a la ampliación de pilares institucionales con proyección internacional. La actuación simultánea de otros estados emergentes permitió que la formulación de políticas asertivas en Brasil sumase posturas individuales con la coordinación de posiciones semejantes de otros países en desarrollo en temas tales como el comercio, la reforma financiera, el cambio climático, la paz y la seguridad.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores (el *Itamaraty*), el nuevo impulso de política internacional fue acompañado por la reformulación del sistema de distribución de puestos, con vistas a atender la profundización de las relaciones con los países en desarrollo que llevó a nuevos campos de *expertise* diplomática en las áreas de negociación comercial y de cooperación para el desarrollo. Diversas áreas de políticas públicas se sumaron a este empeño, tales como las de: cultura, ciencia y tecnología, agricultura, salud, educación, defensa y seguridad pública. Al esfuerzo gubernamental por intensificar la presencia diplomática del país, se aunó la ampliación de la red de lazos empresariales y de conexiones externas de las organizaciones sociales.

Desde el inicio de la gestión del presidente Lula, la política exterior se asoció fuertemente a la idea de cambio, imprimiendo una marca afirmativa a la presencia del país en los foros multilaterales, en las negociaciones globales y en el ámbito regional- especialmente sudamericano. La política exterior brasileña se tornó proactiva

en asuntos de seguridad y política mundial, como así también en temas económico-financieros internacionales. Como parte de este esfuerzo, Brasilia se mostró dispuesta a ampliar sus responsabilidades internacionales y se volvió más ambiciosa en la obtención de altos cargos en la burocracia internacional. La culminación de este esfuerzo fue la campaña emprendida para la promoción de la reforma del Sistema de Naciones Unidas asociada a la lucha por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Este es un tema desarrollado ampliamente en el capítulo 8 de la tesis de Sarah-L. J. de Sousa. Como demuestra la autora, la intención de asumir nuevas responsabilidades globales y regionales coincidió con una etapa de difusión del poder internacional y una gradual configuración de un orden multipolar impulsado por un nuevo grupo de naciones emergentes.

En el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales, la estrategia del gobierno de Lula fue la de promover la formación de coaliciones amplias con el mundo en desarrollo con el fin de romper el bloqueo Unión Europea-Estados Unidos que tantas veces obstruyó las posiciones y los intereses del mundo en desarrollo. En este aspecto se destacan tanto el liderazgo de Brasil en la creación del G20 en 2003 para impulsar la finalización de la Ronda de Doha, como la iniciativa, junto a India y África del Sur, para el lanzamiento del IBAS (India, Brasil y África del Sur). El propósito que impulsó la creación del grupo fue el de desarrollar una alianza estratégica entre países en desarrollo en torno a tres intereses comunes: (1) el compromiso con las instituciones y los valores democráticos; (2) el esfuerzo para vincular la lucha contra la pobreza con políticas que promuevan el desarrollo sustentable; y (3) la convicción de que las instituciones y los procedimientos multilaterales deberían reforzarse para hacer frente a los conflictos y desafíos de la agenda global. La novedad de esta iniciativa deriva del hecho de involucrar un grupo de poderes emergentes que son también potencias regio-

nales. Si bien es cierto que el concepto de países emergentes surgió esencialmente en función de indicadores de desempeño económico, su reciente aplicación involucra a los Estados comprometidos con la expansión de su influencia en temas económicos, políticos y de seguridad global. De tal forma, las "economías emergentes" pasaron a ser denominadas "poderes emergentes", concepto que ganó especial visibilidad en el tablero de la gobernanza global a partir de la creación del grupo BRIC en 2006[3].

## La actuación de Brasil como poder emergente

La presencia de Brasil como parte del grupo de poderes emergentes ha dado lugar a una actuación internacional que aspira a maximizar sus atributos de poder blando. El reclamo del derecho a voz y a voto en función del peso de su economía, la legitimidad de sus críticas a la estructura concentrada de poder y las nuevas responsabilidades financieras, políticas y militares en los ámbitos externos constituyen los pilares de dicha estrategia. La postura de Brasil, más que desafiar la estructura de poder del orden internacional, ha sido la de defender una reforma de su arquitectura, con especial atención en la ONU y en las instituciones del sistema de Bretton Woods. Por lo tanto, la diplomacia brasileña profundizó su sesgo crítico hacia las políticas defendidas por las potencias occidentales en múltiples temas, haciendo hincapié en los aspectos económicos, ambientales, de seguridad (incluida la proliferación nuclear) y de derechos humanos.

La política exterior brasileña ha manifestado un nuevo compromiso con la defensa de una nueva gobernanza global combinada con la configuración de un orden multipolar, lado a lado con

3 El grupo BRIC fue constituido por Brasil, Rusia, India y China, y en el año 2009 sumó la participación de Africa del Sur, conociéndose a partir de ese entonces como BRICS.

otros poderes emergentes por medio de los grupos IBAS y BRICS. Junto a sus nuevos pares, el país comenzó a buscar reconocimiento y la expansión de las capacidades autonómicas en un contexto mundial en transición, en el que se observa un proceso gradualista, desordenado y desigual de difusión de poder internacional. Además de los instrumentos clásicos de poder, como dinamismo económico y dimensión del mercado interno, proyección regional, recursos energéticos y territoriales, el país buscó maximizar sus atributos diplomáticos – profesionales y presidenciales – para ampliar su presencia en la escena internacional[4].

A diferencia de los otros BRICS (con la excepción de África del Sur), Brasil no dispone de recursos de poder duro, especialmente de las posibilidades de acciones disuasivas que el status de potencia atómica asegura. Este tema es tratado en la tesis de Sarah-L. J. de Sousa cuando se aborda la cuestión de la identidad internacional del país en la estructura internacional de seguridad. Cabe señalar además que, por elección soberana de la sociedad brasileña, fue sellada constitucionalmente la renuncia a un programa nuclear que no se atenga a fines pacíficos, lo cual integra un conjunto de consensos sobre el cual se sustenta la actual democracia brasileña.

Es en este contexto, por lo tanto, que se procura fortalecer los pilares domésticos que otorgan consistencia política a las posiciones asumidas en asuntos de la agenda mundial. Oportunidades de iniciativas políticas, por medio de coaliciones y/o alianzas puntuales con otros poderes emergentes, dirigidas a estimular la innovación, tienen como objetivo encontrar salidas alternativas y asegurar una representatividad ampliada en el terreno de la gobernanza global. Complemento de tal modo el argumento de Sarah-L.

4 Véase Hirst, Monica. & Soares de Lima, Maria Regina (2006) "Brazil as an intermediate state and regional power", *International Affairs*, 82(1); HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia (2010) "A politica externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios". *Nueva Sociedad*. Luzes e sombras do Brasil atual, Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires, diciembre, pp. 22-41; y Hurrell, Andrew, "Lula's Brazil: a rising power, but going where?", Current History, February 2008.

J. de Sousa, señalando que este propósito no constituye un fin en sí mismo, sino que obedece a prioridades estratégicas que expresan preocupaciones conceptuales y normativas de la política exterior brasileña.

Brasil procura mostrarse como una nueva fuente de presiones, opiniones y recursos, apoyado en la decisión de ampliar el alcance de sus responsabilidades y compromisos internacionales[5]. Esta actuación combina aspiraciones, tales como: i) mayor influencia en los diseños de la arquitectura multilateral global; ii) expansión de las responsabilidades en temas de seguridad, en el marco de acciones multilaterales legítimas, en escenarios de reconstrucción pos-conflicto, de graves crisis humanitarias y desastres naturales; iii) mejora y ampliación de la capacidad de oferta de cooperación internacional para el desarrollo; iv) papel regional destacado en temas de paz, estabilidad y desarrollo sustentable.

Se da una estrecha conexión entre estas aspiraciones y la revalorización de la presencia del país en los ámbitos decisorios de gobernanza global económica y política, especialmente en los debates internacionales sobre la nueva arquitectura de entidades tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los órganos decisorios de Naciones Unidas. El camino recorrido por Brasil con el fin de proyectarse en el sistema financiero internacional, basado en una plataforma de intereses soberanos a los cuales se añaden proposiciones reformistas, es ampliamente analizado por Sarah-L. J. de Sousa en el capítulo 9 de su tesis. La autora destaca la relación entre el éxito de la estabilización de las políticas económicas domésticas y las posiciones externas a favor de una revisión de las normas, los

5 Véase SOARES DE LIMA, M. R., "Brasil e Polos Emergentes do Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul, *in* Renato Baumann, org., *O Brasil e os Demais BRICS: Comércio e Política.* Brasilia: CEPAL/IPEA, 2010.

procedimientos y el marco institucional. Asimismo, se llama la atención sobre los retos que enfrenta el país para hacer frente a los contextos de crisis internacionales de forma tal de impedir un retorno a vulnerabilidades estructurales que ya estarían superadas. Si bien la redacción de la tesis coincidió con una etapa inicial de crisis financiera mundial, se debe mencionar que este tipo de aprehensión sigue vigente en el periodo actual.

Un punto crucial a destacar se refiere a la disociación entre las estrategias global y regional de Brasil, sin que se perciba la construcción de un liderazgo regional en el ámbito latino y mismo sudamericano. No obstante, en América del Sur la política exterior brasileña ganó relevancia en años recientes gracias al compromiso redoblado en intensificar la presencia diplomática, el diálogo político, los lazos empresariales, la cooperación para el desarrollo, y el intercambio tanto militar y policial como cultural, con todos los países de la región. También se le confirió especial atención a la dimensión institucional del diálogo político sudamericano; en primer lugar se promovió la Comunidad Sudamericana de Naciones, que en una segunda etapa condujo a la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Pero las piezas y los movimientos que se observan en los tableros regional y global son distintos, evitándose una acumulación lineal de poder que pudiera comprometer uno u otro juego. Este es un punto de Sarah-L. J. de Sousa que merece atención, cuando analiza los constreñimientos que enfrenta Brasil por parte de sus vecinos para la consolidación de un liderazgo regional. De hecho, Brasil busca expandir su presencia en las negociaciones económicas globales, en los ámbitos de los regímenes y de las organizaciones de gobernanza global afirmando simultáneamente su condición de poder regional. Concuerdo con la autora en que esta pretensión no significa su proyección como un líder sudamericano y menos aun una articulación entre tal construcción y sus ambiciones globales. Aparte de los aspectos

formales-institucionales, como la ocupación de un asiento reservado para América Latina en el Consejo de Seguridad de la ONU, Brasil evita evocar un liderazgo y mismo una representación latino-americana en los ámbitos multilaterales. Además de mantener una postura prudente para no crear susceptibilidades en sus vecinos próximos y distantes, el país es reacio a asumir el lugar de un líder regional.

La actuación brasileña en temas de política y seguridad internacional revela una especial preocupación por la cuestión de la legitimidad del uso de la fuerza en la intervención internacional así como por el impacto humanitario de la acción militar, defendiendo soluciones que busquen un equilibro entre paz, solidaridad, soberanía y desarrollo sustentable. En este aspecto se destacan la promoción de capacidades y el fortalecimiento de las instituciones locales en lugar de la aplicación de métodos coercitivos para hacer frente a realidades vulnerables.

En este mismo contexto, el gobierno brasileño evita etiquetas rígidas para referirse a los países más vulnerables del mundo en desarrollo; percibe que el empleo de términos como Estados "fallidos" o "débiles" reproduce estigmas y visiones preconcebidas, a las cuales subyace un cuestionamiento a la soberanía de los países en cuestión. Se considera que estas rotulaciones perjudican a las naciones cuyas situaciones de pobreza extrema y carencia de recursos institucionales muchas veces son consecuencia de las estructuras asimétricas de distribución de poder, causadas por los países responsables por estas (des)clasificaciones. Ha sido clara la intención de Brasil de librarse de camisas de fuerza conceptuales y de políticas que lo condicionen en los ámbitos de la seguridad global. Brasil ha evitado apoyar el concepto de responsabilidad de proteger (llamado "R2P"), utilizado ampliamente por los miembros de la OTAN como un escudo legitimador de sus intervenciones.

De acuerdo con la perspectiva adoptada por la diplomacia de Brasilia, lo que realmente importa es que la presencia en realidades ajenas sea ejercida como una responsabilidad, lo cual dio origen al nombre RWP (Responsability While Protecting). Las vulnerabilidades políticas, económicas y sociales y las crisis humanitarias son a menudo percibidas como consecuencias y no causas de la intervención externa. El curso de acción recomendado se guía por el principio de la "no-indiferencia", como se defendió en el caso de Haití[6]. Otro tema recurrente del discurso brasileño ha sido la necesidad de asegurar que el desarrollo sustentable sea una prioridad del Sistema de Naciones Unidas. "Asistencia y cooperación en lugar de la coerción, debe ser nuestra consigna", fue una frase repetida por la representación brasileña en el Consejo de Seguridad durante el año 2011[7].

## El Consejo de Seguridad de la ONU como prioridad

Para la diplomacia brasileña, la ampliación y nueva composición del Consejo de Seguridad se convirtió en una necesidad inexorable desde el fin de la Guerra Fría. Su principal argumento es que la ampliación del número de sus miembros permanentes es necesaria para asegurar una representación más equilibrada y mayor legitimidad de las decisiones colectivas que maneja. Esta es también la base argumental de su candidatura a un lugar permanente en un CS ampliado.

Al lado de Japón, Brasil es el país que más veces ocupó un asiento no permanente en el Consejo. Fruto de su perseverancia

6 En: <http://www.responsibilitytoprotect.org/Brazil.pdf>.

7 Statement by H. E. Ambassador Vera Machado, Vice-Minister for Political Affairs, Ministry of External Relations of the Federative Republic of Brazil, Briefing to the Security Council on New Challenges to International Peace and Security, 23 November 2011. En: <http://www.un.int/brazil/speech/11dVMachado-Briefing_SC.html>.

política, el país fue escogido en cinco ocasiones como representante latinoamericano de este órgano, en los periodos: 1989-90, 1993-94, 1998-99, 2003-2004, y 2010-2011. Esta presencia ha sido acompañada por una participación selectiva en Misiones de Paz mediante el envió de contingentes militares y/o policiales, una expansión de las iniciativas de cooperaciones y acciones de asistencia humanitaria em el mundo en desarrollo. Brasil se posiciona como el 11° contribuyente de contingentes para las Operaciones de Paz comandadas por la ONU, con presencia en ocho misiones, entre las cuales se destaca el mandato de MINUSTAH, en Haití desde 2004. En Guinea Bissau, además de sumarse a los esfuerzos de reconstrucción pos-conflicto, el gobierno brasileño se hizo cargo de la Dirección de Configuración Especifica que se dedica a este país en la Comisión de Construcción de Paz de la ONU.

Con el fin de enriquecer el análisis sobre el papel de Brasil en la estructura internacional de seguridad, vale la pena mencionar su última actuación en el CS de la ONU. Para Brasil, el año 2011 fue una oportunidad inédita de articulación con colegas emergentes en el Consejo de Seguridad de la ONU con los cuales se sentó por primera vez de forma simultánea. Las posiciones brasileñas estuvieron alineadas con las de sus socios de IBAS, India y África del Sur, y coincidieron en varios temas con los demás socios del BRICS. Para ambos grupos fue crucial poder trabajar en equipo el tratamiento de temas especialmente sensibles como: el reconocimiento del Estado de Palestina, la estabilidad y unidad de Irak, la búsqueda de una solución diplomática para hacer frente al programa nuclear de Irán, la necesidad de otorgar mayor trascendencia a la Conferencia de Desarme, el proceso de partición de Sudan y el respeto a la soberanía en los contextos específicos de la primavera árabe[8]. Estas posturas expresan en su conjunto una visión de mun-

8 En 2010 Brasil se unió a Turquía en el diseño de una solución mediadora junto al gobierno de Irán, con el propósito de evitar que se aprobase en el CS la aplicación de sanciones a este último país, a partir de la garantía iraní en cuanto a los fines pacíficos de su programa nuclear.

do que busca contener la aplicación indiscriminada del "manual de recetas" prescripto por los dogmas de la paz liberal.

## Transformación productiva, ideario desarrollista y cooperación Sur-Sur

El compromiso de acción externa de Brasil con el ideario del desarrollo, profundizado aún más en los últimos años, torna inevitable el entrelazamiento de las dimensiones política y económica de la presencia internacional del país. El tejido de articulaciones globales, regionales y nacionales de la estructura productiva brasileña es analizado por Sarah-L. J. de Sousa en el capítulo 10 de su tesis. Su preocupación gira en torno a las lógicas de mercado en el comercio y la inversión productiva en Brasil, indicando las principales transformaciones en curso en áreas de infra-estructura, energía, agroindustria y producción industrial. Como indica la autora, resultan relevantes los cambios de la inserción externa del país y su proyección en América Latina, el Caribe y algunos países africanos, motivados por nuevas oportunidades de expansión de su presencia en las negociaciones económicas globales y en el ámbito de la gobernanza multilateral. En este capítulo, la autora subraya la especificidad del modelo brasileño de inserción en la economía mundial, al cual llama una "social-democracia globalizada". Se trata de una inserción impulsada por la combinación de incentivos de mercado (local e internacional) con la promoción de políticas sociales internas. Pero como la autora también lo indica, una nueva presencia internacional económica de Brasil, favorecida por la actuación de un grupo de grandes empresas nacionales, también trae consigo nuevos desafíos en el plano de la competitividad y de las conquistas en temas claves como el de la ciencia y la tecnología.

Vale la pena hacer una mención especial a la presencia económica brasileña en toda América del Sur, reforzada durante el go-

bierno de Lula, con continuidad en la gestión de Dilma Rousseff. La combinación de una diplomacia presidencial proactiva con las oportunidades ofrecidas de financiamiento de las exportaciones de bienes y servicios y de grandes obras de infraestructura en los países vecinos ha otorgado una rápida proyección regional al impulso neo-desarrollista brasileño. Este movimiento revela pujanza, pero también trae consigo una nueva ola de desigualdades en los ámbitos productivos y comerciales. La combinación del *boom* de exportaciones de productos básicos brasileños para los mercados asiáticos con la ampliación de los mercados domésticos – propiciada por el impacto de políticas sociales inclusivas – ha dado lugar a un patrón de especialización inter-sectorial, en el cual los países proveedores de *commodities* para los mercados extra-regionales son también los principales importadores de manufacturas brasileñas[9]. Por lo tanto, este se convierte en un escenario de marcados desequilibrios a medida que los vecinos sudamericanos acumulan déficit comercial con Brasil de difícil reversión por medio de aciertos políticos o esfuerzos de complementariedad productiva.

Es en este mismo contexto que Brasil refuerza su política de cooperación para el desarrollo como una acción institucional de oferta de bienes públicos provenientes de sus agencias y organismos estatales. Sarah-L. J. de Sousa analiza la presencia brasileña en la Cooperación Internacional para el Desarrollo cuando aborda la estructura internacional del bienestar en el capítulo XI de su tesis. Puede resultar interesante enriquecer este punto.

Las áreas de actuación en cooperación horizontal de Brasil reflejan un espectro de competencias de las entidades públicas brasileñas en diversos campos. Cabe mencionar entre otros: salud, agricultura y seguridad alimenticia, educación, protección ambiental,

9 Véase argumentación de Bastos, Pedro Paulo Zahluths, *A economia politica da integração da America do Sul* Observatório da Economia Global, texto Avulso n. 10, UNICAMP, abril, 2012.

políticas de lucha contra la pobreza, deporte, turismo y cultura. El desempeño brasileño en la cooperación para el desarrollo está motorizado por las prioridades de política exterior y especialmente por la importancia atribuida a la relación con el mundo en desarrollo. La cooperación Sur-Sur (CSS) brasileña hace un uso sistemático del conjunto de organismos multilaterales dirigidos a temas de desarrollo y asistencia internacional. Como menciona la autora, ha sido crucial el papel de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y de muchas otras entidades del Estado. Cabe subrayar que el país ha estado buscando configurar su propio estilo de cooperación horizontal con acciones orientadas a construir puentes de transmisión de capacidades y el intercambio de conocimiento, así como la construcción de lealtades políticas y sociales con otros países en desarrollo.

Brasil, al igual que otros poderes emergentes que se destacan en la configuración de un nuevo impulso global de CSS, pretende ser una parte influyente en el proceso de revisión y construcción de consensos mínimos de la comunidad mundial en materia de Cooperación Internacional. Esta intención se manifiesta en posiciones asumidas en foros multilaterales y en la continua expansión de sus actividades en el terreno de la cooperación horizontal. Tanto en ámbitos políticos como prácticos, Brasil procura proyectarse como un país comprometido con los ideales del desarrollo y los valores de la gobernanza democrática, haciendo de la cooperación un campo de acción externa en que se combinan las dimensiones global y regional. Brasil entiende la CSS como una acción institucional de oferta de bienes públicos provenientes de sus agencias y organismos estatales. Esta acción puede contar o no con la participación de organizaciones civiles y entidades privadas, afirmándose como una actividad desvinculada de intereses comerciales y de inversiones directas en otros países.

En los últimos años, el aumento en términos cuantitativos de las iniciativas de Brasil en CSS en América Latina y en África fue propiciado por un doble proceso: el redimensionamiento funcional y presupuestario de la ABC, y una participación continua y cada vez mayor de entidades estatales en actividades de asistencia técnica internacional[10]. El peso asumido por determinadas áreas de políticas públicas en la proyección internacional del país permite diferenciar dos segmentos en el portfolio de la CSS brasileña: el primero, integrado por las "estrellas", está compuesto por las áreas de educación, salud y agricultura (lo que incluye la seguridad alimentaria); el segundo incluye los sectores del medio ambiente, gobernanza, deportes y capacitación policial, entre otros. Otra distinción se refiere al grado de horizontalidad de la CSS brasileña. Existen, por una parte, las asociaciones realizadas con países con los cuales prevalece un intercambio dinámico y simétrico, como ocurre con Argentina, India y China, especialmente cuando se abordan agendas de transferencia tecnológica e intercambio científico, que incluye temas como biotecnología, nanotecnología, industria espacial, tecnologías de informaciones y comunicaciones, ingeniería de producción y tecnología industrial. Y existen, por otra parte, un gran número de socios con los cuales el sentido de horizontalidad debe convivir con notables asimetrías en cuanto a las capacidades de cada lado.

Las hipótesis centrales de la tesis de Sarah-L. J. de Sousa son retomadas en su capítulo de conclusión. Se vuelven a colocar algunas ponderaciones en las que se contrastan las oportunidades que se abrieron para Brasil en los últimos años en las cuatro estructuras

10 Véase AYLLON PINO, Bruno y COSTA LEITE, Iara (2010) "O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: um balanço". *Blog CEIRI*, En: <http://blogceiri.com.br/?p=147>; ROSSI, Amanda (2011) "Brasil, um país doador". *Le Monde Diplomatique Brasil*, 8 de abril.

primarias analizadas por la autora. En varios pasajes de su tesis se indican las limitaciones que aún le impiden consolidarse como una potencia internacional en el escenario global. Nuevamente, vale la pena destacar el peso de los factores domésticos que inciden sobre estas limitaciones en el contexto de nuevos dinamismos, teniendo en cuenta también el sentido virtuoso de su entrecruzamiento con el escenario internacional en los últimos años. Las palabras pronunciadas por el ex canciller Celso Amorim, cuando concluyó su primer periodo de gestión, indican de forma cristalina la complejidad de esta doble incidencia:

> *No quiero decir que todo ocurrió en los últimos cuatro años. Esta expansión de la presencia de Brasil en el mundo es un proceso histórico, viene de lejos. Hubo, naturalmente, momentos de mayor expansión, de relativa retracción. Pero, digamos, con el tiempo no solo los temas internacionales se volvieron más frecuentes como también los temas nacionales se volvieron más internacionales. Esta división se ha vuelto cada vez menos clara. Y aquellas áreas que requerían de nuestra atención directa también se fueron multiplicando*[11].
>
> *Monica Hirst*

11 Amorim, Celso. *Conversas com jovens diplomatas,* São Paulo: Benvirá-Editora Saraiva, 2011. p. 63.

## Bibliografía

Amorim, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá-Editora Saraiva, 2011.

Hirst, Monica & Soares de Lima, Maria Regina (2006) "Brazil as an intermediate state and regional power", *International Affairs*, 82 (1).

Pinheiro, Leticia de Abreu. Unidades de decisão e processo de formulação da política externa durante o regime militar. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. Vol. 4. São Paulo: Annablume/ NUPRI/USP, 2000.

Soares de Lima, Maria Regina (2007) "Liderazgo Regional en América del Sur: ¿Tiene Brasil un Rol a Jugar?" en Lagos, Ricardo (Comp.) (2008) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: Edhasa.

# 1. Introducción

## 1.1. Presentación del tema

El destacado protagonismo de Brasil en el contexto de importantes reuniones y acontecimientos en el ámbito mundial, en particular durante los años 2008 y 2009, refleja su ascenso como actor internacional en el contexto de los cambios estructurales.

La presidencia de Brasil en la cumbre del G20 financiero en 2008 y su papel muy activo proponiendo reformas concretas del sistema financiero internacional en los debates de este foro durante las diferentes reuniones a lo largo del año 2009 reflejan su destacado papel y ascenso en el ámbito económico internacional (véase capítulo 9). Cabe destacar además su protagonismo en la Cumbre en Copenhague en diciembre de 2009 y su papel influyente en las reuniones respecto a la cooperación al desarrollo de la Organización de la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en Accra a finales de 2008 (véase capítulo 11), donde defendió firmemente su posición. También la adjudicación de los juegos olímpicos

por el Comité Olímpico Internacional (COI) en noviembre de 2009 refleja su importancia como país emergente a la vez que aumenta significativamente su visibilidad y protagonismo internacional.

El ascenso de Brasil, que se hizo especialmente visible durante finales de la primera década del siglo XXI, se enmarca en los cambios estructurales que caracterizan el sistema internacional. Desde el fin de la guerra fría en 1989 el orden mundial se encuentra en un proceso de transformación. Diferentes académicos y pensadores trataban desde entonces de predecir la futura estructura de las relaciones internacionales que comenzó a desarrollarse en los años noventa (véase por ejemplo Nye, 1990; Krauthammer, 1990/91; Huntington, 1999; Wohlforth, 1999 y 2007; Ikenberry, 2002; Wallerstein, 2006). Mientras en un principio, durante los años noventa, se defendía sobre todo la hipótesis de que iba a haber un sistema unipolar con Estados Unidos (EEUU) como única superpotencia global (véase por ejemplo Krauthammer, 1990/91), dos décadas más tarde se está observando que diversas potencias de diferente peso e influencia conviven y EEUU están afrontando una crisis de legitimidad y reconocimiento global.

Mientras que las predicciones se diferencian respecto al futuro orden mundial, por lo general existe cierto acuerdo sobre el hecho de que las transformaciones internacionales afectan a las estructuras, al significado del poder e incluso a las funciones tradicionales de los Estados nacionales. En el marco de la globalización[12] y la creciente conexión entre acontecimientos locales y globales, los actores estatales se enfrentan a nuevas amenazas transnacio-

12 En el presente trabajo de investigación se parte de la conceptualización de Held *et al.* (1999) que definen globalización como "un proceso (o una serie de procesos) que abarcan la transformación en la organización espacial de las relaciones y las transacciones sociales — valorados en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto — generando flujos y redes de actividades, la interacción y el ejercicio de poder transcontinentales o interregionales" (Held *et al.*, 1999: 16; véase también 5.6).

nales, como el terrorismo, el crimen organizado transnacional, el cambio climático, la escasez de recursos energéticos, etc.

Asimismo, el proceso de la globalización y la creciente interconexión transnacional entre gobiernos y actores no estatales está cambiando el papel del Estado. La globalización de las estructuras de poder ha contribuido a la disminución de su papel, pero, a la vez, hay una revalorización del Estado como agente que negocia, acelera, promociona y gestiona la relación con otros actores globales.

Si los Estados buscan mantener su función de agencia y su protagonismo en las negociaciones internacionales, es importante que puedan influir y controlar las redes y flujos transnacionales, como señalan David Held *et al.* en *Global Transformations* (Held *et al.*, 1999). La posición y el papel de las nuevas y antiguas potencias dependerán de su capacidad de adaptarse a las nuevas situaciones del contexto internacional. En este contexto están surgiendo potencias emergentes del Sur[13] como una de las expresiones más visibles del sistema internacional en cambio.

El presente trabajo de investigación consiste en dos partes principales, empezando con una aproximación conceptual al cambio del poder estructural en las dimensiones del sistema internacional. Sin embargo, la aproximación conceptual no es un fin en sí mismo, sino, como destaca Checkel (1998: 328), debe aportar algo a la investigación empírica, que a su vez debe tener una relevancia práctica para la sociedad internacional (ver también Risse, 2003: 100). En este caso concreto, la parte teórico-conceptual provee un marco analítico que se operacionaliza para el estudio de caso de Brasil como país emergente.

13 Cabe destacar que lo que determina como "Sur" no es un grupo homogéneo, ya que abarca los países de diferentes niveles de desarrollo (los más pobres hasta algunas economías emergentes), de diferentes regímenes políticos y de diversas posiciones y visiones del sistema internacional. En este sentido, el Sur es cada vez más heterogéneo.

Con este objetivo se parte del concepto del poder estructural desarrollado por Susan Strange en el marco de su interpretación de la Economía Política Internacional (EPI)[14]. Este concepto tiene un núcleo sumamente interesante, ya que advierte del cambio en el poder estructural y el papel del Estado en las diferentes esferas de las relaciones internacionales (véase especialmente Strange, 1988). Pero en parte esta noción no está del todo desarrollada o llevada a sus últimas consecuencias en el análisis, como alegan por ejemplo Sanahuja (2008a: 331-335, 383), Tooze (2001: 175-178) y Lawton *et al.* (2001).

En particular Sanahuja sugiere en "¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea?" que se enriquezca el concepto de Strange con factores socialconstructivistas ideacionales (Sanahuja, 2008a: 334, 382-383). En segundo lugar sugieren una redefinición de la estructura del bienestar como parte de las estructuras primarias del sistema internacional (Sanahuja, 2008a: 330 y 382; Tooze, 2001: 189).

Por lo tanto, la primera parte del presente trabajo se basa en el concepto del poder estructural de Strange y trata de ampliar y reconceptualizarlo siguiendo sobre todo las sugerencias de Sanahuja y Tooze. Este enfoque ecléctico, permite elaborar un análisis amplio y coherente teniendo en cuenta elementos y perspectivas respecto al surgimiento de potencias emergentes hasta ahora poco estudiadas.

La innovación de este trabajo consiste justamente en el desarrollo y la operacionalización del enfoque teórico-conceptual basado principalmente en el concepto del poder estructural de Strange (1988) y la revisión de éste por Sanahuja (2008b). Se pondrá a

14 La Economía Política Internacional (EPI) en letra mayúscula se refiere a la disciplina académica, escrito en minúscula se refiere a la economía política a nivel internacional.

prueba la validez de este enfoque teórico "post-strangeano", aplicándolo al caso de estudio, el ascenso de Brasil como país emergente en el sistema internacional.

Dado que se trata de un concepto que adopta una perspectiva estructural, el desafío particular del presente trabajo consiste en la aplicación al análisis del papel y la posición de un actor concreto, Brasil, en el sistema internacional. No obstante, es justamente esta visión sistémica que permite analizar cómo los cambios en el poder estructural afectan las opciones y límites, incentivos y costes para los actores internacionales en general y para Brasil como potencia emergente en concreto. Mientras el objeto de estudio es la posición, o los cambios en la posición, de un actor en el sistema internacional, la argumentación parte de una visión sistémica analizando el ascenso de Brasil "desde arriba". Este enfoque lleva a la siguiente hipótesis y preguntas de investigación:

## 1.2. Hipótesis y preguntas de investigación

El presente trabajo de investigación, compuesto por la aproximación teórico-conceptual (capítulos 4 a 6) y el estudio de caso Brasil (capítulos 7 a 11) parte de la siguiente pregunta: ¿Cómo se explica el ascenso de Brasil como potencia emergente en el sistema internacional?

A partir de ahí el trabajo trata de verificar la siguiente hipótesis: *El ascenso de Brasil como potencia emergente en la configuración de un orden internacional multicéntrico se explica por los cambios estructurales en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder.*

Se asume en la presente tesis de doctorado que el ascenso de Brasil no se debe únicamente a que estén aumentando sus capacidades materiales, sino a que los cambios estructurales afectan la distribución, las formas, la naturaleza y las fuentes del poder de tal

forma que los actores tienen que enfrentarse y adaptarse a estos cambios, para poder mantener o recuperar cierto poder e influencia en las relaciones internacionales. La hipótesis afirma que Brasil genera poder y asciende justamente por "aprovechar" los cambios estructurales y, por lo tanto, son éstos los que explican en primer lugar el ascenso de Brasil como actor internacional y potencia emergente a la vez que representan factores condicionantes.

Partiendo de esta hipótesis, la variable dependiente que se trata de explicar en el presente trabajo es la posición y el papel de Brasil[15], y se analizará como esta se desarrolla en el sistema internacional multicéntrico. La variable independiente es la estructura o mejor dicho las estructuras, la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder estructural. Por lo tanto, ésta influye en la posición de Brasil en el sentido de que cambios en la variable independiente llevan a cambios en la variable dependiente. En este sentido, la variable independiente explica el ascenso de Brasil, en el caso de que se verifique la hipótesis, ya que los cambios estructurales afectan la posición y el papel de Brasil.

A partir de ahí, la variable independiente se desagrega, de acuerdo con el enfoque conceptual que se desarrolla en los siguientes capítulos, en (1) los factores materiales que se reflejan por ejemplo en indicadores como Producto Interior Bruto (PIB) o el gasto militar; (2) las identidades intersubjetivas de los actores que interactúan entre ellos y con la estructura; (3) las ideas, normas y valores entendidos como factores ideacionales y (4) las instituciones internacionales. El enfoque conceptual que lleva a esta desagregación y los diferentes factores serán expuestos

15 En el presente trabajo de investigación se utilizan tanto el término posición como papel para referirse a Brasil como actor internacional. Mientras el primero se refiere más a su posición en términos materiales, el segundo abarca sobre todo factores ideacionales. A lo largo de las siguientes páginas los elementos materiales e ideacionales serán explicados más en detalle.

más adelante (véanse los capítulos 5.1 a 5.5). Partiendo de la variable independiente desagregada en los diferentes elementos mencionados, se operacionaliza el enfoque conceptual de este trabajo para explicar los cambios en la variable dependiente, la posición y el papel de Brasil en un orden multicéntrico.

El término multicéntrico se refiere en este contexto al hecho de que está emergiendo un orden internacional, en el que diferentes "centros de poder", estatales y no estatales, predominan y compiten en distintas dimensiones (seguridad, producción, etc.). Por lo tanto, ya no se puede hablar ni de un orden uni-, bi- o multipolar, ya que, por un lado no son únicamente los Estados quienes concentran el poder, sino también los actores privados. Por otro lado tampoco existe un solo orden en todos los niveles o dimensiones (seguridad, economía, etc.) del sistema internacional y "lo verdaderamente importante es el proceso de difusión y redistribución del poder" (Sanahuja, 2008b: 380).

Por estructuras de poder o diferentes dimensiones[16] del sistema internacional se entiende en el presente trabajo las áreas de seguridad, finanzas y crédito, producción y bienestar. Esta categorización se basa en el enfoque teórico-conceptual elegido, que se expone en los siguientes capítulos. En estas dimensiones se sitúan actores diversos que se interrelacionan entre sí a la vez que influyen y son influidos por las estructuras (2.1 y 5.6).

Si bien el estudio se centra en el desarrollo del papel y la posición de un actor en concreto, Brasil, se aplica un enfoque estructuralista que permite verificar la hipótesis analizando como los cambios estructurales afectan la posición y el papel de Brasil en este contexto. Se mostrará de qué forma han cambiado costes

16 En el presente trabajo de investigación se utilizan los términos estructura de poder y dimensión de poder como sinónimos, refiriéndose ambos a las estructuras de la seguridad, finanzas y crédito, producción y bienestar, como será expuesto más adelante en detalle.

y oportunidades, incentivos y limitaciones para que Brasil pudiera ascender (y ascendiera) como un actor global y continúe haciéndolo en la actualidad.

Partiendo de la pregunta e hipótesis general, las siguientes preguntas e hipótesis específicas de investigación guían la tesis de doctorado:

¿Cuáles son los cambios principales en las diferentes estructuras de poder de las relaciones internacionales? Las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución de poder en las diferentes estructuras de las relaciones internacionales están cambiando.

¿Cómo afectan estos cambios a los actores estatales y no estatales en el sistema internacional? Los actores estatales tienen que redefinir su papel a la vez que los actores no estatales emergen en el sistema internacional.

¿Cómo afectan estos cambios en las diferentes estructuras de poder de las relaciones internacionales al papel y la posición de Brasil como país emergente en concreto y cómo se enfrenta Brasil a estos desafíos? Los cambios estructurales crean límites, oportunidades e incentivos para el ascenso de Brasil como país emergente y Brasil trata de aprovechar estos desafíos para incrementar su influencia.

¿Qué posición y papel ocupa Brasil en las cuatro estructuras identificadas del sistema internacional? Brasil ocupa un papel y una posición cada vez más visibles e influyentes en las cuatro estructuras de poder.

El análisis de estas preguntas de investigación y sub-hipótesis, se basa en la operacionalización del enfoque teórico-conceptual y el estudio del caso concreto de Brasil. Este objeto de estudio ha sido elegido en primer lugar por su actualidad y relevancia académica y empírica. En segundo lugar, las predisposiciones personales

de la autora han influido en la selección del enfoque teórico y del estudio del caso empírico.

Su gran interés por destacar la conexión entre lo económico y lo político en las relaciones internacionales y por encontrar explicaciones coherentes de las causas y efectos de los cambios en las diferentes dimensiones han llevado a elegir el concepto del poder estructural en el contexto de la Economía Política Internacional de Strange, y su revisión por Sanahuja (2008a), Lawton *et al*. (2001) y otros, enriqueciendo este enfoque con elementos socialconstructivistas.

Respecto al objeto de análisis, la posición y el papel de Brasil en el contexto estructural, el interés de la autora por esta potencia emergente se ha desarrollado durante sus estudios de la licenciatura "Estudios Regionales de América Latina", donde centró la mayor parte de la investigación autónoma en temas relacionados con la política y la economía doméstica y exterior de Brasil, así como el idioma y la cultura brasileños. Relaciones familiares y estancias regulares en diversas ciudades principales y regiones de Brasil han fortalecido este interés y a la vez el conocimiento de la autora sobre el país. En su carrera profesional como investigadora se dedica, entre otros temas, a los cambios estructurales y el ascenso de las potencias emergentes y su papel en el escenario global.

Por lo tanto, la autora ha tenido la oportunidad de observar cambios profundos en las estructuras de las relaciones internacionales y transformaciones del papel y de la posición de Brasil en este contexto. De ahí que cree en la importancia de desarrollar un estudio amplio sobre Brasil como potencia emergente en el marco de los cambios en el poder estructural en el sistema internacional, basado en un enfoque teórico-conceptual ecléctico, cuya operacionalización pueda aportar un valor añadido.

## 1.3. Marco teórico metodológico y organización de la tesis

A través de la lectura, la interpretación y la reflexión sobre textos teóricos conceptuales se llega al planteamiento del problema general, la hipótesis y las conclusiones de la parte teórico-conceptual. La investigación de esta parte tiene un carácter descriptivo-sintético, conteniendo a su vez elementos claves analíticos respecto a los cambios en el poder estructural y sus efectos para el papel del Estado, ambos temas cruciales en la realidad internacional actual.

Esta parte teórica se basa principalmente en el concepto del poder estructural de Strange y la revisión de éste que llevan a cabo Sanahuja (2008a), Tooze (2001) y Verdun *et al.* (2001), para llegar a un renovado enfoque analítico "post-strangeano". Éste reorganiza el concepto del poder estructural a través de una "lente" socialconstructivista que permite desarrollar más allá el planteamiento de Strange y superar ciertos límites en su poder explicativo de las relaciones internacionales. El socialconstructivismo no se entiende como teoría sustantiva de las Relaciones Internacionales (RRII)[17], sino como una perspectiva teórica capaz de complementar otras teorías y enfoques con el fin de lograr una mayor fuerza explicativa.

Para verificar la hipótesis que guía la presente tesis de doctorado, se aplica el marco teórico-conceptual al estudio de caso para su aterrizaje empírico. Este enfoque "post-strangeano" ecléctico requiere para su operacionalización una metodología igualmente ecléctica, combinando varios instrumentos de investigación que se entienden como complementarios.

17 Las Relaciones Internacionales (RRII) en letra mayúscula se refiere a la disciplina académica, escrito en minúscula se refiere a las relaciones entre los actores internacionales.

Como ya ha sido mencionado, el análisis se realiza desde una perspectiva "macro" que enfoca los cambios estructurales y cómo éstos llevan a transformaciones en las opciones y límites, los incentivos y costes, y, por lo tanto, afectan al papel y la posición de Brasil como país emergente en el sistema internacional (1.2).

El período en el cual se analiza el papel y la posición de Brasil en el contexto de los cambios estructurales en las relaciones internacionales comprende desde 1994 hasta 2009; en el caso que no se pueda acceder a datos más actuales hasta 2006/2007. Si bien los cambios en el poder estructural tienen su origen en los años sesenta, se hacen especialmente visibles en esta época de la postguerra fría. Además, tanto el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 y 1998-2002) como la administración de Luiz Inácio "Lula" da Silva (2002-2006 y 2006-2010) representan un período clave en el proceso de inserción de Brasil en las estructuras internacionales.

Por lo tanto, el marco de referencia principal son los últimos quince años, ya que el presente trabajo se dedica al análisis de las tendencias en el papel y la posición actual de Brasil en las relaciones internacionales y no se trata de un trabajo histórico descriptivo. En este contexto cabe destacar, que debido a la crisis financiera y los cambios volátiles en particular en la economía internacional, se trata de manejar los datos más actuales disponibles siempre y cuando fuera posible, hasta el momento de finalizar el presente trabajo de investigación en agosto de 2009.

Para señalar tendencias concretas se tienen en cuenta períodos más cortos a la vez que, cuando es necesario para el análisis, también se incluyen referencias puntuales al contexto histórico como por ejemplo la dictadura militar (1954-1985) o incluso antes, en particular para describir y analizar la construcción dinámica de la identidad internacional de Brasil en el capítulo 7.

En este período se operacionaliza el enfoque ecléctico a través de una marco teórico-metodológico igualmente ecléctico para analizar cómo se desarrolla el papel y la posición de Brasil en el contexto de los cambios estructurales en el sistema internacional.

Con este fin se tiene especialmente en cuenta cómo las transformaciones en las cuatro estructuras primarias de poder amplían la gama de opciones para Brasil como potencia emergente, crean nuevos incentivos y/o limitan su margen de maniobra y afectan los costes para acciones concretas. Se comienza con el análisis de datos cuantitativos y cualitativos respecto a los factores materiales y la distribución de éstos en el sistema internacional con especial énfasis en aquellos que se refieren a Brasil, dado que indican el desarrollo de la posición relativa de Brasil en las cuatro estructuras.

El análisis de estos factores materiales en las cuatro estructuras de poder se realiza a partir de estadísticas, índices y datos ya elaborados tanto por los organismos internacionales clave como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como también datos nacionales publicados por diferentes instituciones de gobierno y privadas. Además se tiene en cuenta índices y análisis respecto a estos datos publicados por instituciones privadas como por ejemplo la consultoría empresarial The Boston Consulting Group (BCG) y el instituto de investigación Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Se presta especial atención a indicadores más complejos, tales como el conocimiento y la información aplicados a la tecnología.

También son analizados textos y ensayos sobre los efectos de los cambios estructurales en la posición y el papel de Brasil como país emergente en las relaciones internacionales. Se consultará li-

teratura secundaria seleccionada, teniendo en cuenta sobre todo expertos brasileños pero también brasileñistas internacionales.

Aparte de los factores materiales relativos, como por ejemplo el crecimiento económico, las inversiones directas en el extranjero, el presupuesto militar y los flujos internacionales de cooperación al desarrollo, el papel y la posición de Brasil en las estructuras internacionales también reflejan su identidad intersubjetiva, sus percepciones y cómo es percibido, las ideas y su participación en la creación de éstas — es decir, la base ideacional de las relaciones internacionales — y las instituciones internacionales y regionales así como su participación en éstas.[18]

Partiendo de la idea que estructura y agente, en este caso Brasil, se influyen mutuamente, se considera particularmente importante tener en cuenta los cambios en las ideas y normas, regímenes e instituciones internacionales. ¿Cómo Brasil participa en las transformaciones, está influido por éstas a la vez que influye y asciende como país emergente en el sistema internacional?

A partir de una reconceptualización de la base ideacional constituyente de las diferentes estructuras del sistema internacional, se estudia su influencia en el papel de Brasil y en particular la creación y transformación de la identidad internacional dinámica del país. Ésta se refleja sobre todo en los discursos de los diferentes actores de la política internacional de Brasil. No obstante hay que tener en cuenta que no se trata de un actor homogéneo, sino de un país plural con una identidad internacional heterogénea compuesta por percepciones de actores diversos, como por ejemplo el personal diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores, los diferentes presidentes o las asociaciones empresariales y sindicales entre otros.

18 El concepto teórico-analítico se desarrolla a lo largo de los siguientes capítulos. En este contexto se explica más detalladamente los variables e indicadores seleccionados para el análisis de la posición de Brasil en las estructuras de poder, el significado de la base constituyente y de los factores ideacionales.

Los actores principales de la política internacional de Brasil son identificados en concreto en el capítulo 7.1, que se dedica al análisis de su identidad internacional. Se procede a esta revisión de forma sintética, ya que se parte de la idea de que son los factores estructurales y las transformaciones en el poder estructural los que influyen en primer lugar en el ascenso de Brasil. No obstante se considera importante tener en cuenta la identidad internacional del país, ya que esta se forma y transforma a través de la interacción e influencia mutua entre los diferentes actores y entre el actor y la estructura.

Aparte de la identidad internacional también es clave tener en cuenta los demás factores ideacionales, sobre todo la interrelación de Brasil con las ideas, normas y valores predominantes en las dimensiones internacionales, es decir, las estructuras de significado (*structures of meaning*) como parte de la realidad objetiva (Tooze, 2000: 175-179).

En este contexto el análisis del discurso, que en el marco de este trabajo se entiende como un instrumento, busca estructuras de significado (Waever, 2004: 198) y se basa en el supuesto de que las cosas (acontecimientos, hechos, actores, etc.) no tienen un significado por ellas mismas pero adquieren un significado en o mediante del discurso (*ibid*.). En el social-constructivismo, que forma parte del enfoque ecléctico que se operacionaliza en la presente investigación, el discurso es un indicador de la identidad, las percepciones, posiciones e ideas, es decir, de la base ideacional profunda.

En este trabajo por un lado se conoce y estudia la influencia de la base ideacional que constituye las estructuras primarias de poder — y de esta forma también el papel y la posición de Brasil en éstas — a través del estudio de literatura secundaria respecto a estas cues-

tiones, como por ejemplo el surgimiento de ideas y visiones como el Consenso de Washington y el concepto de seguridad humana.

Por otro lado se realizan entrevistas cualitativas y se revisan documentos oficiales de Brasil y acuerdos y declaraciones multi- y bilaterales clave de las que Brasil forma parte – principalmente aquellos publicados por las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mercado Común del Sur (Mercosur) u otros organismos internacionales y regionales.

Según Jim George, quién enfoca la importancia de discursos en la construcción social de la realidad y la identidad intersubjetiva de los actores, el discurso se refiere a "una matriz amplia de prácticas sociales que genera las categorías del significado a través del cual la realidad puede ser entendida y explicada"[19] (George 1994; citado según Hoffman/Knowles 1999: 10). En este sentido el discurso incide en la creación de la identidad de un país o actor en las relaciones internacionales a la vez que la identidad se forma y transforma a través de un proceso intersubjetivo y dinámico, es decir, en constante interrelación con las estructuras compuestas por los factores materiales, los demás actores, los valores, normas y precepciones, los regímenes e instituciones.

Está claro que la relación entre discurso y realidad material es de necesidad mutua: a través del discurso la realidad adquiere un significado, pero sin la realidad — en el sentido de actos, lo material y las instituciones — tampoco habría discurso: "El discurso no está fuera de la realidad" (Waever, 2004: 199).

Según Waever (2004: 200 y siguientes), los enfoques discursivos se inspiran en los lingüistas estructuralistas, como por ejemplo Derrida, y asumen que el significado descansa en un sistema de di-

19 Traducción propia de la autora, versión original en inglés: "...a broader matrix of social practice which generates the categories of meaning by which reality can be understood and explained."

ferencias. "Ningún sistema de significados puede estar plenamente vigente, siempre será inacabado e inestable — y un significado es en relación a otro (Waever, 2004:200)".[20]

Basándose en las aportaciones de Derrida (1978) y Laclau y Mouffe (1993), Waever sigue explicando que significados políticos se intentan fijar de manera constante y que definen una parte considerable de las dinámicas políticas, pero que cada intento de ese tipo siempre tiene un fin abierto, una posibilidad para una potencial re-articulación o re-definición (Schünemann, 2008: 32-35).

En el marco del análisis del discurso se aplican en el presente trabajo las entrevistas de investigación como un instrumento complementario al estudio de textos secundarios y de documentos oficiales. A través de las entrevistas se persigue conocer y entender la base ideacional constituyente, que incluye las estructuras cognitivas más profundas en el sistema internacional.

Se trata en este caso concreto de entrevistas de investigación (*research interviews*) de carácter cualitativo, dirigidos a los diferentes actores de la política internacional de Brasil y su relación con otros actores internacionales[21]. Las entrevistas de investigación representan en el presente trabajo un instrumento adicional y complementario para el análisis, ya que en las Relaciones Internacionales la observación directa de la realidad es imposible o al menos muy difícil.

En este sentido, las entrevistas permiten un acceso directo a ciertas dimensiones de la realidad que se pretende estudiar en el

20 Traducción propia de la autora, versión original en inglés: "No system of meaning can fall fully into place – it will always be unfinished and unstable – one sign refers to another".

21 La percepción de Brasil por los demás actores (cruciales) en las relaciones internacionales será evaluada a través del análisis de documentos, entrevistas con expertos y diplomáticos de algunos países/órganos seleccionados por su importancia en relación a Brasil como la Unión Europea, Estados Unidos, Argentina, México, Venezuela, Sudáfrica, India, Alemania, etc.. Una lista completa de las entrevistas realizadas se encuentra en el anexo.

presente trabajo, como son las percepciones y las ideas de los actores principales que inciden en la estructura y en la identidad, el papel y la posición de Brasil en las diferentes dimensiones del sistema internacional. En una agenda de investigación que contiene elementos social-constructivistas, esos factores son clave para el análisis (véase por ejemplo capítulo 7).

La entrevista de investigación se entiende en este trabajo como una técnica de obtención de información relevante para los objetivos del estudio (Vallés, 2000: 181). En este caso son entrevistas en profundidad no estandarizadas. No estandarizado se refiere a que se enfatiza la definición de la situación por el entrevistado, se anima al entrevistado a estructurar el relato de la situación y se le permite introducir en medida considerable sus nociones de lo que considera relevante en lugar de depender de las nociones del investigador (Vallés, 2000: 181-188). Eso implica que no necesariamente se formulan las mismas preguntas a todos los entrevistados y que el orden de las preguntas en todo caso es flexible en función de las respectivas conversaciones.

El marco metodológico ecléctico presentado en las páginas previas, se aplica al análisis de la posición y el papel (y los cambios en éstos) de Brasil en el contexto del cambio estructural en la naturaleza y las fuentes del poder y la configuración de un orden mundial multicéntrico. A pesar de contar como objeto de estudio con Brasil, un actor y su ascenso, no se trata de un análisis a nivel "micro", es decir, de la política exterior de Brasil, sino en primer lugar de un análisis al nivel "macro", que enfoca el papel y la posición de Brasil en el contexto estructural en las relaciones internacionales visto "desde arriba".

Sin embargo, hay que considerar todos los factores mencionados, incluyendo la identidad reflejada en el discurso etc., para llegar a conclusiones coherentes que no solo describen y definen

el desarrollo del papel de Brasil en el contexto de los cambios estructurales desde mediados de los años noventa, sino también lo explican y permiten sacar conclusiones sobre un posible desarrollo futuro, es decir, comprueban y en el mejor de los casos verifican la hipótesis de éste trabajo.

# 2. Estado del Debate acerca del socialconstructivismo y la Economía Política Internacional

Las diferentes escuelas y líneas de pensamiento de las Relaciones Internacionales y de la Economía Política Internacional dan respuestas diversas a las preguntas planteadas en la introducción. Tanto el poder como la estructura, y en consecuencia también los actores en general, y el Estado en concreto, son analizados de manera diferente e interpretados desde distintas perspectivas.

Sin embargo, aquí no es necesario resumir todos los debates académicos de las RRII, ya que como se ha indicado el trabajo se enfoca principalmente en el poder estructural en el contexto de la EPI enriquecido por elementos del socialconstructivismo. Por lo tanto, los siguientes capítulos representarán un resumen sintético y crítico del surgimiento y de las ideas claves del enfoque socialconstructivista y la Economía Política Internacional en las RRII. Con este trasfondo se procederá a la presentación y revisión crítica, y luego reconceptualización del concepto de Susan Strange del poder estructural.

Previamente es necesario distinguir entre los elementos ontológicos, epistemológicos y desde los años ochenta con mayor

frecuencia también normativos, que pueden contener las teorías y los enfoques de las Relaciones Internacionales. A diferencia de los dos primeros, la función normativa expresa un estado deseado, o no deseado y, por lo tanto, valora las afirmaciones de la teoría como positivas o negativas. La ontología define la visión del mundo y en consecuencia lleva a una cierta agenda o un determinado programa de investigación y de los objetos de estudio. La función epistemológica se refiere a la metodología que se aplica para llegar a las conclusiones y afirmaciones.

Antes de resumir el surgimiento de la EPI como disciplina y área de estudios se procederá a dar paso a una breve síntesis de los elementos clave del socialconstructivismo como enfoque de las RRII destacando en ambos casos los factores más relevantes para el presente trabajo. Finalmente se resumirá el actual estado de debate sobre los países emergentes en general, y sobre Brasil como país emergente en concreto.

## 2.1. El Socialconstructivismo: entre el positivismo y el post-positivismo

Distanciándose de los enfoques epistemológicos positivistas, la mayoría de los autores socialconstructivistas se asocian con una perspectiva post-positivista/reflectivista (véase por ejemplo Ruggie, 1998: 855 y Adler, 1997). Pero, imaginándonos una línea con el positivismo o el racionalismo en un extremo y el post-positivismo o reflectivismo en el otro, muchos enfoques constructivistas "moderados" se ubican en el medio, combinando una epistemología positivista con una ontología post-positivista (Waever, 1996: 167-170).

El enfoque del poder estructural de Susan Strange surgió en un contexto positivista, siendo ella misma una firme defensora de éste, debido a su trasfondo histórico y personal. Sin embargo, desarrollando su argumentación más en detalle, se verá más

adelante que en realidad su agenda de investigación contiene elementos constructivistas en el sentido ontológico. Dichos elementos requieren en consecuencia también un cambio metodológico alejándose un poco de la epistemología positivista hacía el post-positivismo/reflectivismo, lo cual no está previsto en el planteamiento original de Strange. La autora, en efecto, prefirió no abrir esta "caja de Pandora" (May, 1996: 184) para no tener que alejarse del paradigma positivista. Justo ahí es donde empieza el presente trabajo conceptual: en el desarrollo y la reconceptualización del concepto strangeano del poder estructural moviéndolo de su contexto positivista hacia el post-positivismo.

Tanto el neorrealismo como el institucionalismo neoliberal basan su análisis de las relaciones internacionales en una epistemología racionalista/positivista (Waever, 1996: 162-163). Si bien se enfocan aspectos diferentes del sistema internacional, comparten la afirmación de que los procesos e instituciones pueden cambiar el comportamiento de los actores pero no sus identidades e intereses, que se consideran dados e inmutables. No tienen en cuenta la posibilidad de la formación y transformación de percepciones, intereses y valores en las relaciones internacionales. Por lo contrario, éstos son vistos como predeterminados o preexistentes y no se analiza el impacto de las ideas en las estructuras de poder. Asimismo las dos escuelas "neo" comparten la idea de que los actores son en primer lugar los Estados, siendo ellos los que dominan el sistema internacional, los que definen su seguridad en términos de sus propios intereses, y como seguridad nacional (Baldwin, 1997: 5-26; Arenal, 1984).

Yendo más allá que el racionalismo, el socialconstructivismo no toma las identidades e intereses de los Estados y de otros actores internacionales como algo fijo y preexistente, sino como algo en evolución a partir de la interacción social. Por lo tanto, problematiza los intereses y pregunta por sus raíces, los cambios y las posibilidades de transformación. Las relaciones entre los actores

y la estructura, la mutua constitución de las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales, se convierten con este enfoque en objeto clave de estudio y el problema "agente-estructura" y la influencia de factores ideacionales dinámicos es un tema clave en el discurso constructivista (Giddens, 1984; Berger y Luckmann, 2004).

El socialconstructivismo surgió como crítica de los enfoques "neo" en los años noventa en las Relaciones Internacionales. Fue Nicholas Onuf quien en su obra *World of Our Making* (Onuf, 1989) utilizó por primera vez el término constructivismo en relación con un enfoque de análisis de las RRII. Si bien todavía no se convirtió del todo en pensamiento convencional, nos ofrece un modelo de interés para analizar las relaciones internacionales y los cambios globales teniendo en cuenta los factores ideacionales y las identidades de los actores claves incluyendo las percepciones (del "yo" y del "otro"/de "los otros").

De este modo el enfoque constructivista va más allá que las teorías racionalistas, incluyendo tanto los factores materiales como los factores ideacionales en su análisis, ya que considera ambos como constituyentes para las relaciones internacionales. Un argumento clave es que los recursos y fuerzas materiales no existen en un "*vacuum* ideacional", sino que emergen en el contexto de ideas y percepciones colectivas (Risse, 2007: 130).

Al contrario del análisis racional-behaviorista, se parte aquí de una concepción intersubjetiva del proceso, en el cual identidades e intereses son endógenos respecto a la interacción, y no exógenos (Wendt, 1992: 394). Tampoco es necesariamente la intención crear una nueva teoría, sino más bien una reflexión crítica de los límites del racionalismo. Por lo tanto, el socialconstructivismo se basa en el cuestionamiento de los enfoques neorrealista e institucionalista neoliberal.

Institucionalización (en el sentido más amplio) en el socialconstructivismo es entendido como el proceso de internalizar nuevas identidades e intereses y no es algo que acontece fuera de los actores y afecta solamente su comportamiento. Por lo tanto, la socialización es definida como un proceso cognitivo, al contrario del concepto "*behaviorista*". El proceso de crear instituciones en el sentido amplio (incluyendo valores compartidos etc.) se caracteriza por la internalización de nuevos entendimientos de sí mismo y del otro, de adquirir nuevas identidades y papeles, y no solamente de crear restricciones y fuerzas externas basadas en el comportamiento de actores externamente constituidos (Wendt, 1992: 417). Las normas internacionales, vistas por los neoliberales como elementos que constriñen el comportamiento de los actores, son identificados como un consenso intersubjetivo que constituye las identidades e intereses de los actores (Checkel, 1997: 473). Se toma en cuenta que no solo el contexto estructural determina los actores, su papel y sus acciones, sino que existe una relación de influencia mutua entre agentes y estructura, actores e instituciones.

Basado en esta conceptualización, Wendt define la anarquía y el sistema en el que los actores tienen que valerse por sí mismos ("*self-help system*") como instituciones dinámicas. Por lo contrario, Waltz, como neorrealista, defiende que la anarquía es una condición irreversible y dada, de manera exógena, y, por lo tanto, determina el sistema internacional en el cual se mueven los diferentes actores (Waltz, 1979: 52). Sin embargo, Wendt critica esta idea abogando por la tesis de que la anarquía es creada, afirmada y mantenida por los actores y no es una condición externamente dada sino una construcción social (Wendt, 1992: 399).

Los significados y las percepciones colectivas constituyen las estructuras que organizan nuestras acciones. Las identidades son por defecto relacionales y constituyentes, a la vez que son la base

de los intereses. Es decir, que los intereses de los actores, estatales y no estatales, varían según el contexto social e internacional en el que están enmarcados (Wendt, 1992: 397-98). Aplicando esta idea al enfoque del poder estructural de Susan Strange, significa que las estructuras primarias del poder son constituidas por el elemento básico de las ideas, las percepciones y las identidades en tanto construcción social de la realidad del poder en todas las dimensiones. En este sentido, los elementos ideacionales constituyen la realidad material, a la vez que se encuentran en una relación dinámica e interactiva con ésta. Se volverá sobre este asunto más adelante en el marco de la reconceptualización del enfoque strangeano a través de la "lente" socialconstructivista (capítulo 5.1).

Como destaca Wendt, los términos en los que la acción es organizada se definen a través de los procesos de interacción (Wendt, 1992: 403). Basado en esta concepción, el sistema anárquico donde cada actor tiene que valerse por sí mismo existe, según Wendt, por la existencia de, como mínimo, un Estado predador en búsqueda de ampliar su poder, que supone una amenaza para los demás que necesitan estar preparados para defenderse. Si la defensa ocurre individualmente o de modo colectivo depende de la historia de interacción entre el colectivo potencial y de las ambiciones del Estado agresivo (Wendt, 1992: 408).

Desde una perspectiva socialconstructivista los actores actúan frente a los objetos y otros actores según el significado que éstos tienen para ellos (Wendt, 1992: 396-397). Es decir, un Estado se comporta de manera distinta en relación con otro Estado que se percibe como enemigo que frente a uno identificado como aliado. Durante la guerra fría, EEUU calificó el arsenal nuclear de Rusia como amenaza. Una vez que ese país dejó de ser identificado como su principal enemigo, su potencial nuclear dejó de ser una amenaza significativa por el cambio del planteamiento ideológico y de la percepción.

Desde un enfoque "constructivista moderado" los Estados (y otros actores), es decir los agentes, y la estructura global se influencian mutuamente. Por un lado, la estructura internacional crea las posibilidades y límites de acción para los agentes, y a la vez éstos forman y crean esta estructura (Giddens, 1984; Hobson y Armes, 2002). La realidad global no se define por ser estática, sino que se encuentra en un proceso constante de interacción entre los actores en la estructura en el escenario global. De tal forma el Estado obtiene poder a través de su integración y a la vez por ser parte de, y tener influencia en la estructura (Geske, 2000; Hobson y Armes, 2002).

El hecho de que los papeles sean "asumidos" y no predeterminados significa que los actores tienen siempre, en teoría, la posibilidad y capacidad de "planificar su carácter" basándose en la auto-reflexión crítica y en la elección de acciones que cambian sus vidas. Razones para "repensarse" en nuevos términos podrían ser: nuevas situaciones sociales que no pueden ser manejadas o gestionadas con las auto-concepciones pre-existentes, y/o que los costes esperados de un cambio intencional de papel (las sanciones impuestas por los demás con quienes interactuaba con los papeles previos) no pueden ser más altos que la recompensa (Wendt, 1992: 419).

En efecto, las políticas de poder emergen a través de procesos de interacción y no son estructuras fijas, ya que han sido construidas a través de percepciones, identidades e interacciones entre los actores claves del sistema internacional (Wendt, 1992: 394).

Asimismo las amenazas sociales, internacionales, etc. son construidas y, en efecto, no existen amenazas "naturales" pre-existentes. En un proceso de "tipificaciones recíprocas", es decir las señales, las interpretaciones, las respuestas, etc. como acto social, se

crean conceptos relativamente estables del "yo" y del "otro" respecto a los temas relevantes para la interacción (Wendt, 1992: 405). Las instituciones en un sentido amplio son vistas como construcciones intersubjetivas y en este sentido el poder y el papel de un Estado depende de su identidad, vista por sí mismo y vista por los actores externos.

En este contexto Wendt llega a la conclusión que los Estados se encuentran en un sistema en el que han de valerse por sí mismos porque sus propias prácticas lo han creado, de tal manera que cambiando sus prácticas podrían cambiar la idea intersubjetiva que constituye el sistema (Wendt, 1992: 407).

Respecto al poder estructural, el enfoque socialconstructivista de Wendt diría que las ideas intersubjetivas constituyen las diferentes estructuras interdependientes del sistema internacional e influye, de esta manera, en lo que es el poder, como se llega a tener poder y quién lo tiene. Este argumento será más desarrollado en los capítulos 5.1 a 5.5 en la interpretación socialconstructivista del enfoque strangeano.

En este sentido se parte de la idea de que el sistema internacional no es anárquico y descentralizado por naturaleza, sino que se basa en entendimientos, reglas, normas y expectativas mutuas que han sido creadas y desarrolladas en la historia de las relaciones internacionales. Los conceptos de soberanía, derecho internacional y guerra, que no son dados externamente, sino creados en interacción entre los actores internacionales y las estructuras y el orden internacional, son el resultado de estos procesos históricos. Las normas internacionales son esenciales para entender y explicar cómo los actores son constituidos, quién puede actuar y en qué formas de actividades políticas y sociales (Hurrell, 2007: 16-18). Es decir, las estructuras como realidades de las relaciones internacionales, no se constituyen sólo por los recursos materiales de

poder, sino también por la construcción social e intersubjetiva de esta realidad material (los factores ideacionales).

## 2.2. La EPI y los conceptos del poder y estructura

La Economía Política Internacional como enfoque analítico se basa en primer lugar en el reconocimiento de la creciente importancia de los recursos económicos, los actores no estatales, las relaciones transnacionales y los mercados. La EPI es entendida como un enfoque interdisciplinario que se refiere a la interconexión entre asuntos económicos y políticos, el Estado y la sociedad y los mercados, dado que los hechos, las estructuras y los procesos económicos cuentan a su vez con una naturaleza política (Underhill y Krätke, 2006: 25).

Cuando la EPI surgió en los años setenta en el marco de las RRII se desarrollaron dos grandes líneas de investigación: el sistema económico internacional por un lado y la interacción entre las políticas domésticas y las políticas exteriores económicas por otro lado. Los trabajos de Susan Strange se sitúan de cierta forma en la dimensión sistémica y se enfoca en cómo está estructurado el mundo y dónde se ubica el poder estructural.

Si bien algunos autores hacen en su revisión del surgimiento de la EPI referencia a trabajos de los siglos XVIII y XIX, como por ejemplo la obra de Adam Smith (1776) y de John Stuart Mill (1909 [1848]), hasta los años setenta la EPI como disciplina de estudios era prácticamente inexistente. Smith, Mill y pocos otros podrían ser identificados como raíces históricas de la EPI que se desarrolla posteriormente. Hasta los años setenta la economía y la política han sido divididas en dos disciplinas académicas separadas y cada vez más distantes. Aunque hubo ciertos puntos de contacto, sobre todo a través de enfoques marxistas, en general casi no se realizó un intercambio académico o debate entre las dos áreas de estudio y cada una se ocupaba de temas y visiones diferentes. Mientras las

ciencias políticas y el ámbito de las RRII se ocupaban tradicionalmente en primer lugar de los Estados, las políticas y las relaciones entre ellos, la disciplina económica se dedicaba a analizar el mercado (Cohen, 2008: 17).

En este contexto se identificaron en las ciencias políticas y las RRII por lo general cuestiones de la seguridad y de los Estados nacionales como "high politics", mientras las cuestiones económicas han sido consideradas como "low politics" subordinadas y de poca importancia. Especialmente en el contexto de las guerras mundiales dominaban en el debate académico cuestiones de la seguridad nacional y la soberanía estatal. A la vez, la economía internacional gozaba en esta fase de cierta estabilidad y no sufrió crisis importantes que cuestionaran el poder y la función tradicional de agencia de los Estados.

El sistema de Bretton Woods, basado en el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Comercios y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés), promocionó durante los primeros años de su existencia un sistema financiero y económico mundial bastante estable. Los Estados europeos, principalmente Inglaterra, Francia, Alemania e Italia, apoyados por el "Plan Marshall" de EEUU, experimentaron a partir de los años cincuenta un alto crecimiento económico a la vez que se impulsaron procesos de integración regional, enfocándose particularmente en la integración económica. Con los Tratados de Roma de 1957 se inició el proceso de creación de la Unión Aduanera y el Mercado Común y se creó la base para la Unión Económica y Monetaria. La promoción de la integración regional en Europa es un ejemplo que refleja el comienzo de una creciente interconexión entre lo político y lo económico, los Estados y los mercados en el contexto de la globalización.

A partir de los años sesenta el orden mundial empezó a vivir señales más evidentes de los cambios profundos que transfor-

man desde entonces el sistema internacional con una velocidad cada vez más acelerada. Con la emergencia de actores no-estatales en el escenario global, en particular empresas multinacionales, el papel tradicional y dominante del Estado se vio cuestionado. Los procesos de la globalización cambian las estructuras de poder internacionales y transforman la organización, la distribución y la forma del poder estructural, en el sentido de que diferentes agentes pueden influir en territorios muy distantes, gracias a la alta interconexión e interrelación entre los distintos sitios del mundo (Held *et al.*, 1999: 20 y 28).

En este contexto la fase de estabilidad y el alto crecimiento económico en el sistema internacional acabaron y diferentes acontecimientos evidenciaron entonces la creciente interdependencia en la economía política internacional. Éstos a su vez llamaron la atención de diferentes académicos lo que resultó en el surgimiento de la EPI como disciplina en las RRII a partir de los años setenta. Como lo describe Cohen (2008: 2): "Un campo de estudio en las ciencias sociales refleja el mundo en el que vivimos, y dado que el mundo material siempre está cambiando, también lo está la manera en la que lo observamos y evaluamos. Ideas y eventos (acontecimientos) siempre interactúan y se desarrollan."[22] En este sentido, los cambios en el sistema internacional que se evidenciaron especialmente a partir de los años setenta, llevaron al surgimiento de nuevos debates y enfoques, buscando una forma de explicar e interpretar los cambios, en especial en los campos económico y político.

En 1971 Estados Unidos anunció el abandono del vínculo dólar[23]-oro con lo cual el sistema de Bretton Woods, basado en esta

22 Traducción propia de la autora, versión original en inglés: "A field of study in social science reflects the world in which we live, and since the material world is always changing, so too is the way we examine and evaluate it. Ideas and events are forever interacting and evolving."

23 El término dólar se refiere en el presente trabajo de investigación a la moneda estadounidense.

convertibilidad del dólar en oro y en el cambio fijo, pierde su capacidad de proveer una economía internacional estable y de cierta forma controlable. Un sistema de tasas de cambio flotantes se desarrolló y muchos Estados promovieron la liberalización de la moneda, de los flujos de capital financiero y del comercio internacional.

Poco después la crisis del petróleo evidenció aún más la interdependencia en la economía internacional y creó una percepción general de inseguridad. En 1973 el embargo de los países exportadores de petróleo, que se unen en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC, por sus siglas en inglés), elevó los precios de la energía y, por lo tanto, limitó las capacidades industriales y productivas y frenó el crecimiento económico global.

A partir de entonces empezó una fase de estancamiento económico combinado con una alta inflación en casi todos los países industrializados. Éstos volvían a emplear medidas proteccionistas tratando de proteger sus economías nacionales y a su vez redujeron así el volumen comercial. A su vez, los países en vías de desarrollo empezaron a articular colectivamente su deseo de un nuevo orden económico internacional, buscando un mayor nivel de participación y más poder.

Sobre todo los años 1974/75 fueron marcados por una recesión mundial que refleja las transformaciones estructurales profundas, la creciente transnacionalización e interdependencia entre los diferentes actores y esferas del sistema internacional. Estos cambios y la nueva constelación en la economía mundial y la emergencia de corporaciones transnacionales crearon nuevos desafíos y la necesidad de respuestas innovadoras.

En este contexto el interés académico por los cambios estructurales que evidenciaron la conexión entre economía y política, entre mercado y Estado creció y la EPI como disciplina de estudio

empezó a surgir. En 1977 Keohane y Nye publicaron por ejemplo un amplio trabajo sobre el fenómeno de la interdependencia entre las diferentes esferas y niveles de las relaciones internacionales, entre los mercados y los Estados en el contexto de la globalización (Keohane/Nye, 2001 [1977]). Además destacan entre los autores principales que forman parte de la EPI y, por lo tanto, se dedican al análisis de cuestiones político-económicas y la relación entre Estados y los mercados por ejemplo Robert Gilpin, Benjamin Cohen, Stephen Krasner, Susan Strange y Robert Cox.

Con la necesidad de encontrar nuevos enfoques que explicaran los cambios en el sistema internacional y pudieran proporcionar soluciones, la EPI empezó a surgir como escuela importante y clave en las RRII. Sin embargo, no se trata de un paradigma claro y coherente, sino más bien de enfoques diferentes e incluso a veces contradictorios, que tratan de explicar la relación entre política y economía en el sistema internacional.

Las diferentes líneas o tradiciones de la EPI se distinguen por su concepción del orden internacional y los elementos y actores principales de su análisis. Sus enfoques se encuentran en diferentes niveles de análisis: la estructura del sistema internacional, la naturaleza del gobierno y de la competición dentro de las instituciones, el papel de los grupos de interés y de las fuerzas sociales dentro de un país. No obstante les une a todos la pregunta clave: ¿Cual es la motivación de los actores, y cómo podemos explicar sus preferencias, acciones y los resultados en la economía política internacional?

En este contexto Gilpin identifica tres tradiciones principales de la Economía Política Internacional, que dominaban los debates en la disciplina sobre todo hasta los años ochenta (Gilpin, 1987: 26-40):

(1) Liberal: El liberalismo en la EPI, basado en el trabajo de Adam Smith (1776: 450-460) aboga por el mercado libre basado en el movimiento no "artificialmente limitado" de bienes comerciales y capital financiero. Esta forma de mercado es considerada como lo más eficiente para todos, ya que supuestamente permite desarrollar ventajas comparativas y especializaciones que llevan a un beneficio máximo. En este contexto las intervenciones estatales no son deseadas, ya que una "mano invisible" auto-regula el mercado de manera perfecta. El único papel que los Estados tienen en el mercado en este concepto es el de asegurar el libre juego de las fuerzas del mercado doméstico e internacional.

(2) Mercantilista: El mercantilismo de la EPI se basa en las premisas realistas de las RRII, viendo la economía mundial como una arena de competición entre Estados que tratan de maximizar su poder. Según este enfoque, los Estados buscan maximizar su bienestar, su autonomía y su independencia a través de sus acciones en los mercados. Mientras los Estados más poderosos definen las reglas y límites del sistema a través de la hegemonía, las alianzas y el equilibrio de poder, solamente al sistema hegemónico se adscribe la capacidad de garantizar y mantener la estabilidad y el orden económico mundial (Gilpin, 1987: 31 s.).

(3) Marxista: La teoría marxista considera que la economía se caracteriza por la competición o lucha entre las clases opresoras-capitalistas y oprimidas-trabajadoras. Esta oposición es a su vez la fuerza motriz (*driving force*) del sistema capitalista. Proyectando esto a las relaciones económicas-políticas internacionales, es la lucha entre el centro (los países industrializados) y la periferia (países en vías de desarrollo) que domina la estructura global. La teoría de la dependencia desarrollada por Cardoso y otros autores se deriva de estas percepciones

de la realidad internacional (Cardoso y Faletto, 1969; Frank, 1978). Wallerstein es otro académico en la tradición marxista a destacar, ya que su concepto del sistema internacional como "sistema mundial" aportó ideas claves al concepto del poder estructural (véase Wallerstein, 1974; 1980; 1989).

Desde los años ochenta se han desarrollado además "nuevos" enfoques de la EPI que se agrupan básicamente en dos paradigmas, tal como en las RRII: (1) el racionalismo (*rational choice*) y (2) las teorías críticas. Mientras las teorías del racionalismo perciben las estructuras como dadas y no dinámicas, las teorías críticas aplican un análisis histórico preguntando por las causas y razones por las cuales el mundo y las estructuras son como son (Cox, 1996: 88-89). El racionalismo se divide también aquí principalmente entre neorrealistas e institucionalistas neoliberales, mientras que en el contexto de las teorías críticas destacan sobre todo los "neo-gramscianos".

En esta línea se puede ubicar a Robert W. Cox, colega académico y a la vez crítico de Strange. Su enfoque histórico subraya que la estructura y el orden mundiales son la expresión de un desarrollo en el tiempo y resultan de la interacción de las capacidades materiales, las instituciones internacionales y las ideas y percepciones de los distintos actores (Cox, 1996: 98-99).

El enfoque crítico en la EPI, como es el caso de Cox, analiza el pasado, los procesos de cambio y hacia dónde va el futuro, mientras que el paradigma racional se centra más bien en la solución de problemas actuales de forma "ahistórica", es decir mirando el presente, asumiendo que las cosas son como son, y tratando de analizar la estructura, los actores, etc., sin tener en cuenta los procesos históricos. Cox critica que los racionalistas creen que el futuro será siempre como el pasado (y, por lo tanto, tienen una visión "ahistórica"), mientras que los críticos ven estructuras, leyes etc. como

históricamente construidos y, por lo tanto, aptos a ser transformados, cambiados o reconstruidos (Cox, 1996: 89).

En la obra de Susan Strange, cuyo enfoque del poder estructural será revisado más adelante, predomina una paradoja intrínseca, siendo ella una pensadora crítica — como queda reflejado en gran parte de sus publicaciones — y a la vez abogando por un "nuevo realismo" y una epistemología positivista y racional.

Mientras se afirma en el presente trabajo que Strange era sin duda una pensadora crítica, se evidencia también que ella no llegaba a abogar por la teoría crítica ni a reflejarla completamente en sus obras. Si bien menciona la importancia de los valores y destaca sobre todo en la estructura del conocimiento el poder de los actores de cambiar el mundo a través de la transformación de valores, instituciones, creencias etc. (Strange, 1988: 17-18; 24), luego vuelve a tener un enfoque centrado en el Estado como un actor condicionado por la estructura y no llega a conciliar su "paradoja strangeana". Se volverá sobre esta cuestión más adelante, en el marco de la revisión crítica del enfoque de Strange en el capítulo 4.3.

Los paradigmas dominantes de la EPI ofrecen distintas visiones parciales para explicar una parte concreta de la realidad del sistema global. Según Strange no puede existir una teoría que pueda explicar por sí sola el sistema internacional en su complejidad (Strange, 1988: 16 y 29). El concepto del poder estructural tal como fue desarrollado por Strange es una teoría explicativa, no normativa, que intenta integrar diferentes líneas de investigación en un concepto más amplio que permita explicar el sistema internacional. Por lo tanto, el concepto del poder estructural ya tiene un carácter empírico-deductivo y tiene un carácter ecléctico. No obstante, resultará necesario reconceptualizar su enfoque

para solucionar la "paradoja strangeana" y desarrollar un marco teórico metodológico para la operacionalización y aplicación al estudio de caso.

# 3. Estado del Debate acerca del papel de Brasil como país emergente en las relaciones internacionales

En el presente trabajo se analizará el ascenso de Brasil como país emergente en el sistema internacional a través de un enfoque "neo-strangeano" que, como se ha señalado anteriormente, enriquece el concepto de Strange del poder estructural con una lente socialconstructivista. Después de la revisión sintética de la EPI y del socialconstructivismo en las RRII se procederá en las siguientes páginas al estado de debate acerca del concepto de países emergentes en general y de Brasil como país emergente en concreto.

## 3.1. El concepto de países emergentes

En el contexto de los cambios en la constelación del orden internacional y el poder estructural, ha surgido el concepto de los países, potencias o las economías emergentes. Este concepto se refiere en un sentido amplio a aquellos países, entre los cuales generalmente se considera también Brasil, que están aumentando su presencia e influencia en el escenario internacional[24].

24 Véase por ejemplo: Vanguardia Dossier (2004), *Potencias Emergentes – China, India, Brasil y Sudáfrica,* julio/septiembre 2004, <http://www.vanguardiadossier.com/img/lvg200406.pdf>; Revista Española

En particular en el contexto de la globalización y el cambio estructural del poder, los Estados emergentes están formando parte de un mundo cada vez más multipolar e incluso multicéntrico[25] (véase 1.2).

Si bien la categoría de potencia o país emergente abarca diferentes enfoques y elementos de las cuatro estructuras primarias de poder en el sistema internacional, en muchas de las descripciones prevalece una visión centrada en los factores económicos. El término mercado emergente fue aplicado por primera vez en los años ochenta en el contexto de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial por Antoine Van Agtmael, entonces director de esta entidad, para categorizar países en desarrollo con un rápido crecimiento como destinos prometedores de inversiones.

No obstante, hasta hoy existen diferentes enfoques y clasificaciones de los países, economías o mercados emergentes. Especialmente desde el comienzo del siglo XXI diversos organismos multilaterales, estatales y privados publicaron una serie de estudios, informes y clasificaciones de las economías emergentes. Si bien en los siguientes párrafos no se dará una revisión amplia sobre la gran multitud y diversidad de estudios que han surgido sobre esta cuestión, se procederá a una revisión sintética destacando los enfoques y clasificaciones principales para llegar a una definición del concepto economía o país emergente.

El Banco Mundial analiza por ejemplo en su previsión anual del desarrollo financiero global de 2007 los mercados emergentes

de Cooperación y Desarrollo (2008), *Brasil – los desafíos de una potencia emergente*, Nº 22, <http://www.ucm.es/info/IUDC/pagina/137>; Flemes, Daniel (2007), "Can Emerging Middle Powers Challenge the International System? State and Perspectives of the IBSA-Dialogue Forum", *GIGA Working Paper Nº 55*, Hamburgo.

25 En este contexto el término multipolar se refiere a un orden internacional con diferentes Estados o bloques de Estados que representan varios "polos" de poder. Multicéntrico se refiere a un orden internacional en el que diferentes centros de poder, estatales y no estatales, predominan en diferentes dimensiones o estructuras de poder (seguridad, producción, bienestar y finanzas).

en particular, destacando el desarrollo de las inversiones y el crecimiento económico de éstos (Banco Mundial, 2007).

El Fondo Monetario Internacional por su parte define que los "mercados emergentes son típicamente países con una renta per cápita baja o media, que han experimentado un desarrollo económico y programas de reforma y que han empezado a emerger como actores significativos en la economía global"[26] (Dupont, 2008: 26).

También la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos publicó un informe sobre el desarrollo económico y comercial de las economías emergentes Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Sudáfrica en el contexto de la globalización (OCDE, 2008). El estudio se centra sobre todo en los aspectos del desarrollo, crecimiento económico y comercio, y evalúa las tendencias de 2005 a 2007.

Aparte de las instituciones multilaterales, diferentes organizaciones privadas, principalmente institutos de investigación económica, empresas, bancos y consultorías, contribuyen al debate sobre mercados o economías emergentes. La consultoría empresarial y financiera *The Boston Consulting Group* lanzó por ejemplo en 2006 un informe sobre "los nuevos desafiantes globales" analizando las economías emergentes y sus empresas multinacionales (The Boston Consulting Group, 2006).

El interés por las economías emergentes en el debate internacional se refleja también en diferentes publicaciones sobre estos países en la revista internacional *The Economist*. En 2006 y en 2007 por ejemplo publicó dos informes amplios sobre las economías

26 Traducción propia de la autora, versión original en inglés: "emerging markets are typically countries with low to middle per capita income that have undertaken economic development and reform programmes and have begun to `emerge´as significant players in the global economy." (Dupont (2008): 26).

emergentes, su crecimiento y su impacto en la economía global y en 2008 una evaluación sobre éstas y la crisis financiera[27].

En 2003 la consultoría económico-financiera *Goldman Sachs* lanzó el acrónimo "BRIC" como categoría que abarca las economías emergentes de Brasil, Rusia, India y China y prevé que para el 2050 éstas serán las fuerzas dominantes en la economía mundial (Wilson y Purushothaman, 2003). Los BRIC se caracterizan en primer lugar por el alto crecimiento de su Producto Interior Bruto que se elevó en 2007 a entre un 5% (Brasil) y 12% (China) según datos del Banco Mundial[28].

Estas definiciones coinciden en que las economías emergentes se caracterizan por una renta per cápita entre baja y media, por ser actores significativos en la economía mundial y por haber realizado o estar realizando reformas económicas amplias. Esto ha sido también el caso de Brasil en la época post-dictadura militar en los años ochenta y noventa y en 2002 en respuesta a la crisis económica en Argentina como se verá en los siguientes capítulos.

Aparte del desarrollo dinámico de su Producto Interno Bruto, otra tendencia importante es su alta participación y creciente relevancia e influencia en organizaciones internacionales. En el caso concreto de India y Brasil por ejemplo, cabe destacar que ambos países forman desde 2003 parte del núcleo negociador de la Organización Mundial del Comercio. Este grupo, que aparte de las dos potencias emergentes integra Estados Unidos y la Comisión Europea (CE), reemplaza el antiguo núcleo[29], compuesto por EEUU,

27 The Econmist (14.09.2006), *The New Titans,* <http://www.economist.com/surveys/displayStory.cfm?story_id=7877959>; The Economist (15.11.2007), *Emerging Economies,* <http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=10136509> y The Economist (25.10.2008), *Emerging Markets-A Taxonomy of Trouble,* <http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=12481004>.

28 Banco Mundial, *World Development Indicators – GDP Growth,* <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>, consultado el 20.05.2008.

29 OMC (1995), *Nota de Prensa - Declaración de Renato Ruggiero sobre la reunión del "grupo de los cuatros"* (sic), <http://www.wto.org/spanish/news_s/pres95_s/pr027_s.htm>, consultado el 15 de abril 2008.

la CE, Canadá y Japón, como grupo de consulta en negociaciones clave en la OMC (Dupont, 2008: 26). En este sentido, el presente trabajo de investigación define Brasil como economía emergente ya que, como se verá más adelante en detalle, abarca los factores mencionados y forma parte de las categorizaciones e índices más destacados que se refieren a las economías emergentes.

No obstante, el presente trabajo va más allá del ámbito económico, incluyendo también las estructuras de seguridad y del bienestar en el análisis. Mientras existe una gran cantidad de literatura sobre las economías emergentes centrándose justamente en los factores económicos y financieros, los estudios que se dedican a otros aspectos, como por ejemplo la seguridad y la cooperación al desarrollo, no abundan. Caben destacar entre éstos por ejemplo el dossier publicado por la Vanguardia en 2004 sobre "Potencias Emergentes – China, India, Brasil y Sudáfrica"[30], el libro editado en 2006 por Costa Vaz sobre las potencias emergentes o países intermedios y su papel en el ámbito de la seguridad (Costa Vaz, 2006) y artículos como el de Andrew Hurrell sobre los cambios en el orden mundial y las potencias emergentes (Hurrell, 2006).

En la gran mayoría de estas publicaciones que se dedican a analizar las potencias emergentes desde diferentes perspectivas y enfocando diversos ámbitos y factores, Brasil es mencionado como parte de esta categoría. En el siguiente apartado se procederá a una revisión sintética de la literatura dedicada particularmente al análisis de Brasil en el sistema internacional.

## 3.2. Brasil como país emergente

En primer lugar cabe resaltar que existen una serie de estudios sobre el papel de Brasil como país emergente en las relaciones

30 Vanguardia Dossier (2004), *Potencias Emergentes – China, India, Brasil y Sudáfrica,* julio/septiembre 2004, <http://www.vanguardiadossier.com/img/lvg200406.pdf>, consultado el 20 de abril 2008.

internacionales. Éstos aplican diferentes enfoques y se centran en diversos factores. Pero cuando no se toma en cuenta los análisis que se centran únicamente en las estrategias internacionales y la política exterior, no abundan los estudios.

Para describir y definir la posición y el papel de Brasil en las relaciones internacionales en términos generales, los expertos aplican aparte de "potencia emergente" diferentes términos y conceptos como por ejemplo "país intermedio", "potencia media" o "potencia regional" (véase por ejemplo Hirst y Soares Lima, 2008; Fagundes Visentini, 1998).

Entre las investigaciones que analizan más concretamente la posición de Brasil como economía o mercado emergente, destacan por ejemplo Brainard y Martinez-Diaz (2008), Gammeltoft (2008) y Santiso (2008). Mientras Gammeltoft y Santiso se centran en el análisis de empresas multinacionales brasileñas y su creciente peso en la producción y las finanzas a nivel global, Brainard y Martinez-Diaz estudian el papel de Brasil como nueva potencia económica global. Si bien las investigaciones sobre Brasil en el ámbito económico y financiero se distinguen en sus previsiones concretas, coinciden por lo general en que forma parte del grupo de las economías y mercados emergentes y está ganando un papel y una posición importante en el ámbito económico internacional. Además, destaca un estudio de Motta Veiga *et al.* publicado en marzo de 2009 que se centra en el desarrollo de la posición y el papel de Brasil en el contexto de la crisis financiera en concreto y hace unas previsiones menos positivas sobre el futuro de la economía brasileña (Motta Veiga *et al.*, 2009).

Respecto al papel de Brasil en el ámbito de la seguridad internacional, los estudios son más escasos. Entre otros destacan Costa Vaz (2006), Leone Pepe y Kalil Mathias (2005) y Muniz Costa (2008) y Brigagão y Proença Junior (2002). El trabajo de Costa Vaz llega a la conclusión que existe un vínculo importante

entre la dimensión regional e internacional de seguridad que influye su papel en este área. Además subraya el interés de Brasil de asumir un papel más destacado e influyente en el escenario internacional de seguridad y de fomentar la cooperación multilateral para enfrentarse a los nuevos desafíos globales (Costa Vaz, 2006: 217). Los estudios de Muniz Costa (2005) y Leone Pepe (2003) se centran más en el papel de Brasil en las Naciones Unidas y en particular el Consejo de Seguridad y las Misiones de Paz. Ambos llegan a la conclusión que Brasil apoya tradicionalmente la promoción de la paz a través de las organizaciones multilaterales, pero destacan que aparte del liderazgo que asumió en Haití desde 2004, su papel aún no es muy destacado. Sin embargo, no descartan que la potencia suramericana vaya asumir más responsabilidades a partir de su liderazgo en Haití, y con esto ganar también más influencia en el ámbito de la seguridad internacional.

Durante los últimos años también están apareciendo estudios sobre Brasil como nuevo actor en la cooperación internacional al desarrollo. Dado que esta tendencia es más reciente, existen solamente unas pocas investigaciones. Entre éstas cabe destacar la colección de artículos publicada en la Revista Española de Cooperación y Desarrollo (2008). En este contexto las investigaciones insisten sobre todo en la singularidad de la cooperación brasileña, que se distingue de la cooperación Norte-Sur (Pereira da Fonseca, 2008). Aparte de los estudios que se centran en la postura política de Brasil frente a las instituciones y las reglas internacionales que moldean la cooperación internacional, existen unos pocos análisis de la cooperación técnica de Brasil en casos concretos. Entre estos cabe destacar el libro de Wladimir Valler Filho (2007) sobre la cooperación de Brasil en Haití. Esta investigación provee un repaso general sobre la cooperación técnica de Brasil, su papel en la cooperación Sur-Sur y su involucramiento en el caso de Haití en concreto. Además, Miriam Gomes Saraiva (2008) analiza las estrategias de cooperación Sur-Sur de Brasil como parte de la política exterior.

También Alcides Costa Vaz proporciona dos estudios que analizan los proyectos e iniciativas concretas de Brasil en la cooperación Sur-Sur y sus líneas estratégicas a nivel regional e internacional (Costa Vaz, 2008; Costa Vaz y Aoki Inoue, 2007).

Además de los estudios mencionados que se centran en elementos y factores parciales existen investigaciones que analizan el papel de Brasil como país emergente o potencia media desde un enfoque más general. Por ejemplo Monica Hirst y Maria Regina Soares de Lima (2006), Susanne Gratius (2007), Rubens Barbosa (1996) y Fagundes Visentini (1998, 2004) se centran en la posición e identidad internacional que asume Brasil. En este contexto cabe destacar también el número especial de la edición latinoamericana de la revista internacional *Foreign Affairs* (2009, vol 9, Nº 2) que recoge diferentes artículos sobre Brasil en el sistema internacional (véase especialmente Soares de Lima, 2009; Hirst, 2009; Hurrell, 2009 y Sennes y Mendes, 2009).

La mayoría de las investigaciones sobre Brasil en el sistema internacional, lo analiza sobre todo como parte de un grupo de las potencias emergentes, tal como ha sido mencionado en el capítulo anterior. En este sentido, el Dossier de La Vanguardia (2004) analiza Brasil en comparación con China, India y Sudáfrica y Costa Vaz (2006) incluye la potencia suramericana en un estudio más amplio sobre los "Estados intermedios" mientras que Almeida y Gregory (2009) destacan la responsabilidad de Brasil como potencia emergente en un sistema internacional. Estos análisis destacan por lo general la creciente importancia política de Brasil en el escenario internacional, que se basa en su peso económico, territorial y demográfico y en su creciente protagonismo y participación en los foros clave del sistema internacional.

Sin embargo, hay muy pocos estudios que aplican un concepto más amplio, que incluya a parte de los factores materiales, también

los aspectos ideacionales en el análisis. Una excepción son Schirm (2005 y 2007) y Hurrell (2006 y 2009), quienes analizan el papel de Brasil como país emergente en el escenario desde una perspectiva más amplia que incluye también elementos de un socialconstructivismo moderado. Además, el libro de Lafer (2002) estudia la identidad internacional de Brasil desde una perspectiva socialconstructivista.

En términos generales, las investigaciones sobre el papel de Brasil como país emergente en el sistema internacional coinciden en su creciente importancia e influencia en diferentes dimensiones, como por ejemplo la economía, la seguridad y la cooperación al desarrollo. Si bien existen algunos estudios que parten de un enfoque más general, hasta ahora no se aplicó una visión que en vez de centrarse en aspectos muy concretos provea un análisis más amplio y completo sobre la situación y el papel de Brasil en las diferentes dimensiones de las relaciones internacionales, teniendo en cuenta los factores materiales e ideacionales.

En este sentido, la aportación del presente trabajo consiste precisamente en ofrecer un análisis global con la operacionalización de un enfoque conceptual innovador que se aplica a la investigación. El estudio sobre Brasil desde una perspectiva interdisciplinar tiene en cuenta aspectos económicos, políticos, cuestiones de la seguridad y del bienestar. Además, el enfoque conceptual, permite tener en cuenta tanto los factores materiales como los factores ideacionales en el análisis del papel de Brasil como país emergente en el sistema internacional.

Como se ha mencionado anteriormente, el desafío particular del presente trabajo consiste en la aplicación de un enfoque estructural al estudio de Brasil como actor que interactúa con la estructura. A la vez es justamente esta perspectiva sistémica y estructural, que permite analizar la emergencia de Brasil en el contexto de los cambios en el sistema internacional.

# 4. El Poder Estructural según Strange

## 4.1. Orígenes y surgimiento del enfoque del poder estructural según Strange

Respecto al surgimiento del concepto del poder estructural de Strange (1988), Sanahuja (2008a: 321-324) identifica las motivaciones fundamentales que llevaron a Strange a desarrollar este enfoque. En primer lugar destaca la incapacidad de las teorías convencionales de la EPI y las RRII de integrar adecuadamente lo económico y lo político en el análisis. Segundo, señaliza que Strange percibe la teoría del poder en la EPI, que se centra en recursos tangibles y casi exclusivamente en el poder relacional y no presta suficiente atención en el poder estructural y rechaza la "obsesión" por el hegemon y las teorías "declinistas", criticando que éstas se olviden de analizar los acontecimientos y desarrollos más allá de EEUU como hegemon en el sistema internacional. En cuarto lugar problematiza la cuestión de los actores y critica el estatocentrismo de la EPI, destacando la necesidad de tener presente los actores privados y la complejidad de las estructuras del poder (Sanahuja, 2008b: 321-324).

El concepto del poder estructural de Strange surge a partir de estas críticas principales con el objetivo de desarrollar un enfoque que supere las limitaciones de los conceptos anteriores. No obstante, Strange no llega a resolver todas estas cuestiones hasta su última consecuencia, como será expuesto en la revisión crítica de su concepto del poder estructural (capítulo 4.3).

A la vez, Strange reconoce por ejemplo en *States and Markets* (1988: 15-16) que algunos autores se dedicaron en sus trabajos al análisis de cuestiones estructurales. En este contexto, destaca sobre todo a Wallerstein y Cox, con una perspectiva (neo-)marxista, los economistas del desarrollo como por ejemplo Prebisch, Singer y Lewis y economistas históricos como Weber y Polanyi (Strange, 1988: 15-16 y Sanahuja, 2008a: 323).

Los orígenes del enfoque estructuralista en las RRII y la EPI en general se encuentran entre finales de los años sesenta y principios de los setenta — sobre todo en las interpretaciones marxistas y (neo-)marxistas del orden mundial (véase por ejemplo Wallerstein, 1974 y Cox, 1986). Según los enfoques (neo-)marxistas, las interacciones transnacionales culturales y económicas formaron el sistema global, y en particular la economía mundial. El objetivo principal de este enfoque estructuralista es, según Wallerstein (1974), explicar el sistema mundial y la evolución de sus estructuras.

En los años setenta también surgió en las RRII el neorrealismo estructural, que comparte con el primero solamente que da más importancia a la estructura que a los agentes que se mueven e interactúan en ésta. Pero a diferencia del marxismo, el neorrealismo define la anarquía como estructura externamente dada y determinante para las acciones de los actores (Waltz, 1979: 52).

El problema clave del enfoque marxista estructuralista es, según Strange, la falta de atención que presta a los Estados nacio-

nales como agentes en el sistema internacional al centrarse casi exclusivamente en los individuos y los colectivos no estatales como agentes que se mueven en la economía mundial. (Strange, 1988: 16). El neorrealismo se encuentra en el otro extremo, ya que apenas incorpora los actores no estatales claves en el escenario internacional en su análisis y se centra sobre todo en la estructura que forma y determina la acción de los Estados.

Strange se diferencia de ambos, considerando en su concepto del poder estructural tanto a los Estados como a los actores no estatales como claves para la formación y transformación de las estructuras internacionales. Como señala Sanahuja (2008a) el estudio de Strange sugiere "referirse a las pautas de organización de la sociedad, que a su vez responden a determinados acuerdos sociales, políticos y económicos, que afectan a los sistemas globales de producción, intercambio y distribución" (Sanahuja, 2008a: 323).

A la vez, ella mantiene una relación ambigua con los conceptos que posteriormente se llamaron constructivistas y que advierten sobre la importancia de los factores ideacionales, como por ejemplo los valores, en la formación histórica de las estructuras.

Por un lado admite que la organización de la sociedad responde, aparte de las relaciones de poder, también a preferencias de valores, es decir "toda organización social refleja una particular combinación de orden, libertad, riqueza y justicia, como valores que fundamentan, en lo esencial, las opciones ideológicas". En este sentido Strange asume que la combinación de estos valores influye en la cuestión del poder estructural, es decir la distribución de costes y beneficios, oportunidades y limitaciones (Sanahuja, 2008a: 324; Strange, 1988: 17-18).

Pero por otro lado, en sus estudios y el análisis de las estructuras de poder se distancia de la importancia que los constructivistas dan a los factores ideacionales. Como se verá en el siguiente

capítulo (4.2) se sitúa por autodefinición en la línea académica del positivismo y racionalismo, dando en última instancia gran énfasis a lo visible y tangible.

Si bien es difícil o casi imposible encajar a Strange en una de las líneas "clásicas" de las RRII y la EPI, ella misma tendía a caracterizar sus planteamientos como un "nuevo realismo" (Strange, 1997: 3), un término que también es utilizado en la descripción de Strange en Griffiths (2000: 41):

## 4.2. Strange como "nueva realista" en la EPI

Mientras que la obra de Strange, como ha sido señalado, incluye sin duda elementos constructivistas de la ontología post-positivista, en sus textos se sitúa en última instancia siempre más en el contexto positivista y no quiere alejarse de esta epistemología. Sin embargo, se distancia también de los dos principales enfoques positivistas, el neorrealismo y el institucionalismo neoliberal, desarrollando un concepto que se considera más bien, como ha sido mencionado antes, como parte del "nuevo realismo".

La línea de investigación del nuevo realismo en las RRII y la EPI se distingue tanto del realismo clásico, que centra su análisis casi exclusivamente en las fuerzas estatales, como también del neorrealismo, que no considera los cambios estructurales históricos en su análisis. Como resume Cox, "el nuevo realismo desarrolló el antiguo realismo, utilizando su enfoque histórico, para entender las realidades del poder en el mundo presente y emergente"[31] (Cox, 1997: xvi).

En este sentido los nuevos realistas, tal y como hizo el realismo clásico, dan un peso importante al papel del Estado y el poder

31 Traducción propia de la autora, versión original en inglés: "The new realism develops the old realism, using its historical approach, so as to understand the realities of power in the present and emerging world."

en las relaciones internacionales. Pero van más allá y destacan la importancia de los cambios estructurales históricos y dinámicos. Además el nuevo realismo considera que en las relaciones internacionales contemporáneas hay que tener en cuenta la emergencia de actores no estatales influyentes a nivel global, aunque el Estado mantenga su papel principal y decisivo.

En este contexto encaja el enfoque de Strange, que insiste en incluir un análisis histórico de las estructuras y enfoca a las relaciones entre actores estatales y no estatales que conforman tales estructuras internacionales de poder (Strange, 1997: 4 y 5), pero no alcanza a llevar a cabo un cambio ontológico completo ni tampoco aplica la epistemología correspondiente. Mientras en *States and Markets* Strange defiende el concepto del poder estructural a la vez que en el estudio resalta el papel central de los Estados, en su libro posterior, *The Retreat of the State* (1996: 26) destaca que el poder reside en las estructuras globales que se han creado históricamente. En este contexto supone que la separación entre lo doméstico y lo internacional se diluye y actores no estatales están emergiendo.

Pero, como señala Sanahuja (2008a: 374, 380-382), Strange no aplica su concepto del poder estructural hasta sus últimas consecuencias, lo cual es especialmente evidente respecto a la estructura del conocimiento y el papel de los factores ideacionales. Si bien menciona el importante papel de los elementos ideacionales resiste a reconocer el papel constitutivo de los valores y de la estructura del conocimiento y la analiza como una más de las estructuras primarias sin preferencia (Tooze, 2001: 188). Se volverá sobre esta cuestión más adelante.

En términos generales el concepto del poder estructural tal y como lo desarrolló Strange puede ser considerado como parte de un nuevo realismo en la EPI, marcando de esta manera una diferencia con los enfoques anteriores de esta disciplina académica. Tradicionalmente la Economía Política Internacional ha sido vista

como una subcategoría de las Relaciones Internacionales. El campo de investigación se centraba sobre todo en las relaciones económicas entre Estados. Al final del siglo veinte los enfoques de la EPI se apartaron cada vez más de los conceptos que se centraban únicamente en el Estado. La importancia de los actores no estatales fue cada vez más considerada en los análisis.

En este contexto de cambio Strange marcó una nueva línea, criticando tanto las escuelas de las RRII como las de la EPI que se centraban en el Estado-nación como único actor en el sistema internacional. La autora británica subrayó la importancia de considerar los mercados, las empresas y demás actores no estatales y de enfocar el análisis del sistema internacional en cuatro estructuras de poder (finanzas, producción, seguridad, conocimiento/tecnología). En particular criticó la teoría neorrealista por centrar su análisis en las políticas de poder de los Estados nacionales, dejando fuera los actores no estatales (Strange, 1996: 66-69).

Sin embargo, aunque trata de ampliar el análisis incluyendo actores no estatales, afirma, de acuerdo con la tendencia del nuevo realismo, que el análisis estructural propuesto no elimina ni disminuye la importancia del poder estatal, ya que son ellos los que tienen el mayor impacto en las estructuras internacionales (Strange 1997: 5).

Si bien es muy difícil o casi imposible inscribir a Strange en una de las líneas de investigación de las RRII y/o la EPI, la categorización como nueva realista es seguramente la más acertada. Por un lado comparte ideas básicas del realismo como la importancia del Estado y las relaciones de poder, pero se distingue y distancia claramente del neorrealismo e incluye el análisis histórico estructural.

El concepto de Strange en el marco del nuevo realismo de la EPI se basa en un estudio empírico que vincula las políticas de los Estados con las estrategias corporativas de las empresas cada vez más multinacionales. Esta "nueva diplomacia", es decir la políti-

ca exterior estatal estrechamente vinculada a las firmas multinacionales, es un factor importante que transforma las políticas, los mercados y las estructuras internacionales (Story, 2000: 20; Strange, 1991).

En este contexto, Strange destaca en sus libros y artículos que la clave para entender los cambios en la economía política internacional es sin duda un enfoque multidisciplinario, que incluye en el análisis tanto las dimensiones políticas y económicas, pero también las históricas, sociológicas (estructura del conocimiento, por ejemplo), psicológicas etc. (Strange, 1996: xv). El enfoque multidisciplinario del poder estructural que Strange propone en su libro *States and Markets* será revisado de forma sintética y crítica, señalando las contradicciones y problemas principales que llevarán a su reconceptualización en el capítulo 5.

## 4.3. Revisión crítica del concepto del poder estructural y sus dimensiones según Strange

La definición amplia en la cual Strange basa su concepto más concreto del poder estructural describe el poder en términos generales de la siguiente manera: "Poder es la simple habilidad de una persona o un grupo de personas de afectar los resultados de tal manera que sus propias preferencias tengan primacía sobre las preferencias de los demás"[32] (Strange, 1996: 17).

A partir de ahí, Strange distingue entre dos formas de poder en la economía política internacional que se distinguen en sus formas, fuentes, recursos e impactos: el poder relacional y el poder estructural (Strange, 1988: 24-25). Mientras el poder relacional, se manifiesta en la capacidad de un actor de jugar conforme a las reglas y defender sus intereses en este juego predeterminado frente

32 Traducción propia de la autora, versión original en inglés: "Power is simply the ability of a person or group of persons so to affect outcomes that their preferences take precedence over the preferences of others (Strange, 1996: 17)."

a otro actor, el poder estructural se refiere a la capacidad de establecer y reescribir las reglas según la propia conveniencia (Strange, 1988: 24-25).

En este sentido Strange define el poder estructural como aquel que "...confiere el poder de decidir cómo deberán hacerse las cosas, el poder de conformar los marcos en los que los Estados se relacionan entre sí, se relacionan con la gente o con las empresas y corporaciones. El poder relativo de una parte en una relación dada es mayor, si también determina las estructuras que enmarcan esa relación"[33] (Strange, 1988: 25).

Strange alega que todas las formas del poder estructural requieren ser legítimas, mientras el poder relacional puede ser ejercido sin tener ninguna base de legitimidad reconocida y aceptación sino por la simple coerción (Strange 1997: 4). Más allá del poder relacional, que según Strange tiene cada vez menos importancia, el poder estructural se refleja en la capacidad de formar y determinar las estructuras de la economía política internacional y de definir o al menos influir significativamente en los marcos estructurales en los cuales los Estados, sus instituciones políticas, las empresas económicas y los científicos y otros actores inter- y transnacionales se sitúan, operan e interactúan (Strange, 1988: 25).

En este sentido, el poder estructural radica en las estructuras y se refleja en la capacidad de cambiar la gama de opciones accesibles para los demás actores sin necesidad de ejercer presión directa para que éstos tomen una decisión concreta o actúen de una forma determinada. Por lo tanto, el poder estructural permite crear incentivos y costes que, partiendo de la idea de que los actores realicen un cálculo de oportunidades y costes en el sistema internacional, estimulan o desventajan ciertas acciones y decisiones.

33 Traducción de Sanahuja (2008a: 324), versión original en inglés: "...confers the power to decide how things shall be done, the power to shape frameworks within wich states relate to each other, relate to people, or relate to corporate enterprises. The relative power of each party in a relationship is more, or less, if one party is also determining the surrounding structure of the relationship" (Strange, 1988: 25).

A pesar de que esta forma de poder sea menos visible y tangible, sin duda cuenta en muchas situaciones con una influencia importante y hasta decisiva en las relaciones internacionales, ya que limita o amplia las posibilidades de maniobra de los actores, imponiendo costes o riesgos o facilitando opciones alternativas. De este modo los actores siguen teniendo la libertad para elegir y no son forzados en una u otra dirección, aunque sí que son influenciados a tomar una u otra decisión a través del poder estructural (Strange, 1988: 31).

Strange resume las preguntas analíticas respecto a la distribución del poder estructural en todas las dimensiones en una cuestión clave: "*Who gets what out of it – Who benefits and who loses*?", esto quiere decir en otras palabras: ¿Quién se beneficia? ¿Quién consigue qué y cuánto de los bienes y valores distribuidos en las relaciones internacionales (seguridad, bienestar, autonomía, etc.)? (Strange, 1988: 18).

Estas preguntas levantan a su vez la cuestión sobre la fungibilidad del poder estructural: ¿"dónde se ubica, cómo y quién lo ejerce, y de qué manera influye en los resultados"? (Sanahuja, 2008a: 333). Mientras Strange destaca en primer lugar que el poder se ubica en los Estados, amplia esta afirmación resaltando que también se encuentra en los mercados, en las empresas y otras entidades no estatales que forman parte de las estructuras internacionales (Strange, 1988 y 1996).

En este punto es clave destacar la interacción dinámica entre los agentes y la estructura que se influyen mutuamente. Mientras Strange resuelve la cuestión sobre la fungibilidad del poder estructural de manera poco satisfactoria, al volver en última instancia a los Estados como agentes principales que lo ejercen, en el presente trabajo se trata de ir más allá. En este sentido se afirma que el poder estructural se ubica en parte en los actores, estatales y no estatales en el sistema internacional, pero va más allá de éstos y

radica en las estructuras primarias, y está a veces fuera del alcance de un actor concreto.

Mientras los actores cuentan con recursos concretos de poder relacional, el poder estructural se refleja justamente en el control sobre las estructuras. Pero los procesos de la globalización llevan a una creciente interconexión y transnacionalización de las relaciones internacionales. Acontecimientos como la crisis financiera de 2008/2009 reflejan la incapacidad de los Estados y actores no estatales de ejercer este control en la dimensión financiera y, por lo tanto, el poder estructural. Esta idea será desarrollada más en detalle en la reconceptualización del poder estructural y las cuatro estructuras primarias del sistema internacional en el capítulo 5.

Pero antes de desarrollar esta reconceptualización del enfoque de Strange, se procede en las siguientes páginas a un resumen sintético y crítico de las cuatro estructuras, consideradas por Strange como primarias, que son diferentes y distinguibles, pero a su vez interdependientes: a) seguridad; b) producción; c) finanzas y crédito; d) conocimiento, ideas y creencias. Strange caracteriza estas estructuras primarias como fuentes de poder estructural, en el sentido de control sobre, acceso a, y capacidad de generar y/o proveer seguridad, la producción, las finanzas y el crédito y/o el conocimiento, las ideas y las creencias (Strange, 1988: 25).

Además, Strange identifica también cuatro estructuras secundarias de menor rango y que dependen de las primarias: el transporte; el comercio; la energía y el bienestar. Mientras las estructuras primarias son caracterizadas por su importante peso en el sistema internacional, en el sentido de que determinan la distribución de los valores, la definición de las reglas y la asignación de los recursos, las secundarias tienen un carácter subordinado.

Si bien Strange justifica su caracterización como estructuras por el hecho de que proveen un marco de opciones y limitaciones para los diferentes actores, son solamente secundarias ya que este

marco se rige siempre por las preferencias de valores y reglas establecidas por las estructuras primarias. Por lo tanto, al contrario de las primarias, las estructuras secundarias no son considerados como fuentes de poder estructural.

Otra distinción reside en el papel y la función de los Estados. Al contrario de las primarias, en las secundarias los Estados asumen claramente un rol extraterritorial a través de los acuerdos que regulan estas dimensiones. Factores transnacionales que implican acciones fuera del mismo Estado traspasando fronteras nacionales forman, según Strange, únicamente parte de las estructuras secundarias (Strange, 1988: 135).

Distinguir entre varias estructuras consideradas como fuentes de poder en el sistema internacional vuelve mucho más complejo el análisis del sistema internacional en general y de la posición y del papel de un actor en este contexto en concreto. Hay que diferenciar en primer lugar entre los recursos, el poder relativo y la capacidad de ejercer poder estructural. En segundo lugar hay que distinguir entre las diferentes fuentes en el sentido de estructuras primarias de poder.

Strange describe las cuatro estructuras primarias en resumen de la siguiente manera:

***(1) La estructura de la seguridad***

El control y la influencia sobre la seguridad, la percepción de riesgos y las amenazas como fuente de poder radican en la estructura de la seguridad. El poder estructural se refleja por ejemplo en la influencia sobre percepciones de amenazas, creando de esta forma la necesidad de proveer protección y situarse en una posición superior al protegido. El actor que provee protección suele promover una relación de dependencia, en la cual aumenta su capacidad de control y la influencia sobre el abanico de elecciones y opciones accesibles para los actores protegidos frente a las amenazas perci-

bidas (Strange, 1988: 45). En este sentido los factores ideacionales y particularmente las percepciones juegan un rol clave que será detallado más adelante en el presente trabajo.

Strange argumenta que la estructura de la seguridad está construida, en la época moderna, alrededor de la institución del Estado, quién reclama el monopolio de la violencia legítima (Strange, 1988: 45). A pesar de indicar en su obra varias veces la importancia de los actores no-estatales y de las estructuras, Strange sigue considerando el Estado como principal actor, reafirmando de esta forma su fuerte compromiso con la tradición académica anglosajona enraizada en el realismo. En particular en la estructura de la seguridad, Strange vuelve a un enfoque estatocéntrico sin considerar lo suficientemente los actores no estatales y los procesos de cambio estructural en éste ámbito. Como se verá en el siguiente capítulo, las transformaciones en el poder estructural y en particular la creciente transnacionalización y privatización de las relaciones internacionales afecta también el ámbito de la seguridad, especialmente a partir de los años ochenta y noventa.

Partiendo de su enfoque más estatocéntrico el análisis de la distribución del poder en la estructura de seguridad se guía por las siguientes preguntas ¿Quién provee seguridad para quién?, ¿Contra qué amenazas percibidas?, ¿Qué precio tiene la provisión de seguridad y quién lo paga? y ¿De qué manera se provee seguridad? (Strange, 1988: 45).

Strange destaca que la estructura de la seguridad es de gran importancia para el sistema internacional en general, ya que el desarrollo económico y financiero, el progreso intelectual, el bienestar etc. dependen todos de un mundo estable y de cierta manera seguro (Strange, 1988: 55).

***(2) La estructura de la producción***

Strange define la estructura de la producción como la suma de todo lo que determina qué se produce, quién produce y para quién,

con qué método y de qué manera se produce. A la vez, considera que ésta es la estructura que crea el bienestar en una economía política (Strange, 1988: 62).

El poder estructural se basa en este contexto en el control sobre y la influencia en los procesos de producción y en la definición de la gama de opciones y límites, incentivos y desventajas que permiten a los actores producir de una u otra forma. Según la definición de Strange, tanto Estados nacionales como empresas, y los mismos mercados, pueden generar poder estructural, a través de la influencia y el control sobre la producción, la promoción del desarrollo económico y progreso productivo y la definición de reglas que determinan la gama de opciones para los demás actores (Strange, 1988: 62-63).

En los años ochenta Strange misma destaca que la estructura de la producción ha sido marcada por dos cambios profundos, que afectan tanto la relación entre los actores estatales y no estatales así como entre los agentes y la estructura:

- primero la transformación hacia el capitalismo y la producción basada en el mercado;
- segundo el desarrollo desde economías domésticas a la internacionalización de la producción (Strange, 1988: 63).

En este contexto vale subrayar que la producción internacional y el crecimiento del comercio intra-sectorial e incluso intra-firma, vinculados a partes de la producción en sí, es ya desde los años ochenta más elevado que la tasa de crecimiento del comercio mundial (Strange, 1988: 71). Este hecho demuestra aparte del peso significativo de la estructura productiva en la economía política internacional, también su creciente transnacionalización que será analizada en los capítulos 5.3 y 10.

Dando una énfasis especial a las estructuras de producción y finanzas, Strange destaca que la relación entre empresas transna-

cionales y autoridades políticas es ambigua y puede variar según el Estado al cual "pertenecen" (Strange, 1991: 232). Sin embargo, subraya que ambos tienen un papel decisivo en las relaciones internacionales.

***(3) La estructura de las finanzas y del crédito***

La estructura de las finanzas y del crédito, según la definición de Strange, abarca los acuerdos e instituciones que gestionan la disponibilidad y la capacidad de crear crédito y los factores que determinan los términos de intercambio de las distintas monedas. Por lo tanto, se refiere al conjunto de todo lo que gestiona la accesibilidad del crédito además de los factores que determinan los términos en los cuales las monedas son intercambiadas (Strange, 1988: 30 y 90).

El poder estructural en la dimensión financiera se refleja en primer lugar en la capacidad de crear y controlar la provisión de crédito. La facilitación o denegación del acceso al crédito, influye en la estructura productiva, ya que puede aumentar el consumo y la inversión, permitiendo que algunos actores compren o inviertan hoy y paguen mañana. A la vez, el control sobre el crédito permite influir en la cantidad de dinero que circula, en las tasas de intercambio y los intereses. Es clave destacar que crédito se distingue de capital y dinero, ya que el crédito puede ser creado y se basa en la fiabilidad y legitimidad de aquellos que lo crean, mientras capital y dinero puede ser acumulado (Strange, 1988: 30; Sanahuja, 2008a: 329).

Todas las economías desarrolladas de mercado requieren un sistema de crédito que permite inversiones en innovaciones, nuevas tecnologías, investigación, etc. Por lo tanto, el sistema financiero es básico y de gran impacto en las relaciones económicas y políticas internacionales.

Tanto los Gobiernos y la banca como también los marcos regulatorios definidos entre ambos, se comparten el poder de crear

crédito que a su vez se ve afectado por las políticas monetarias y el comportamiento del mercado. Mientras en los años ochenta Strange no desarrolló hasta el final la idea del desplazamiento del poder hacia los actores privados, éste se convirtió en una tesis central en su último libro *Mad Money* (Strange, 1998; Sanahuja, 2008a: 329; Ibañez, 2000). En la reconceptualización de la estructura financiera, se prestará especial atención al desplazamiento del poder y la cuestión dónde se ubica el poder estructural en esta dimensión, en particular en el contexto de la crisis financiera de 2008 que evidencia la falta de control en éste ámbito.

***(4) La estructura del conocimiento, las ideas y las creencias***

La estructura del conocimiento, tal como la entiende Strange, implica todo lo que se cree (principios morales y derivados de creencias), lo que se sabe y lo que es percibido como entendido, y los canales a través de los cuales las creencias, las ideas y el conocimiento son comunicados, incluyendo de esta manera algunos actores y excluyendo a otros (Strange, 1988: 115).

Strange destaca que "la estructura del conocimiento determina qué conocimiento se descubre, de qué manera se guarda o almacena, y quién comunica de qué manera, a qué coste y a quién el conocimiento y la información"[34] (Strange, 1988: 117). Por lo tanto, las asimetrías entre los Estados, como autoridades políticas, se derivan, entre otras cosas, de la adquisición y del acceso al conocimiento. El poder estructural radica entonces en el acceso y el control sobre el conocimiento, la información y las creencias en el sentido de determinar sobre qué conocimiento es "correcto" y válido (Strange, 1988: 115). Pero a pesar de indicar de forma indirecta que el conocimiento tiene un carácter intersubjetivo y dinámico, Strange no desarrolló esta idea y no explica la diferencia entre el

34 Traducción propia de la autora, versión original en inglés: "A knowledge structure determines what knowledge is discovered, how it is stored, and who communicates it by what means to whom and on what terms."

conocimiento como recurso o fuente de poder y el papel de los factores ideacionales, principalmente las percepciones y los valores. Si bien propone analizar "los cambios en las percepciones y valores fundamentales de la condición humana, que influyen en juicios de valor y, a través de ellos, en las decisiones políticas y las políticas económicas"[35] (Strange, 1988: 116), no admite en su análisis el papel constituyente de las percepciones y valores ni tampoco resuelve la relación entre conocimiento y percepciones.

¿Cuándo conocimiento es conocimiento reconocido y cuándo se trata "solo" de percepciones intersubjetivas y transformables? Un ejemplo clave y muy obvio es el "descubrimiento" de que la tierra es una esfera, no una plataforma, y además gira alrededor del sol y no al contrario. Los primeros que abogaban por esta tesis han sido juzgados como mentirosos y la ideología y la visión del mundo en esta época no permitía que se convirtiera en conocimiento basado en ciencia. No obstante, décadas después, cambios en la sociedad, las ideologías y la visión del mundo han abierto las puertas para que este hecho sea reconocido como conocimiento, y desde hace siglos no hay duda que se trata de un hecho científicamente probado. Si bien esto es un ejemplo bastante simple, sirve para reflejar la complejidad del conocimiento y su relación interdependiente con las ideas y percepciones. En el marco de la reconceptualización de la estructura del conocimiento como base ideacional constituyente, se volverá sobre esta cuestión (5.1).

El análisis de Strange se centra sobre todo en la provisión y control de los sistemas de información y comunicación y el uso del lenguaje y los canales no verbales de comunicación. En este contexto Strange destaca por ejemplo que el idioma americano (in-

35 Traducción de Sanahuja (2008a: 330), versión original en inglés: "changes in the fundamental perceptions of and beliefs about the human condition which influence value judgements and, through them, political and economic decisions and policies".

glés) se ha convertido en la *lingua franca* de la economía global, de una amplia gama de grupos sociales y de profesionales operando a través de las relaciones transnacionales. Al mismo tiempo, las universidades norteamericanas llegaron a dominar el aprendizaje y las profesiones más importantes involucradas en la innovación en el mercado mundial. Y esto, según Strange, no se debe solamente a que EEUU tiene muchos recursos intelectuales y de investigación y financieros, sino también a que usa de forma habitual el inglés en los debates y publicaciones, lo cual les da una importante difusión global y, por lo tanto, aumenta su capacidad de acceso a, y control sobre el conocimiento (Strange, 1988: 133).

Strange destaca que durante mucho tiempo, el conocimiento y la información se percibían como bienes públicos, en el sentido de ser libremente accesibles para todos. Ella critica que esta perspectiva no tiene en cuenta el hecho de que el poder está en manos de aquellos, que controlan el flujo de la información y tienen la capacidad de impedir a otros el acceso al conocimiento y a la información. Por lo tanto, considera errónea la caracterización del conocimiento y la información como libremente accesibles por todos. Al contrario, la distribución del poder estructural en esta dimensión afecta e influye en quién tiene y a qué precio tiene acceso a qué tipo de información (Strange, 1988: 133-134).

Los cambios en esta estructura, principalmente inducidos por el desarrollo tecnológico, se reflejan, según Strange sobre todo en nuevas distribuciones del poder, del estatus social y la influencia en las sociedades y entre fronteras estatales. En este sentido la mayor diferencia entre por ejemplo los Estados africanos y europeos es el nivel de educación, que refleja el acceso al conocimiento y a la información de sus sociedades (Strange, 1988: 133-134).

Cabe destacar que Strange no llega a una definición más concreta ni una distinción más clara entre el conocimiento y los valo-

res y percepciones. Como ha sido mencionado previamente, Strange no distingue claramente entre el conocimiento como recurso de poder por un lado y los valores y percepciones como factores ideacionales que influyen en la construcción social de la realidad material. Además se resiste a asumir el carácter constituyente de los factores ideacionales, como por ejemplo las percepciones, ideas y valores, como constituyentes de las estructuras primarias del sistema internacional. En la reconceptualización del enfoque de Strange se trata de resolver esta inconsistencia particularmente visible en esta estructura que ha sido señalada por ejemplo por Sanahuja (2008a: 333-334), a través de una clara distinción entre conocimiento e ideas y la reorganización de la estructura del conocimiento como base constituyente (5.1).

En resumen, Strange identifica cuatro estructuras primarias interdependientes, ya que los cambios en una afectan en la mayoría de los casos también a las demás estructuras. A la vez son distinguibles y de peso clave en las relaciones económicas y políticas internacionales. Como ha sido mencionado anteriormente, Strange identifica también cuatro estructuras secundarias que dependen directamente de las primarias. Pero mientras éstas se limitan, según Strange a cuestiones y actividades entre Estados nacionales, la principal característica de las secundarias es que implican acciones extraterritoriales y transnacionales, más allá de las fronteras estatales.

El problema del concepto de las estructuras secundarias se muestra en particular en el contexto de los cambios en el sistema internacional. La transnacionalización e interconexión entre lo doméstico y lo externo diluye la frontera entre políticas nacionales-domésticas y políticas extraterritoriales internacionales (Rosenau, 1997: 440) y, por lo tanto, convierte un criterio principal de la distinción entre estructura primaria y secundaria en obsoleto. Mientras la categorización de Strange tenía cierto sentido en los

años ochenta, desde entonces los procesos de cambio estructural han ido diluyendo la distinción entre lo externo y lo interno, lo internacional y lo doméstico. Las estructuras primarias de poder abarcan en este contexto también acciones extraterritoriales y transnacionales, yendo más allá de los Estados y sus fronteras.

Como indica Sanahuja, "el sistema internacional de la posguerra fría se caracteriza por atravesar un proceso de transición, caracterizado por cambios estructurales tanto en la naturaleza y las fuentes del poder, como en cuanto a su difusión y redistribución en el seno de las estructuras de poder y entre los múltiples actores que operan en el sistema. Ese proceso afecta tanto a la jerarquía de los Estados, como sobre todo, al desplazamiento del poder de los Estados hacia los mercados y las redes de actores no estatales" (Sanahuja, 2008a: 379-380). En el marco de estos cambios, las estructuras secundarias son subsumidas a las primarias como parte íntegra de éstas reflejando la relación de influencia mutua entre los Estados y los mercados. Aparte de esta problemática categorización, Strange misma admite que la selección de las estructuras secundarias tiene un carácter arbitrario (Strange, 1988: 135).

Además cabe destacar que existe una importante diferencia entre la dimensión del bienestar y las otras tres estructuras secundarias. Al contrario de las otras, la estructura del bienestar cuenta con un importante papel en la definición de las preferencias de valores y normas respecto a por ejemplo los marcos reguladores de la producción y, por lo tanto, no puede ser subordinada a ésta sino se encuentra en una relación interdependiente al mismo nivel con las demás estructuras primarias como alega Sanahuja (2008a: 330). Se volverá sobre esta cuestión más adelante.

En el presente trabajo se resume brevemente las estructuras secundarias identificadas por Strange. Pero dado que pierden su

significado en el contexto del sistema internacional en cambio, no serán expuestas más en detalle sino de forma sintética:

(1) Los sistemas de transporte, en especial marítimos y aéreos, encajan en las estructuras primarias de poder, en particular en las de la producción y de la seguridad. El carácter internacional, inherente al sistema de transporte marítimo conlleva a la vez el problema de manejarlo y controlarlo tanto por parte de los Estados como por parte de las empresas. En efecto, solamente las organizaciones internacionales y multilaterales podrían estar en condiciones de regularlo (Strange, 1988: 148).

El mercado del transporte aéreo comparte con el transporte marítimo las condiciones que determinan la distribución de poder. Pero al mismo tiempo se distingue en el sentido de estar mucho más controlado por las autoridades estatales. Las organizaciones no estatales, como la Asociación Internacional del Transporte Aéreo, se formaron y siguen existiendo con la supervisión y el bajo el control de los gobiernos (Strange, 1988: 153).

(2) La estructura del comercio depende según Strange de las cuatro estructuras primarias en el sentido de que la distribución de poder e influencia en este ámbito se derivan del acceso y el control sobre la seguridad, la dimensión financiera, la producción e incluso el conocimiento. Los intercambios comerciales son en este sentido el resultado de algo más que los simples mecanismos de oferta y demanda. Son el reflejo de negociaciones internacionales y extraterritoriales complejas entre los actores dominantes, incluyendo intereses políticos y económicos (Strange, 1988: 161). No obstante, la producción misma se ha transnacionalizado particularmente a partir de los años noventa y tanto actores estatales como no estatales tienen un papel destacado en este contexto. Por lo tanto, resulta imposi-

ble distinguir entre la estructura de la producción y la estructura del comercio y la última será principalmente subsumida a la primera. A la vez se tendrá en cuenta la importante conexión entre la estructura de la producción y las estructuras de finanzas y seguridad respecto al comercio internacional.

(3) Como destaca Strange, la energía es un factor vital para el desarrollo de la producción en las economías industrializadas. A su vez el transporte, también imprescindible para el progreso económico, requiere energía para su funcionamiento (Strange, 1988: 186). Los mismos actores que dominan las estructuras primarias, en particular la producción y la seguridad, tienen una importante influencia en la dimensión energética. Por lo tanto, los cambios en el sistema energético internacional tuvieron lugar en el marco y bajo la influencia de las cuatro estructuras primarias (Strange, 1988: 206). Igual que en el caso del transporte, la estructura de la energía será integrada en las estructuras primarias, formando parte de diferente manera de cada una de éstas.

(4) Strange define la estructura del bienestar en *States and Markets* (1988) como secundaria. Según éste concepto, el bienestar se distribuye sobre todo por los Estados a través de reglas de protección, la transferencia de recursos o a través de la provisión de bienes públicos (Strange, 1988: 210). Como un mecanismo principal de transferencia del bienestar, Strange destaca la ayuda al desarrollo (Strange, 1988: 216). En este sentido, el poder estructural radica en la capacidad de crear costes y límites, incentivos y oportunidades para los demás actores a través del control sobre mecanismos y flujos de ayuda al desarrollo. Por lo tanto, la estructura del bienestar se convierte en primaria, dado que puede ser considerada como fuente de poder y establece un marco de oportunidades y límites para los diferentes actores.

Aparte de la distribución, o más bien la redistribución del bienestar económico, esta estructura abarca según Strange también reglas y acuerdos multilaterales sobre normas y valores como la Declaración Universal de los Derechos Humanos[36]. La protección de los derechos básicos del ser humano es considerada una parte esencial de esta dimensión y la definición de valores comunes como universales depende del acuerdo entre los actores más poderosos en este contexto (Strange, 1988: 212). Aparte de los derechos humanos mencionados por Strange, cabe destacar que por ejemplo las cláusulas sobre normas y condiciones de trabajo en muchos acuerdos arancelarios, dirigidos a proteger el bienestar de la población y evitar la explotación laboral.

No obstante, Strange afirma que, tal como las demás estructuras secundarias, la dimensión del bienestar es determinada por las reglas y constelaciones de las cuatro estructuras primarias que son las principales fuentes del poder estructural. Éstas, según Strange, determinan en la asignación del bienestar entre los Estados las clases y otros grupos sociales (Strange, 1988: 208).

Pero como se ha destacado anteriormente, la estructura del bienestar se distingue de las otras secundarias, dado que no depende directamente de las estructuras primarias, sino define reglas propias, asigna recursos y da una importancia clave a los valores y, por lo tanto, cuenta con características de una estructura primaria. La asignación de recursos y valores no depende directamente de las estructuras primarias, sino de decisiones adoptadas por actores concretos, tanto estatales como multilaterales y privados, en el ámbito del bienestar. Tanto la Declaración de los Objetivos del Milenio como los principios de la ayuda al desarrollo establecidos en el seno de la OECD-CAD y acuerdos que aspiran

36 Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos,* <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>, consultado el 20 de noviembre 2007.

a regular el control y el acceso a bienes públicos internacionales, en primer lugar en los debates medioambientales, son ejemplos clave de la creación de reglas y normas que establecen el marco estructural de oportunidades y límites con el que interactúan los actores (5.5 y 11.1).

La estructura del bienestar se califica como primaria porque abarca reglas de protección, como las cláusulas laborales mencionadas, que influyen y afectan a su vez las otras estructuras primarias, en este caso principalmente la producción y la seguridad más allá de lo militar. Al mismo tiempo la dimensión del bienestar se ve afectada por la definición de reglas y el desarrollo en el contexto de la producción, como por ejemplo los procesos de la industrialización y la transnacionalización de plantas de producción. Por lo tanto, se encuentra en una relación interdependiente con este en lugar de estar subordinada.

Además la estructura del bienestar puede ser considerada, al igual que las otras estructuras primarias, como fuente de poder. En este sentido el poder estructural se refleja en el control sobre la transferencia de recursos y la redistribución del bienestar, a nivel internacional generalmente a través de la ayuda al desarrollo. El poder estructural radica en el control sobre la provisión de bienes públicos internacionales, principalmente medioambientales, sobre enfermedades infecciosas y la conservación de la biosfera (Sanahuja, 2008a: 330).

Por lo tanto, lo que define a la estructura del bienestar como primaria son sobre todo su importante y creciente peso en el sistema internacional en la creación de reglas, valores y normas determinantes, el de la base ideacional constituyente en ésta, y la asignación de recursos y definición de un marco estructural de costes e incentivos. Este argumento se desarrolla sobre todo en el capítulo

5.5 en el marco de la reconceptualización de la estructura del bienestar.

## 4.4. Conclusiones intermedias respecto al enfoque "strangeano" del poder estructural

Como Strange misma dice al principio de su libro básico respecto al concepto del poder estructural, *States and Markets* (1988), no pretende presentar una teoría que pueda explicar todos los fenómenos de la EPI ni que pueda predecir con exactitud lo que pasará en el mundo de mañana, dado que este tipo de teoría no existe y no puede existir. Todas las teorías y enfoques conceptuales solamente pueden explicar fenómenos concretos (Strange, 1988: 16).

Además, como alega por ejemplo Cox: "La teoría es siempre para alguien y para algún objetivo. Todas las teorías tienen una perspectiva" (Cox, 1986: 207). La perspectiva de Strange se desarrolló en el marco de su trabajo en *Chatham House*[37], estudiando las relaciones políticas y financieras internacionales. Strange empezó a percibir la relación entre Estados y empresas y entre lo económico y lo político como algo inseparable. La tradición británica positivista era la raíz, sobre todo en su epistemología. Mientras Strange amplió hasta cierto punto su ontología incluyendo elementos "constructivistas", como el papel importante y el carácter dinámico e intersubjetivo de los valores, su raíz positivista le impidió ir por este camino "hasta el final" aplicando una epistemología correspondiente y llevando a cabo un cambio radical en su línea académica (Tooze, 2001: 189).

Como se refleja en la revisión crítica en el capítulo anterior, esta tensión y ambigüedad son especialmente llamativas en la estructura del conocimiento. Por mera definición, ésta contie-

37 Chatham House, <http://www.chathamhouse.org.uk/>, consultado el 20 de junio de 2009.

ne con los valores y percepciones factores ideacionales y, por lo tanto, elementos ontológicos socialconstructivistas. Éstos pertenecerían a un enfoque post-positivista en el sentido ontológico y cuyo análisis en última instancia requeriría una metodología correspondiente. Strange, sin embargo, no realiza un desarrollo ontológico completo de los factores ideacionales, ni llega a aplicar un cambio epistemológico. Ella no llega a asumir el papel constitutivo de estos factores y en vez de conceptualizar la estructura del conocimiento y las creencias como base constituyente, limita su papel al mantenerla como una estructura primaria más. Este argumento será desarrollado de manera más detallada en el capítulo 5.1.

Además, si bien Strange subraya la importancia de la conformación histórica y dinámica de las estructuras, no llega a aplicar esta idea a su análisis sino explica el cambio estructural de una forma poco precisa atribuyéndolo al desarrollo tecnológico, cambios de los Estados y los mercados sin precisarlo más (Strange, 1988: 200). Strange misma se autoimpone el límite, dado que en última instancia no se quiere alejar de sus pretensiones positivistas y se resiste a aplicar la teoría del poder estructural hasta sus últimas consecuencias (Sanahuja, 2008a: 331-334).

Por otra parte, aunque menciona la existencia de otros actores, reafirma sobre todo en *States and Markets* (1988) que son los Estados que determinan y forman en primer lugar la estructura de seguridad internacional. En este sentido no es consecuente en su propuesta de incluir tanto actores estatales como no estatales en su análisis, centrándose casi exclusivamente en los Estados nacionales. No obstante cabe destacar que en trabajos posteriores, sobre todo *The retreat of the State* (1996) corrige este enfoque de cierta forma y deja atrás el estatocentrismo anterior.

Respecto a las estructuras secundarias de transporte, comercio y energía, destaca en primer lugar que, como afirma Strange

misma, son elegidas de manera algo arbitraria, ya que de igual manera se podría haber definido el medioambiente u otras dimensiones como estructuras secundarias (Strange, 1988: 35). Además, en las relaciones internacionales del siglo XX, éstas son menos subestructuras en sí que partes íntegras de las estructuras primarias, sobre todo de la producción y de las finanzas.

En el contexto de los procesos de la globalización la frontera entre lo interno y lo externo, lo doméstico y lo internacional y las políticas nacionales y acciones extraterritoriales se diluyen y este criterio de distinción aplicado por Strange, pierde su sentido ya que las estructuras primarias también abarcan acciones extraterritoriales.

Si bien el enfoque de Strange es muy útil para el análisis de los cambios en el sistema internacional, es necesario ampliar y en parte también transformarlo. En este trabajo de investigación se tratará de desarrollar un concepto analítico basado en el enfoque de Strange, pero ampliado y completado en dos aspectos principales como lo sugieren por ejemplo Sanahuja (2008a) y Tooze (2001):

En primer lugar se interpretará su enfoque del poder estructural desde una perspectiva socialconstructivista histórica y crítica, basada principalmente en las sugerencias de Sanahuja (2008a) y Tooze (2001) y elementos de los enfoques de Wendt y Cox. De tal manera se moverá el concepto del poder estructural que surgió en un contexto positivista, más hacía el post-positivismo, incluyendo factores ideacionales en el análisis.

En este sentido se parte desde la estructura del conocimiento. Strange definió ésta como una de las cuatro primarias. Sin embargo, esta dimensión contiene un gran número de elementos constituyentes para las otras estructuras. A la vez está compuesta por elementos constructivistas, definiendo las ideas, las creencias y el conocimiento como fuentes de poder y elementos constituyentes claves en las relaciones internacionales.

En el capítulo 5.1 – La estructura del conocimiento, creencias e ideas, que Strange define como primaria, será reconceptualizada en dimensión constituyente, que forma una especie de "soporte" o "base" para las otras estructuras de poder. Por otra parte también se fortalecerá el argumento "agente-estructura", considerando la interacción y el impacto mutuo entre ambos.

Respecto a la estructura del bienestar cabe destacar que Strange la describe en un texto anterior como primaria (Strange, 1983: 220). Posteriormente se distanció de esta idea y en *States and Markets* la estructura del bienestar forma parte de las secundarias.

Sin embargo, como se ha visto en el capítulo anterior, ésta contiene una serie de características que le dan una dimensión primaria, siendo además constituida por la base ideacional. La estructura del bienestar está compuesta por una serie de elementos interconectados con las estructuras de la seguridad, las finanzas y la producción. A la vez, sin embargo, contiene elementos de peso propio a nivel internacional, principalmente aquellos que están abarcados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)[38] como por ejemplo la lucha contra la pobreza y para el desarrollo humano, para formar una estructura primaria en el concepto del poder estructural propuesto por Strange (véase 5.5).

Lo que define a la estructura del bienestar como primaria se resume en los siguientes factores: su importante y creciente peso en el sistema internacional en la creación de reglas, valores y normas determinantes, el papel de la base ideacional constituyente en ésta, y la asignación de recursos y definición de un marco estructural de costes e incentivos. Partiendo de ahí, en el capítulo 5.5 se procederá a una reconceptualización de la estructura del bienestar como primaria y determinante del sistema internacional.

38 Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio,* <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>, consultado el 20 de junio 2009.

En la reconceptualización del enfoque de Strange (capítulos 5.1-5.5), la estructura del bienestar forma parte de las cuatro estructuras primarias, siendo la estructura del conocimiento en vez de estructura, base constituyente de las demás. Por estructura del bienestar se entiende, como se explicará en detalle más adelante (5.5), todo lo que determina la distribución y el acceso al bienestar, definido como la lucha contra la pobreza, el hambre y el subdesarrollo, el acceso a servicios de salud y la promoción de un medioambiente sostenible, lo que queda reflejado en los ODM.

# 5. El Poder Estructural de la EPI visto a partir del socialconstructivismo

Como se ha indicado anteriormente, en los siguientes capítulos se presenta el enfoque ecléctico post-strangeano que en el estudio posterior será aplicado al análisis del papel de Brasil en el contexto de los cambios en el sistema internacional que llevan a una nueva estructura multicéntrica. El modelo de análisis se orienta por el concepto del poder estructural planteado por Susan Strange, pero transformado desde una perspectiva socialconstructivista y siguiendo sugerencias de Sanahuja (2008a) y Tooze (2000) y Verdun *et al.* (2001).

## 5.1. La estructura del conocimiento, creencias e ideas: La base constituyente del sistema internacional

Si bien Strange identifica en *States and Markets* (1988) e conocimiento claramente como estructura primaria, no presenta argumentos convincentes al respecto. El contenido de ésta estructura es un tanto ambiguo y queda poco definido. Su descripción contiene sin embargo elementos ontológicos socialconstructivistas.

Éstos, por defecto, son inherentes al concepto de la estructura del conocimiento y reclaman una reconceptualización post-positivista. Strange, en cambio, no las abarca de manera más detallada en su análisis.

En este sentido Tooze subraya que la ontología del nuevo realismo, que Strange desarrolla en el contexto de la economía política global es un marco teórico necesario, pero no suficiente para entender, explicar y analizar bien y de manera coherente las transformaciones estructurales (Tooze, 2000: 175).

Sin embargo, si se enriquece el nuevo realismo político-económico de Strange por una perspectiva socialconstructivista del mundo y de los cambios, se puede desarrollar un enfoque amplio y con fuerza explicativa para analizar las transformaciones en el sistema internacional y en el papel de los Estados y la emergencia de Brasil como actor global en concreto. En este sentido la estructura del conocimiento, las ideas y las creencias representa una dimensión o base constituyente[39] de las demás estructuras de poder del sistema internacional.

Sin embargo, el término "estructura del conocimiento, las ideas y las creencias" utilizado por Strange es tan vago como el contenido que le proporciona. Sobre todo la definición de conocimiento y su relación interdependiente con las ideas no queda resuelta en el concepto de Strange. Por lo tanto, de aquí en adelante se denominará "base ideacional", refiriéndose a los factores ideacionales que se especificarán en las próximas páginas.

En este sentido, si Strange visualiza su concepto de *States and Markets* en una pirámide (pirámide 1), aquí se refleja la reconceptualización de su enfoque en una pirámide con una base (pirámide 2):

39 El término constituyente se refiere al carácter de la base ideacional, que influye y determina de manera significativa en todas las demás estructuras del sistema internacional.

Pirámide 1 (Strange, 1988: 27)

Pirámide 2

Al identificar el acceso a y control sobre el conocimiento y la información como fuentes y recursos básicos del poder internacional que ejerce un actor, Strange destaca que la rivalidad entre Estados se basa con una creciente frecuencia en la lucha por el liderazgo en la estructura del conocimiento[40]. En este contexto, alude que poder significa cada vez más "rico en información y conocimiento" y no solamente "rico en capital" (Strange, 1988: 132-134).

40 Como se explicará más adelante en el presente trabajo, se distingue entre conocimiento, entendido como recurso de poder, y conocimiento en el sentido de ideas comunes aceptadas. En este sentido, de aquí adelante se aplicará el término conocimiento únicamente para aquel concepto que se refiere al recurso de poder, mientras por idea se entiende un factor ideacional que está abarcado en la base constituyente.

No obstante, como ya ha sido señalado, el significado que Strange adjudica al conocimiento refleja cierta confusión entre conocimiento como idea y valor intersubjetivo y conocimiento como información y recurso de poder. En última instancia, Strange aplica el concepto del conocimiento como recurso, sin incorporar la relación interdependiente entre éste y las ideas.

Sanahuja destaca el desarrollo del paradigma neoliberal desde los años setenta, que luego se convirtió en el "Consenso de Washington" como ejemplo de los procesos de interacción entre el conocimiento científico-técnico por un lado, y las ideas y valores intersubjetivos por otro lado (Sanahuja, 2008a: 374). Este ejemplo muestra que las ideas y percepciones en tanto visiones y preferencias concretas del mundo — en este caso de las estructuras productivas y de finanzas — se pueden ser percibidos como conocimiento en el sentido científico-técnico al ser asumidos y aceptados como tal y, por lo tanto, aplicados en políticas.

No obstante, esta interpretación destaca la interdependencia pero tampoco provee una clara distinción entre el conocimiento y las ideas. Desde la perspectiva constructivista "post-strangeana" que se asume en el presente trabajo, se entiende que ambos elementos — el conocimiento como recurso y las ideas — son distinguibles pero sin duda interrelacionados. En este sentido se aplica el término "conocimiento" únicamente en el sentido de recurso material de poder mientras el concepto de idea se refiere a percepciones intersubjetivas y constitutivas de las estructuras de poder. Tal es el caso con los otros recursos materiales, como por ejemplo el crecimiento económico y la capacidad militar, la base ideacional influye en el conocimiento y le adjudica cierto valor e importancia como recurso de poder.

Por lo tanto, la interpretación y la ampliación del concepto de Strange a partir de una perspectiva constructivista "post-stran-

geana" reafirman en parte este argumento subrayando la importancia del conocimiento como recurso de poder. En este sentido, las reglas internacionales respecto a la protección de innovaciones y de patentes juegan un papel clave en definir el conocimiento científico-técnico como recurso de poder. Un ejemplo de esto es la tecnología y el desarrollo de ésta, un factor que Strange incorpora únicamente en la estructura del conocimiento. En la presente reconceptualización la tecnología forma parte de las estructuras de finanzas, de seguridad, del bienestar y sobre todo de la producción. En este sentido, tecnología es entendida como la aplicación del conocimiento científico-técnico a la producción, las finanzas, la seguridad y el bienestar (Mytelka, 2001: 40).

Si bien los Estados y los mercados, compuestos por las empresas, tienen una influencia importante en las estructuras internacionales, el conocimiento convertido en tecnología impone un cambio rápido que afecta a todas las estructuras. En este contexto advierte Lawton (2000) por ejemplo, que las empresas multinacionales tienen mucho más control sobre los cambios tecnológicos que los gobiernos, lo que significa que tiene lugar una transferencia del poder del Estado al mercado (Lawton *et al.,* 2000: 10).

No obstante cabe destacar que las empresas tampoco controlan por completo las innovaciones tecnológicas y sus aplicaciones, lo que lleva a la pregunta si nos encontramos, o nos encontraremos en un futuro cercano, ante un vacío de poder inducido por rápidos cambios tecnológicos, que en su conjunto no son controlados ni controlables ni por actores estatales ni no-estatales. Por lo tanto, los cambios en las estructuras de poder de las relaciones internacionales afectados por innovaciones tecnológicas influyen en la distribución y el ejercicio del poder estructural (Lawton *et al.*, 2000: 10).

No obstante, más allá de las afirmaciones de Strange (1988: 200), la tecnología no representa la única causa de los cambios es-

tructurales y no existe en un vacío ideacional. Para que descubrimientos e innovaciones de la ciencia y en particular los progresos tecnológicos puedan llevar a cambios estructurales, es necesario que las ideas incentiven éstos de tal manera que promuevan la idea de que el conocimiento lleva a mejoras y es necesario e imprescindible para el desarrollo, la seguridad y progresos en el nivel de vida y el bienestar general, es decir tiene efectos positivos. Por lo tanto, el conocimiento como recurso se encuentra, igual que los demás recursos materiales, en una relación interdependiente con los factores ideacionales intersubjetivos que constituyen las relaciones internacionales.

En este sentido, la base ideacional como reconceptualización de la estructura del conocimiento, incluye a las ideas que a su vez abarcan valores, preferencias e identidades que constituyen y afectan a las estructuras de poder. Mientras el conocimiento como recurso de poder se ubica en las estructuras primarias (capítulos 5.2 a 5.5), las ideas en el sentido de preferencias, valores, identidades y percepciones, se ubican en la base ideacional constituyente.

Estos factores ideacionales son construidos y afirmados, transformados y reafirmados a través de la acción social dinámica y constante en la historia entre los diferentes actores internacionales e influyen de ésta manera en el valor, la percepción y la interpretación que se da a un cierto actor, objeto o un acontecimiento en la arena internacional (Risse, 2003: 105-106). En este sentido, las ideas influyen en las estructuras que se constituyen de forma histórica e intersubjetiva.

Un análisis completo y amplio de la estructura y la posición y el papel de un actor en ésta, tiene que tener en cuenta todos estos factores y elementos interrelacionados e interdependientes. Como destaca Cox, en una estructura interactúan tres tipos de fuerzas: las capacidades o recursos materiales; las ideas intersubjetivas, que incluyen las identidades, percepciones etc.; y las instituciones

(Cox, 1996: 98). Éstas se encuentran en una relación recíproca en la cual las ideas como base constituyente de las estructuras influyen en las capacidades materiales e instituciones y viceversa. La manera de cómo las personas y actores piensan sobre el mundo es una condición fundamental del orden mundial (Cox, 2006: 48). A través de la definición y la interpretación de principios y valores como los derechos humanos, las libertades básicas, la democracia o la economía de mercado y el libre comercio esta base afecta a las demás estructuras de poder.

Por lo tanto, en todas las estructuras primarias que se conceptualizarán en los siguientes capítulos el poder estructural se basa en la influencia y el control sobre base ideacional constituyente que abarca las ideas que a su vez determinan la construcción social de la realidad material e influyen en las capacidades materiales y las instituciones.

Respecto a las instituciones se parte aquí del concepto amplio de Risse (2003) en el contexto socialconstructivista. Según éste se entiende por instituciones construcciones sociales de significados y sentido de la sociedad internacional (Risse, 2003: 108). Por lo tanto, como destacan Hasenclever, Mayer y Rittberger, una institución puede significar una institución formal, como es el caso de organizaciones multilaterales por ejemplo, pero también un marco menos rígido que consistiría por ejemplo en encuentros regulares, canales de de comunicación o pautas de comportamiento de acuerdo con normas y reglas concretas (Hasenclever; Mayer y Rittberger, 1997).

Partiendo de este concepto amplio de instituciones, Kratochwil y Ruggie (1986) afirman que "los regímenes internacionales se definen como instituciones sociales, alrededor de las cuales las expectativas convergen en ámbitos de cuestiones internacionales. El énfasis en las expectativas convergentes como la base constituyente de regímenes necesariamente da al régimen una calidad

intersubjetiva. De ahí surge que conocemos los regímenes a través de su entendimiento principal y compartido de formas deseadas y aceptables del comportamiento social. Por lo tanto, la ontología de los regímenes descansa sobre un fuerte elemento de intersubjetividad" (Kratochwil y Ruggie, 1986: 764).

En este sentido, la participación, la influencia y el control sobre las instituciones internacionales es sin duda un factor clave del poder estructural en los diferentes ámbitos del sistema internacional. Dado que los agentes y la estructura se encuentran en una situación de influencia mutua, no son solamente los actores que generan poder estructural a través de la influencia en las instituciones sino éstos, como parte de la estructura, proveen el margen de maniobra, incentivos y costes, preceptúan comportamiento y asignan roles, y, por lo tanto, influyen en la posición y el papel de los actores. Sin embargo, mientras las ideas y normas se abarcan en la base constituyente, las instituciones concretas forman parte de las cuatro estructuras primarias de poder, como será detallado en los capítulos 5.2 a 5.5. Esta afirmación no quita la relevancia de ambos, ya que las instituciones se basan en los factores ideacionales e intersubjetivas como base constituyente de todas las estructuras de poder.

Los factores ideacionales que abarca la base constituyente pueden ser desagregados en dos categorías generales, que están interrelacionadas entre sí:

(1) las ideas (valores, percepciones, etc.);

(2) las identidades (basadas en ideas y creencias, manifestadas en cultura, política etc., abarcan las percepciones del yo y del otro).

En las relaciones internacionales, generalmente las ideas son definidas como creencias o visiones particulares, compartidas por un gran número de personas (un colectivo) sobre la naturaleza de su mundo (Goldstein y Keohane, 1993: 3 y 6-7). En este sentido,

las ideas tienen implicaciones y una influencia significativa en la acción humana y en consecuencia en la acción estatal y no-estatal, la creación de instituciones formales y la conformación de las estructuras de las relaciones internacionales.

Además, las ideas, basadas en visiones sobre el mundo que nos rodea, afectan a través de los colectivos humanos, las sociedades, las políticas exteriores de los gobiernos. Dado que la relación agente-estructura en las relaciones internacionales es dinámica y se caracteriza por una influencia mutua, las ideas influyen, afirman, reafirman y pueden transformar los actores y, por lo tanto, también las estructuras internacionales.

En este sentido el conocimiento y la información están estrechamente vinculados con las ideas, ya que cualquier progreso en la investigación, la innovación, el desarrollo, etc., solo llega a convertirse en conocimiento aceptado si las ideas colectivas lo permiten. A distinguir de las ideas basadas en visiones del mundo, es el conocimiento como recurso de poder, que se ubica en las diferentes estructuras primarias de poder. Como ha sido mencionado antes, la innovación y el desarrollo tecnológico son ejemplos de ello. En este sentido, el sistema internacional de patentes y derechos de propiedad intelectual en el marco de la Organización Mundial del Comercio impide que el conocimiento y la información de un actor privado o estatal sean utilizados por otros sin el permiso del poseedor de la patente respectiva. De esta forma es posible generar recursos de poder a través del control sobre el conocimiento y la información, especialmente en la estructura de la producción pero también en las demás estructuras de poder.

La base ideacional constituyente abarca también las identidades intersubjetivas que se ubican en primer lugar en los agentes concretos, a la vez que son el reflejo de la interacción e influencia mutua e dinámica entre los diferentes actores y entre éstos y la estructura.

La identidad de una persona y de un actor en general — estatal o privado — en las relaciones internacionales, se encuentra en una relación interdependiente con las ideas. Dado que las ideas representan el marco dentro del cual se realiza la percepción del "otro" y de uno mismo, del "yo", su influencia en la formación y en los cambios de las identidades nacionales e internacionales es considerable.

En este contexto, la identidad de un actor se desarrolla, transforma y reafirma a través de una relación dialéctica con los demás actores y la estructura social o internacional en la cual actúa en un proceso de interacción social (Berger y Luckmann, 2004: 185). Wendt destaca al respecto, que las identidades poseen un carácter inherentemente relacional y que se caracterizan por ser conjuntos de significados que un actor se atribuye mientras adquiere la perspectiva de los demás, es decir como objeto social (Wendt, 1992: 379).

Respecto al sistema internacional esto significa que el punto de partida de la construcción social e internacional de la identidad colectiva (de un actor en el sistema internacional) es una visión compartida de un interés común, basado en las ideas comunes (Lafer, 2002: 19). La identidad de un actor colectivo, una entidad privada, una sociedad, un Estado nacional, se construye en la historia específica de este colectivo y representa una concepción particular del "yo" en relación con el "otro", generando intereses particulares y formando decisiones políticas (Hasenclever *et al.,* 1997: 186).

La cultura, en el sentido amplio, se puede definir como un reflejo de la identidad de un colectivo al exterior. Dado que la identidad es algo expuesto a cambios y transformaciones constantes, la cultura no es estática sino dinámica. La cultura de una sociedad abarca todos los aspectos desde el idioma, el arte, el deporte, las costumbres, etc.

Concluyendo las afirmaciones principales de las últimas páginas cabe destacar que las ideas y la identidad, en complementa-

ción con los recursos o capacidades materiales y las instituciones conforman las estructuras de poder (Goldstein y Keohane, 1993: 4; Cox, 1996: 98). Por lo tanto, se desagrega la variable independiente, el cambio estructural, en los cuatro elementos mencionados para el análisis de la variable dependiente, el ascenso de Brasil como país emergente: (1) las ideas y (2) la identidad como parte de la base constituyente; (3) las capacidades materiales y (4) las instituciones.

El carácter constituyente de la base ideacional que influye de manera significativa en las relaciones internacionales se refleja en todas las estructuras primarias. Si bien cada estructura en sí (manifestada por ejemplo en la distribución de las capacidades materiales, la constelación de las instituciones concretas, etc.) los recursos materiales de poder son clave para el análisis del papel de un actor a nivel internacional, se complementan con los factores ideacionales (las ideas y las identidades), que constituyen las estructuras y en este sentido el papel y la posición de un actor se asume en interacción con ésta.

Sin duda, los factores ideacionales están interrelacionados con los recursos (materiales) productivos, financieros, de seguridad y de bienestar, de los que dispone el actor en cuestión. Pero el valor y la influencia de éstos se definen a través de la construcción intersubjetiva de la realidad, es decir los factores ideacionales.

Sin perjuicio de un tratamiento posterior más detallado, se recurre en los siguientes párrafos a un resumen y algunos ejemplos que indican la influencia de la base ideacional constituyente en las estructuras primarias de poder:

En la dimensión productiva la base constituyente se refleja, en primer lugar en las ideologías de la economía política internacional, como son por ejemplo el liberalismo económico, el mercantilismo y el capitalismo y el marxismo (véase capítulo 2.2).

Éstos, a su vez, afectan las políticas de la producción y conceptos como la responsabilidad corporativa y los derechos de los trabajadores.

Los factores ideacionales también constituyen la estructura financiera. El poder estructural no solo radica en el control sobre la provisión y la denegación del acceso al crédito, sino también en la influencia en la definición de las ideas y percepciones que dominan en esta estructura. De esta forma se influye en la definición de las políticas económicas concretas de los países receptores, promocionando (e incluso obligando en algunos casos claves) ideas como el flujo libre del capital financiero o el Consenso de Washington. También la percepción y definición de un actor como deudor responsable y fiable, como destino de inversión con alto o bajo riesgo, constituye la estructura financiera. En este sentido, las agencias de clasificación de riesgo juegan un papel clave en este ámbito, como se verá también más adelante.

En la estructura de la seguridad tanto las ideas como las identidades percibidas son factores determinantes y constituyentes. La percepción del otro, como enemigo o como aliado o como factor neutro, juega un papel clave al distinguir quién cuenta con poder estructural, quién provee seguridad y quién necesita la protección y contra qué amenazas.

En la estructura del bienestar, las ideas y valores son reflejadas sobre todo en la definición de qué es el bienestar, quién lo provee y quién tiene acceso a éste y a qué coste. Siendo los derechos humanos y las libertades básicas valores percibidos como (casi) universales, y su identidad percibida por los demás en estos ámbitos es clave para su papel y posición. Lo mismo se puede decir respecto a la lucha contra la pobreza y los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU[41].

41 Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio,* <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>, consultado el 20 de diciembre 2008.

Mientras que en los últimos párrafos se explicó de forma sintética —recurriendo a algunos ejemplos — como la base ideacional constituye las cuatro estructuras primarias del poder, en los siguientes capítulos 5.2 a 5.5 se analizarán más en detalle los factores y elementos que constituyen e influyen en la arquitectura de poder y la posición de un actor en este contexto en las diferentes estructuras del sistema internacional.

En resumen, el carácter constituyente de la base ideacional se refleja en las cuatro estructuras primarias que serán explicadas en los siguientes capítulos. El papel y la posición de un actor en cada una de estas dimensiones de las relaciones internacionales dependen aparte de los recursos materiales y las instituciones, también y de manera significativa, de los factores ideacionales.

## 5.2. La estructura de la seguridad

Partiendo de la dimensión ideacional como base constituyente, la estructura de poder en el ámbito de la seguridad en las relaciones internacionales se compone de cuatro factores clave:

La base constituyente que comprende dos elementos:

(1) Las ideas (por ejemplo concepto de seguridad, qué significa, como se define, qué se define como amenaza, las percepciones de amenazas, etc.) y

(2) Las identidades intersubjetivas (cómo se percibe al otro: enemigo, amigo, aliado, neutro, etc., cómo se autodefine el actor: pacificador, potencia civil o militar etc., y cómo es percibido por los demás).

(3) Las instituciones internacionales y regionales predominantes (por ejemplo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, etc.) que asignan roles y funciones, prescriben comportamientos e influyen en los incentivos y costes de acción, es decir influyen en el papel

y la posición de los actores, al mismo tiempo que son influidos y formados por éstos (véase 2.1).

(4) Las capacidades materiales militares, de defensa y de seguridad, como por ejemplo el gasto militar y también el nivel de desarrollo tecnológico en este ámbito.

Como se expuso en el capítulo introductorio, la variable dependiente a analizar es el papel y la posición de Brasil, o más concretamente el ascenso de Brasil como país emergente en las relaciones internacionales. La variable independiente que determina la primera es el cambio estructural en la naturaleza y las fuentes de poder, es decir, el cambio profundo que se realiza en las cuatro estructuras primarias de poder en el sistema internacional. Dado que las estructuras se componen por los elementos mencionados (los factores ideacionales, es decir las ideas y las identidades intersubjetivas, las capacidades materiales y las instituciones internacionales) la variable independiente, el cambio estructural, se desagrega en estos elementos. Se considera que al cambiar la estructura se transforman los elementos por las cuales se compone. Por lo tanto, estos tienen calidad de "sub-variables" de la variable independiente más general. El análisis del cambio estructural que crea incentivos y oportunidades, a la vez que también límites y costes para el ascenso de Brasil, tiene que considerar todos los factores o sub-variables mencionados.

Las capacidades materiales de poder en el ámbito de la seguridad internacional son tangibles y, por lo tanto, relativamente fáciles de identificar y de medir a través de indicadores concretos como por ejemplo el presupuesto militar. Además cabe destacar la importancia del conocimiento aplicado, por ejemplo en la tecnología de defensa y militar es un indicador de la capacidad material en el ámbito de la seguridad en el escenario global.

Respecto al contexto estructural en el que se sitúa y con el cual interactúan los agentes caben destacar también las instituciones que influyen en el papel de los actores que a la vez son formados e influidos por éstos. En concreto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) a nivel internacional y la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Consejo de Defensa Suramericano (CDS) a nivel regional son de crucial importancia para el análisis del ascenso de Brasil en el contexto de los cambios estructurales en la dimensión de la seguridad en el capítulo 8.

Mientras los factores previamente mencionados son más tangibles, los factores ideacionales, enraizados en la base constituyente de las relaciones internacionales, requieren una descripción más detallada y amplia.

Los principales elementos de la base ideacional, las ideas y las identidades, constituyen no solamente la estructura de la seguridad en general sino también la situación de un actor concreto en ésta. Las ideas sobre la seguridad se desarrollan, como en los demás ámbitos de manera intersubjetiva e histórica, a través de la afirmación y la reafirmación de los diferentes actores estatales y no estatales que actúan en la estructura de la seguridad. Entre los actores no estatales se puede destacar tanto grupos del crimen organizado y grupos terroristas, como amenazas, como también empresas privados de seguridad, como potenciales protectores (o en algunas ocasiones también amenazas).

Teniendo en cuenta la interrelación dinámica entre los agentes y la estructura (capítulo 2.2), la función y la influencia de las ideas en la estructura de la seguridad son dobles. En primer lugar, las ideas constituyen la estructura en cuanto margen en el que los actores desarrollan sus actividades y sus políticas. Por otro lado, los agentes, estatales y no estatales, interactúan con la estructura, definiendo cuál es la idea predominante respecto a la

seguridad. En este sentido, el papel de cada actor se refleja también en su participación y su influencia en el proceso intersubjetivo de la creación en ideas, es decir, regímenes internacionales, entendidas como ideas institucionalizadas respecto a cuestiones determinadas, y la (re)modelación de la estructura existente. En este sentido, su capacidad de ejercer influencia en la creación de ideas predominantes en la estructura de la seguridad es una (sub-)variable importante en el análisis de su posición y papel en interacción con ésta.

Evidentemente, las ideas que predominan en las relaciones internacionales respecto al concepto de la seguridad son de carácter dinámico, lo cual se refleja en su desarrollo histórico y en el debate existente en las Relaciones Internacionales. Sin perjuicio del análisis de los efectos de los cambios estructurales en el ascenso de Brasil que se hará más delante (capítulo 8), se resumirán brevemente, acto seguido, algunos cambios principales que radican en la base ideacional para reflejar cómo ésta constituye la estructura de la seguridad.

Entre el siglo XVII y la primera mitad del siglo XX claramente predominaba el concepto de la soberanía estatal (el Estado westfaliano) y la seguridad nacional vinculada a la no-intervención (David, 2008: 95). Se entiende que la soberanía depende del entendimiento intersubjetivo, es decir, no puede existir si no hay un reconocimiento mutuo de su existencia (Wendt, 1992: 414).

En este contexto, se supone que el Estado que cuenta con más recursos militares tiene mayor influencia en las relaciones internacionales en el ámbito de la seguridad. Entonces es éste, quien puede amenazar o proteger la seguridad nacional de los demás Estados, y que a su vez cuenta con la capacidad de proveer seguridad según sus propios intereses. En este sentido, la estabilidad y la paz internacionales, a nivel regional y global, dependen sobre todo de las decisiones de la mayor potencia militar (Waltz, 1995).

Los debates sobre el paradigma del Estado están acompañados por un cambio en las características de los conflictos armados en el mundo. Tradicionalmente los Estados contaron con el monopolio legítimo de la violencia, tanto a nivel nacional e interior como a nivel internacional, y las guerras principales eran enfrentamientos y conflictos entre éstos.

Desde los años noventa, los conflictos armados en general están disminuyendo. En la época posguerra fría "Los Estados, la seguridad nacional y la guerra interestatal han perdido importancia, pero la violencia no ha cesado y, como consecuencia de esos cambios, parece estar en tela de juicio la capacidad de garantizar la seguridad del ser humano a través de capacidades coercitivas de los Estados y de los mecanismos propios de las relaciones interestatales." (Sanahuja, 2008a: 338). En este contexto, el Centro de Seguridad Humana destaca que, mientras las guerras entre Estados nacionales han disminuido significativamente, los conflictos armados (no estatales) se elevan todavía a unos treinta, y aquellos que involucran actores estatales y no estatales, como es por ejemplo el caso en las guerras civiles, rondan los veintisiete a la vez que el crimen organizado transnacional y la violencia armada que no se asocia a un conflicto concreto está aumentando (Human Security Center, 2005: 23).

En el contexto de los cambios en las formas de los conflictos armados, la comunidad internacional está redefiniendo el concepto de la seguridad y la percepción de la amenaza. Mientras durante la guerra fría por ejemplo el bloque occidental percibió el comunismo y en particular la Unión Soviética y su capacidad militar como principal amenaza a su seguridad, hoy son sobre todo actores no estatales y la violencia armada transnacional lo que es percibido como una amenaza principal. Esto se refleja por ejemplo en las estrategias nacionales de seguridad y los debates internacionales en el seno de las Naciones Unidas y otras instituciones como la Unión Europea. Se volverá sobre esta cuestión más adelante.

Se está alejando del concepto de seguridad nacional, enfocada solamente en el Estado como único actor importante. A la vez, está surgiendo un concepto más amplio tanto respecto a los desafíos y las amenazas, como también respecto a los objetos de la seguridad, lo cual afecta sin duda a la estructura en sí y al papel y poder de los actores. Éste se basa en ideas "más multidimensionales y globales que reconocen los componentes políticos, económicos, sociales y medioambientales de la seguridad y sus vínculos con el desarrollo" (Sanahuja, 2008a: 346-347).

Cabe destacar como alega David (2008: 130) la creciente aceptación del concepto de seguridad "de alcance universal, fundamentada en la interdependencia, centrada en la prevención y cuyo eje son los individuos, disminuye la importancia de los territorios y acentúa la atención sobre las poblaciones; abandona el enfoque (realista) de la seguridad militar para sustituirlo por el (liberal) de desarrollo duradero y la intervención humanitaria."

El concepto de la seguridad humana como tal es muy joven y está ganando fuerza desde 1994 y particularmente en el siglo XXI. Dicho concepto reconoce que las guerras entre Estados son escasas y que la mayoría de conflictos armados son de naturaleza intraestatal y amenazan en primer lugar la seguridad de los individuos y las sociedades (Pérez de Armiño, 2007). En 1994 el concepto de la seguridad humana apareció por primera vez de forma explícita. Está íntimamente vinculado al concepto del desarrollo humano, promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (PNUD, 1994: 3-4), y refleja, por lo tanto, la relación de interdependencia entre las estructuras de la seguridad y del bienestar.

Dentro del mismo enfoque de la seguridad humana existen dos conceptos principales, que son complementarios. El primero

se refiere solamente a la seguridad humana como ausencia de temores (*freedom from fear*), o sea, la seguridad frente a ataques violentos al individuo. Sin embargo, el concepto amplio de seguridad humana que promueven sobre todo las Naciones Unidas comprende no solo la seguridad como ausencia de temores sino también la seguridad como ausencia de desastres, del desempleo, del hambre y otras necesidades básicas humanas, lo que significa: el verse libre tanto de temores como también de necesidades (*freedom from fear and freedom from want*) (Human Security Centre, 2005: viii). Por lo tanto, la seguridad se ve afectada no solamente por los Estados sino también por actores no estatales y por procesos en las estructuras de la producción, de las finanzas y del crédito y del bienestar.

Además, en el debate internacional se destaca que existen algunos Estados que no pueden o no quieren proveer seguridad (humana) a sus ciudadanos, sino que al contrario suponen una amenaza para su propia población o no controlan la protección de la seguridad en un sentido amplio. Este debate es caracterizado por su polémica sobre el concepto de "Estados frágiles", las causas e implicaciones, la cuestión de la intervención externa con el objetivo de proveer seguridad humana (véase Sanahuja, 2008a: 344-345).

Tampoco existe un consenso amplio respecto al concepto de seguridad en sí y ambas líneas siguen dominando el debate político y académico:

(1) el concepto tradicional de la seguridad nacional, enfocado en el Estado como principal objeto, proveedor y a su vez amenaza a la seguridad internacional;

(2) el concepto que algunos llaman seguridad humana, que se centra en los individuos y colectivos humanos.

El carácter constituyente de la base ideacional se refleja en el hecho de que el surgimiento del concepto de la seguridad humana tiene su origen en los cambios en las ideas percibidas y aceptadas

sobre lo qué significa seguridad, cuales son las amenazas y quién sufre esas amenazas. Además, el concepto también reconoce la reflexividad de la seguridad en el sentido de que "significa cosas distintas para distintas personas" (Sanahuja, 2008a: 346) y tanto la seguridad en sí como las amenazas dependen de las percepciones (Calduch, 2004) como factores ideacionales.

A la vez, el concepto intersubjetivo de seguridad, que sirve como referencia para la comunidad internacional, constituye la estructura que provee los incentivos y costes, oportunidades y límites para los diferentes actores que se sitúan e interactúan con ésta. El poder estructural radica, por lo tanto, también en el control y la influencia sobre las ideas respecto a la seguridad.

Dependiendo del concepto de seguridad que se aplica, el análisis de la estructura de la seguridad varía mucho: Si consideramos los Estados como los únicos actores importantes, solo tenemos en cuenta las amenazas a la supervivencia de los Estados nacionales, su autoridad y su territorio. Pero, como Strange admite en su análisis a mediados de los años noventa en su último libro publicado, es importante considerar aparte de los Estados también los individuos y las empresas como actores, así como los factores que afectan a su supervivencia y seguridad (Strange, 1996: 33).

También David distingue en su revisión de los cambios internacionales en el ámbito de la seguridad (David, 2008: 132) en tres categorías los actores no estatales, que impactan en la estructura de la seguridad y cuestionan desde el interior y el exterior el orden estatal:

(1) actores subnacionales: mercenarios, milicias, clanes, etnias y minorías;

(2) actores transnacionales: compañías multinacionales, grupos de acción humanitaria, movimientos religiosos y redes transnacionales ilícitas; y

(3) actores supranacionales: organizaciones internacionales y regionales.

En este sentido, el poder no consiste solamente en los recursos materiales y la capacidad de proteger las fronteras y ganar guerras contra otros Estados, sino cada vez más en el acceso y control sobre las redes transnacionales, la definición de amenazas y a la vez la capacidad de proteger de éstas. Por lo tanto, el poder estructural gana en importancia frente al poder relacional.

Como destaca Sanahuja (2008a) "...en esta estructura los cambios en la naturaleza, las fuentes y la distribución del poder no solo afectan a su distribución desigual entre los Estados. El cambio más importante se refiere a la redefinición de las fuentes y el desplazamiento del poder desde los actores estatales a los no estatales, debido a la redefinición de la seguridad que ha traído consigo el fin de la guerra fría, a la revolución tecnológica, a los procesos de globalización y, en particular, a la transnacionalización y privatización de la violencia organizada" (Sanahuja, 2008a: 338).

En este contexto, desde los años noventa se habla de la erosión de la soberanía westfaliana y de una creciente importancia de las organizaciones multilaterales, en particular las Naciones Unidas, en la lucha contra las amenazas no estatales a la seguridad, como por ejemplo el crimen organizado, el tráfico ilegal de drogas, armas y personas, el terrorismo, etc. (Hurrell, 2007: 165 y 166). El multilateralismo (y la seguridad colectiva) parecen ser revalorizados por la creciente incapacidad de los Estados de enfrentarse con políticas unilaterales a los nuevos desafíos transnacionales y extraterritoriales en la estructura de la seguridad.

Además de constituir las estructuras que proveen el margen de maniobra de los actores internacionales, las ideas afectan a la legitimidad reconocida de las acciones en el ámbito de la seguridad, es decir a la atracción y aceptación, los incentivos y costes que

supone para un actor comportarse de una forma determinada. En la época bélica de las grandes potencias imperiales, el Estado con más territorio, más fuerza militar, más colonias, etc., era el más poderoso y a su vez el más reconocido y aceptado por los demás actores, a través de la aplicación de su fuerza, el poder coercitivo. Sin embargo, en el mundo actual, no solo las amenazas son más complejas, sino también la cuestión de la legitimidad de las operaciones militares se ha convertido en una cuestión clave para el reconocimiento internacional de un actor.

En palabras de Wendt, las identidades de los actores internacionales se desarrollan y existen según la identificación cognitiva de unos con otros (Wendt, 1992: 399). En este sentido, el papel de un Estado en la estructura de la seguridad es afectado, aparte de los demás factores ya mencionados, por su autodefinición y por cómo es percibido por los demás. Aparte de su identidad como Estado en general, sus identidades se distinguen entre sí tanto respecto a su autodefinición como también respecto a cómo son percibidos. Algunos Estados tratan de defender el papel de potencias pacificadoras a nivel regional e internacional, participando y liderando operaciones de paz y mediando en conflictos. Otros, por lo contrario, desafían el orden internacional, reclamando el estatus de una nueva gran potencia militar, mostrando en cada ocasión su fuerza y declarando su posición en contra de las actuales grandes potencias reconocidas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la identidad es contingente, es decir que es una construcción social que se encuentra en un proceso de redefinición continuo (Waever, 2004: 202; Risse, 2004: 166). Las estructuras a su vez influyen en la construcción de las identidades ya que proveen el margen de maniobra en el sentido de oportunidades y limitaciones, costes y beneficios.

Aparte de que el papel de los diferentes Estados en la estructura de la seguridad está cambiando con la emergencia de nuevas

potencias cada vez más activas y poderosas, las funciones así como las formas de ejercer el poder están cambiando y el poder se está transfiriendo en parte desde los Estados hacia los actores no estatales que están ganando importancia. Esta cuestión importante respecto al papel, la posición y la función de los Estados en las relaciones internacionales en cambio será tratada más en detalle en el capítulo 5.6. La tendencia general que se ha reflejado en los párrafos previos es el papel constitutivo de la base ideacional. La redefinición del concepto de seguridad durante los años noventa expresa cambios ideacionales en la preferencia de valores, identidades y significados intersubjetivos afirma la relevancia de las ideas como elemento constitutivo de la estructura de la seguridad (Sanahuja, 2008a: 346-347).

Aparte de ser constituida por la base ideacional, la estructura de la seguridad está vinculada con las otras estructuras primarias. En este contexto, el actor que controla o influye en la provisión de la seguridad a otros genera poder estructural que le permite determinar y en ocasiones limitar las opciones accesibles para los demás. Esta influencia llega más allá de la estructura de la seguridad ya que afecta las opciones y limitaciones, por ejemplo en la producción, el acceso, y el control sobre el crédito.

En este sentido, el orden del sistema económico mundial depende en gran medida del desarrollo de la estructura de seguridad. Las opciones accesibles por los Estados, las empresas y los grupos sociales, tanto como las políticas económicas, son cada vez más determinados por la estructura de la seguridad. Dependiendo de su estabilidad, tiene una influencia directa en las formas de producción, las finanzas y las ideas y la provisión del bienestar.

Según este enfoque post-strangeano desarrollado en el presente trabajo de investigación, la variable dependiente, es decir el ascenso o la posición y papel de Brasil en la estructura de la se-

guridad depende de los cambios estructurales que se dan en este ámbito. Teniendo en cuenta que la estructura se compone por los tres factores mencionados, la base ideacional, las instituciones y las capacidades (materiales), los cambios se reflejan también en éstos. Por lo tanto, son tres subvariables independientes que en su combinación definen la posición y el papel y en concreto el ascenso de Brasil en la estructura de la seguridad.

Tal y como se indicó en la exposición metodológica (véase capítulo 1.3), al tratarse de un enfoque ecléctico post-strangeano, es de fundamental importancia aplicar esta combinación metodológica en la operacionalización de dicho concepto. En el caso de estudio, concretamente el capítulo 8, se hará una explicación más detallada de las subvariables que influyen en la posición y el ascenso de Brasil en la estructura internacional de la seguridad. Los siguientes párrafos resumen ya en líneas generales como se analizará el caso de estudio más adelante:

Obviamente hay que tener en cuenta los cambios más generales en la estructura en la cual se sitúa y con la cual interactúa Brasil, como ha sido expuesto en las páginas previas. Éste se compone por un lado por las capacidades materiales de seguridad, defensa y militares y en el caso concreto de Brasil se centra en sus recursos relativos en el contexto estructural. Éstos se miden sobre todo a través de indicadores como los gastos militares y el desarrollo tecnológico del que dispone el sector de seguridad y defensa en el país.

Además las instituciones juegan un papel clave en la prescripción de roles, el orden en la estructura y la distribución de poder estructural. A su vez, éstos son influidos, conformados y cambiados por los actores mismos. Por lo tanto, la segunda subvariable que influye en la posición y papel de Brasil y los cambios en ésta son las instituciones, el papel que éstas preceptúan a Brasil y la influencia que Brasil tiene en éstas para generar poder estructural.

Por lo tanto, se analiza por ejemplo su rol en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) a nivel internacional.

No obstante, como ya se ha destacado, hay que tener en cuenta los factores ideacionales que constituyen las estructuras de poder. Por lo tanto, se trata en el caso de los factores ideacionales de una tercera subvariable que a su vez puede ser dividida en ideas por un lado e identidades por otro. Si bien ambos son interrelacionados, para la operacionalización y el análisis del ascenso de Brasil en las relaciones internacionales resulta más adecuado desagregarlos para lograr más fuerza explicativa.

La identidad intersubjetiva de Brasil será evaluada principalmente a través del análisis de discurso (1.3) para identificar la autopercepción, su percepción del mundo y las percepciones que otros actores tienen de Brasil en ámbito de seguridad.

Además, las principales amenazas de seguridad pública a las que se enfrenta Brasil en el contexto de la transnacionalización de la estructura de la seguridad influyen en la construcción de su identidad internacional e intersubjetiva, en su rol en las instituciones y su capacidad de generar poder estructural. Por lo tanto, se tendrá también en cuenta la situación interna.

Las ideas que radican en la base constituyente influyen tanto en las instituciones como en la percepción de las capacidades materiales y sobre todo en la definición y percepción de amenazas y necesidades de protección, como hemos visto. El cambio en éstas influye en la posición y el papel de Brasil y a su vez Brasil, como agente que interactúa con la estructura y las ideas que la constituyen, puede generar poder estructural a través de la influencia en éstas. Las ideas dominantes y la capacidad de Brasil de influir en la creación de éstas en la estructura de la seguridad es una subvariable "ideacional" que no cuenta con indicadores muy tangibles. A través de una revisión general en las ideas principales por un

lado y un análisis de las posiciones brasileñas frente a éstas y en los debates predominantes en éste ámbito, se evaluará si la potencia emergente está ascendiendo, tiene un papel como "rule maker" o más bien "rule taker".

Éstas diferentes variables serán aplicadas en el análisis del caso de estudio, Brasil, en el capítulo 8 del presente trabajo, para evaluar si Brasil está emergiendo como un influyente actor global o si su papel queda reducido al de un país intermedio en el contexto de los cambios estructurales en este ámbito.

## 5.3. La estructura de la producción

Strange define la estructura de la producción como la suma de todo lo que determina qué se produce, quién produce y para quién, con qué método y de qué manera (Strange, 1988: 62). Sin embargo, la base ideacional tiene también aquí una función constituyente ya que afecta de forma directa e indirecta la estructura internacional de la producción, la constelación de los actores, las instituciones, etc. En este sentido, la estructura de la producción comprende los siguientes factores:

*La base ideacional:*

(1) las ideas (definición de normas y valores, liberalismo, capitalismo, marxismo, "cultura" de consumo, visión del mercado global, responsabilidad social corporativa, etc.);

(2) las identidades (autodefinición y percepción del otro como representante de países en vías de desarrollo; amenaza para los propios mercados, potencia económica emergente, el papel en las instituciones y organizaciones internacionales, etc.).

(3) las instituciones que prescriben roles y proveen el contexto en el que se mueven los actores de la estructura de la pro-

ducción (por ejemplo la Organización Mundial del Comercio, etc.).

(4) las capacidades materiales (el Producto Interno Bruto (PIB), el crecimiento económico, la estructura industrial, la capacidad de innovación, etc.).

Cabe recordar que el objeto de análisis es Brasil, o mejor dicho el ascenso de Brasil como potencia emergente, lo que se explica a través de los cambios estructurales. Dado que la estructura se compone por los factores mencionados, es posible desagregar la variable independiente en las subvariables ideas e instituciones; capacidades materiales; e instituciones para el análisis y la operacionalización del enfoque teórico-conceptual (1.2 y 1.3).

Los cambios en este contexto llevan a transformaciones en los costes e incentivos, las opciones y límites para el papel y la emergencia de Brasil como actor global. Partiendo de la idea de que el poder estructural se genera a través del control sobre las redes y flujos trans- e internacionales, es importante analizar en el estudio de caso tanto los cambios en la estructura en sí como también cómo Brasil se sitúa en este contexto, es influido e influye en la relación actor-estructura.

Por lo tanto, se analizan las instituciones a nivel internacional y regional más relevantes para este estudio, cómo éstas influyen en la posición y el rol de Brasil, cómo cambian en el contexto de la globalización, qué papel tiene Brasil en éstas y si consigue influir, controlar y generar poder estructural en éstas. Entre las organizaciones principales destacan, por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) a nivel internacional y el Mercado Común del Sur (Mercosur) a nivel regional.

Además, la capacidad material productiva (entendida como recursos materiales) y la distribución de ésta en la estructura de

la producción es una subvariable importante que influye en la posición de un actor en la estructura de la producción. Ésta se refleja en unos indicadores que son relativamente claros y fáciles de determinar. Por ejemplo el Producto Interno Bruto junto con el crecimiento económico de un país, su participación en las Inversiones Extranjeras Directas (IED) y la emergencia de sus empresas multinacionales a nivel internacional reflejan su capacidad material e influyen en su posición y papel en la estructura de la producción.

No obstante, como señala por ejemplo Sanahuja, también en la estructura de la producción se han realizado importantes cambios que afectan, entre otros, a las capacidades materiales, la distribución de éstas y sobre todo el poder estructural y la posibilidad de ejercerlo. Si bien se realizará una revisión más amplia de los cambios estructurales y como éstos afectan a la posición y el papel de Brasil en concreto en este contexto, aquí se recurre a un breve resumen para destacar los principales procesos transformadores y qué suponen para el presente análisis.

En términos generales Sanahuja destaca el desplazamiento de poder entre los actores estatales, como la emergencia de economías como los BRIC, y de los actores estatales hacia el mercado, las empresas privadas, etc.

Éstos cambios en la distribución del poder radican en la transnacionalización y privatización de la producción que se refleja en la emergencia de empresas multinacionales en el escenario internacional, el aumento del comercio "intrafirma" y cambios en el modelo productivo, es decir, la transnacionalización de las cadenas productivas a través de la deslocalización productiva (Sanahuja, 2008a: 348-349).

Hay que tener en cuenta estos cambios al analizar la capacidad material relativa en el estudio de caso. La producción por sí sola, reflejada en el PIB, representa el peso del país en la economía

global. Pero también la forma de integración en la economía mundial y cómo estos procesos cambian su capacidad material.

Además, resulta cada vez menos importante "dónde se ubica la producción" y más importante "quién decide sobre ella" (Sanahuja, 2008a: 355) en el sentido de quién controla e influye sobre las formas de producir, redes transnacionales, ideas y normas e instituciones.

Otra cuestión clave es el desarrollo tecnológico dado que, como ha sido destacado anteriormente, el conocimiento aplicado a la producción juega un papel clave en las capacidades materiales en esta estructura. Sobre todo desde los años ochenta y noventa la producción empezó a ser cada vez más intensa en conocimiento y desarrollo tecnológico y menos intensa en mano de obra.

Este cambio afecta una amplia gama de sectores industriales, desde la agricultura, la pesca y la silvicultura, hasta los textiles y las telecomunicaciones. Hoy en día los productos de alta tecnología ya representan un 18% del volumen total del comercio internacional (OMC, 2007: 39). Estos factores se reflejan por ejemplo en los gastos en Investigación y Desarrollo (I&D), el nivel tecnológico de una economía y sus empresas y la estructura industrial y de las exportaciones. No obstante, también en este caso es clave destacar la relación entre la capacidad material y la estructura, en particular las ideas constituyentes y las instituciones.

Pero el conocimiento como recurso material de poder no solamente abarca la investigación, el desarrollo y la tecnología. Va más allá incluyendo aspectos como el diseño de productos, la ingeniería de procesos, el control de calidad, el mantenimiento, el marketing y las habilidades de gerencia de las empresas (Mytelka, 2000: 47).

La estructura internacional de la producción ya no se caracteriza únicamente por la competición sobre el precio, sino también por la competición sobre la habilidad y capacidad de innovación en

todos los aspectos mencionados. Por lo tanto, el ascenso de Brasil en el ámbito productivo, depende también de su capacidad de adaptarse a estos cambios estructurales y generar poder estructural a través del desarrollo de su estructura industrial y comercial.

En este contexto se reflejan los cambios estructurales profundos en la dimensión productiva de las relaciones internacionales que transforman el papel del Estado igual que las formas accesibles a éste para generar poder estructural en el ámbito productivo. Se limita sobre todo a tratar de influir, es decir crear incentivos y oportunidades o límites y costes, en las redes transnacionales de producción a través políticas domésticas (por ejemplo para fomentar el desarrollo tecnológico y la internacionalización o, por lo contrario, para frenarlo) y sobre todo el involucramiento en la creación y afirmación de ideas y percepciones y la participación en las principales instituciones multilaterales y el establecimiento de reglas.

Por ejemplo, en la cuestión del conocimiento aplicado a la producción, los Estados mantienen cierta función de agencia, ya que cuentan con la capacidad de promover (¡u obstaculizar!) el conocimiento, el desarrollo tecnológico y la innovación a través de ciertas políticas nacionales e internacionales, como por ejemplo la subvención de programas de investigación y el fomento del desarrollo tecnológico en los sectores industriales (Sanahuja, 2008a: 355-356).

De esta forma, los actores estatales pueden generar poder promoviendo la competitividad internacional de las empresas que están ubicadas en sus territorios y atrayendo nuevos actores con capacidad innovadora e integrándose de manera activa y participativa en la economía global. Su participación e influencia en la creación de reglas internacionales respecto al conocimiento es un factor clave en el análisis de su poder en éste ámbito. A pesar de ello también en esta estructura se observa una transferencia del

poder desde los Estados hacia los actores no estatales, sobre todo las empresas multinacionales.

Sin embargo, los factores materiales, el conocimiento aplicado a la producción y las instituciones multilaterales son constituidos por la base ideacional. Los factores ideacionales constituyen la estructura productiva en su conjunto, ya que son ellos los que forman y moldean los sistemas productivos y de comercio que dominan las relaciones internacionales. Cambios como la liberalización y privatización que han llevado a una creciente transnacionalización de la producción e incluso las cadenas productivas (deslocalización), radican en los cambios ideacionales.

En este sentido, las ideas que tienen un papel predominante en esta estructura y en consecuencia influyen en las formas de la producción, del consumo y del comercio, afectan al poder estructural y en los costes e incentivos para el papel de los diferentes actores. Teniendo en cuenta el carácter intersubjetivo e histórico de las ideas y normas, no son sólo éstas las que constituyen la estructura e influyen en el papel de los actores en ésta, sino que se trata de una relación interactiva y recíproca en la que los actores forman y transforman a través de la afirmación y reafirmación las ideas y normas que predominan el sistema internacional productivo.

Por lo tanto, nuestro objeto de estudio, la posición y el papel de un actor, es influido por las ideas constituyentes de la estructura de la producción que provee los costes e incentivos para acciones concretas. A la vez el actor también puede generar poder estructural a través de la influencia que puede tener en la creación, transformación e afirmación de estas ideas y percepciones que llevan a transformaciones institucionales y el establecimiento de reglas concretas (Hurrell, 2007: 214). Mientras que las ideas y las instituciones influyen y prescriben de cierta manera la situación y el papel que toman los diferentes actores y proveen, por lo tanto, el con-

texto estructural y margen de maniobra, también son formados y afirmados por los actores y en particular por aquellos que generan más poder estructural.

Al igual que en las demás estructuras primarias, la identidad dinámica e intersubjetiva de los diferentes actores es otro factor ideacional relevante. Esto se muestra, por ejemplo, en la identidad como potencia económica emergente, que cuenta con importantes capacidades pero emplea cierto proteccionismo para desarrollar su competitividad en todos los sectores e integrarse exitosamente en la economía global. En la identidad intersubjetiva que se desarrolla en la interacción con la estructura y los actores, se basa por ejemplo el papel que asume un Estado en las organizaciones internacionales, como la OMC, donde defiende sus intereses. A la vez que las instituciones prescriben roles y, por lo tanto, influyen en la construcción intersubjetiva de las identidades.

Por otra parte, la posición y el papel de un actor en la estructura de la producción también es afectada por la percepción de los demás actores. En este sentido, constituye una diferencia significativa si es percibido como un promotor de la integración económica regional, del multilateralismo y el equilibrio justo en las instituciones internacionales o como una amenaza al propio desarrollo económico por sus políticas comerciales.

Un ejemplo interesante para el papel constitutivo de las ideas en general y de cómo ciertos actores generan poder estructural a través de la influencia y el control sobre éstas, es el papel destacado de algunos países europeos en la creación de un sistema capitalista que sustituyó al feudalismo, a partir del siglo XVI, y que vivió un segundo refuerzo con la industrialización a partir del siglo XVIII. El capitalismo, basado en la economía del mercado, la competencia en el intercambio comercial y la orientación hacia beneficios futuros a través de la acumulación de capital, es hasta hoy la base del sistema productivo internacional (Giddens, 1987: 122-137).

En efecto, la idea capitalista transformó el sistema productivo a nivel nacional e internacional. Este cambio impulsado por los grandes Estados europeos, refleja el poder estructural de Europa en esta época en el sentido de influencia en la creación de nuevas instituciones y estructuras internacionales (Kennedy, 2000: 29-68). El sistema capitalista promueve a la vez la emergencia de actores no estatales, en particular de las empresas privadas que buscan su propio beneficio, y adscribe al Estado un papel únicamente de regulador en el sistema productivo. En este sentido, los mismos Estados que han dado lugar a la promoción y al desarrollo del libre mercado y el sistema productivo capitalista ven sus funciones transformadas y se encuentran con el hecho de que su control, y, por lo tanto, poder estructural, es limitado a través de este cambio estructural y se desplaza al mercado y a las entidades privadas.

A su vez, esta forma de producir y valorizar el beneficio privado, ha dado lugar a la innovación tecnológica como aplicación del conocimiento, que llevó a la industrialización que se originó en los siglos XVIII y XIX en Europa y sobre todo en Gran Bretaña. Con la invención de la máquina de vapor se inició todo un proceso durante el cual la producción industrial dominaba cada vez más la agricultura. Se crearon grandes centros urbanos y el libre mercado y comercio tuvieron una creciente importancia (Kennedy, 2000: 29-68).

En este contexto la producción empezó a internacionalizarse cada vez más, sirviendo ya no solo a los mercados domésticos, sino orientándose hacia un nuevo mercado internacional emergente. El liderazgo económico y productivo pasó durante los años cincuenta del siglo pasado de Europa a Estados Unidos, quienes influyeron en la creciente liberalización del comercio y la transnacionalización de la producción y de las cadenas productivas y favorecieron la emergencia de grandes empresas trans- y multinacionales.

Actualmente existen unas 78.000 empresas transnacionales con más de 780.000 filiales extranjeras y alrededor 73 millones de

empleados (Conferencia de las Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo - UNCTAD, por sus siglas en inglés - , 2008: 30). Muchas de las empresas pequeñas y medianas, privadas y estatales, cuentan ya desde hace más que dos décadas con estrategias globales para el diseño, la producción y la venta de sus productos en el mercado global.

En estos cambios estructurales se refleja por un lado el papel constitutivo de la base ideacional y por el otro lado la interrelación dinámica entre actor y estructura. Los procesos de transnacionalización en todas las facetas de la producción han sido impulsados por los propios gobiernos a través de la promoción de la idea de la liberalización y privatización. A su vez, estos procesos han llevado a cambios en el poder estructural que afectan la capacidad de los Estados de influir y controlar a través de políticas nacionales y crean la necesidad de cooperar cada vez más en instituciones regionales e internacionales.

Por otra parte, las ideas e identidades constituyen la estructura ya que dan lugar al establecimiento de ciertas normas e identidades percibidas que a su vez afectan la constelación en la estructura de la producción.

En este sentido, las identidades intersubjetivas y la percepción del otro son afectados por su cumplimiento con ciertas normas en la estructura, promovidas por instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tratan de proteger los trabajadores frente a posibles explotaciones, entre otros el trabajo en esclavitud y el trabajo infantil[42]. En esta cuestión se refleja a la vez la interdependencia con la estructura del bienestar, ya que estas cláusulas influyen tanto en la distribución del bienestar como en los procesos productivos y el comercio.

42 Véase por ejemplo Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Normas Internacionales del Trabajo,* <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/subjectS.htm> y publicaciones respecto a su aplicación en los diferentes países en <http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/Subjects/lang--es/index.htm>, consultado el 15 de diciembre 2008.

Tanto para las empresas como para los Estados, como agentes que se sitúan e interactúan con la estructura de la producción, la opinión pública sobre sus actividades productivas y las leyes "de facto" nacionales que promueven ciertos estándares son importantes para su identidad, aceptación y posición en el mercado global. Por lo tanto, el incumplimiento con las normas internacionales puede disminuir su poder a través de la disminución del consumo y/o la sanción con medidas internacionales.

En este contexto cabe resumir los cambios principales en la estructura de la producción, sin perjuicio del análisis más concreto en el estudio de caso. Durante la última década la creciente interconexión y la liberalización de la economía han llevado a que las empresas tengan más libertad para buscar la maximización de sus beneficios a través de la deslocalización y la reducción de costes, el ahorro de impuestos, evitar regulaciones medioambientales y laborales y contar con garantías de estabilidad política y el apoyo a sus negocios, eligiendo el país que más les favorece en este contexto (Cox, 2006: 40).

Este cambio estructural transforma también el papel del Estado. Si los actores estatales quieren mantener o recuperar cierto poder estructural en la dimensión productiva, sólo pueden tratar de influir en las actividades de los actores privados a través de leyes nacionales y sobre todo a través de una participación más activa y comprometida en los regímenes y las organizaciones internacionales, cooperando e influyendo en la creación de reglas, normas y leyes internacionales que determinen el margen de maniobra de los actores no estatales en el ámbito de la producción, la economía y el comercio para tratar de generar poder estructural a través de cierto nivel de control sobre la producción y las redes productivos transnacionales.

En este sentido, el papel constitutivo de las ideas en la estructura de la producción se refleja básicamente en dos niveles. Prime-

ro, influyen en el contexto y en la estructura en la que se mueven los actores. Dependiendo de cuál sea la idea predominante respecto a la producción, las mismas actividades de un actor pueden llevar a aumentar o a disminuir su poder estructural. En segundo lugar, la capacidad de ejercer poder estructural de los actores se refleja en su capacidad de influencia en la creación de ideas que se convierten en reglas internacionales referidas a la producción y la economía.

Siguiendo el concepto post-strangeano al igual que en los dos capítulos anteriores, hay que analizar diferentes factores —subvariables — que en su conjunto componen y reflejan la variable independiente, el cambio estructural en la naturaleza y las fuentes de poder, y que, por lo tanto, determinan la variable dependiente en el sentido de que influyen en el ascenso, la posición y el papel de Brasil en la estructura de la producción.

Estas subvariables son la base ideacional constituyente — las ideas e identidades intersubjetivas — y sobre todo los cambios en ésta; las capacidades materiales y sus transformaciones; las instituciones y los cambios estructurales en éstas.

Para analizar cómo los cambios estructurales en el poder llevan al ascenso, o no, de Brasil como país emergente y actor global en el contexto de la producción, se prestará atención a la identidad intersubjetiva de Brasil que se crea, desarrolla, transforma y afirma a través de la interacción con otros actores y la estructura en cambio. La identidad se analiza, como ya ha sido mencionado, a través del estudio de bibliografía secundaria, el análisis del discurso y entrevistas de investigación como instrumento complementario (1.3). De igual manera se analizan los cambios ideacionales, cómo influyen en la identidad de Brasil y su capacidad productiva y, al mismo tiempo, cómo Brasil genera poder estructural a través de la influencia en las ideas predominantes.

A pesar de que la transnacionalización haya disminuido el poder de los gobiernos, es importante analizar la estructura indus-

trial y los factores domésticos como el papel del Estado y sus políticas económicas de crear incentivos y límites para la integración ventajosa en la estructura internacional marcada por cambios de la globalización. Por lo tanto, hay que tener en cuenta los cambios más generales e importantes en la estructura de la producción, en la cual se sitúa y con la cual interactúa Brasil, como ha sido expuesto en las páginas previas.

Éste se compone por un lado por las capacidades materiales de la producción, que se refleja por ejemplo en el Producto Interno Bruto y el crecimiento de éste, la Inversión Extranjera Directa (IED) recibida y realizada en el exterior, el nivel tecnológico de la producción manifestado en inversiones en este sector, y la emergencia de algunas multinacionales brasileñas a nivel internacional es otro factor importante que hace patente la capacidad productiva, si bien son casos destacados y ejemplares. En el estudio de caso concreto de este trabajo, se centra en las capacidades materiales relativas de Brasil, teniendo especialmente en cuenta cómo son afectados por los cambios estructurales.

También las instituciones, el rol que prescriben a Brasil y los cambios en éstas, serán analizadas como subvariable clave. A su vez, se tendrá en cuenta el poder estructural de Brasil en el sentido de capacidad de influencia en las instituciones internacionales y regionales, como por ejemplo la OMC y el Mercosur.

En resumen, la influencia de la variable independiente (la estructura o el cambio estructural en el poder) en la variable dependiente (la posición de Brasil), será analizada a través de las cuatro subvariables concretas: las ideas y los cambios en éstas, es decir cómo influyen a Brasil y su papel y posición, cómo éste genera poder estructural a través de la influencia en las ideas y las transformaciones ideacionales; la identidad intersubjetiva; las capacidades materiales relativas; y las instituciones y los cambios en éstos.

## 5.4. La estructura financiera

La estructura financiera abarca, según la definición de Strange, los arreglos, acuerdos e instituciones que gestionan la disponibilidad, el acceso a y la distribución del crédito y de todos los factores que definen los términos de cambio de las distintas monedas (Strange, 1988: 30 y 90).

A la vez el poder estructural en esta dimensión afecta también la estructura de la producción ya que establece opciones y límites para gastar, es decir consumir e invertir, hoy y pagar mañana, como destaca también Strange (Strange, 1988: 88). Por lo tanto, queda reflejada la relación interdependiente entre la estructura de la producción y la estructura financiera y del crédito en las relaciones internacionales, ya que cambios en una, por ejemplo en el acceso al crédito, afectan directamente a la otra, por ejemplo las inversiones en la producción. A la vez, el control sobre la creación del crédito influye en la gestión de la moneda en la que el crédito es denominado y de esta forma afecta las tasas de cambio.

Además Strange advierte ya en su publicación *States and Markets* de 1988 que la capacidad de los bancos y aún más de los Estados de crear crédito para sus propios gastos e inversiones a través de la impresión del dinero en papel, requiere un control y un límite para que no lleve a una crisis financiera creando una inflación descontrolada. En este contexto, los gobiernos de las economías desarrolladas acumulan mucha responsabilidad respecto a la gestión del sistema financiero a través de reglas y normas internacionales (Strange, 1988: 93-94).

Partiendo del enfoque post-strangeano presentado en este trabajo y siguiendo la lógica de las estructuras primarias en general, los factores que componen la estructura financiera son los siguientes:

*La base ideacional que se compone por dos elementos:*

(1) las ideas (liberalismo, el Consenso de Washington, percepción de riesgo, expectativas de crecimiento, etc.);

(2) las identidades (autodefinición y percepción del otro, potencia económica emergente, credibilidad/fiabilidad como deudor, etc.);

(3) las capacidades "materiales" financieras (acceso al crédito, la deuda pública, las divisas, etc.); y

(4) las instituciones que prescriben roles y crean el contexto en el que se mueven los actores de la estructura de la producción (sobre todo el Fondo Monetario Internacional, etc.).

Recordando que la variable dependiente, el ascenso de Brasil en el sistema internacional, es influida por la variable independiente, los cambios estructurales en el poder, los factores mencionados componen en su conjunto la variable independiente. Tal como en las otras estructuras primarias, estos factores son las subvariables que explican la posición y el papel de Brasil. Por lo tanto, los cambios en éstos llevan a cambios en la posición y el papel de Brasil y, si la hipótesis se comprueba, al ascenso de Brasil como actor global.

En el contexto de la dimensión de las finanzas y del crédito, el poder estructural se genera a través del control sobre la creación y el acceso al crédito y la influencia en las tasas de cambio. La estructura financiera compuesta por los factores inicialmente mencionados, provee el margen de incentivos y costes, oportunidades y límites que estimulan u obstaculizan acciones concretas de los actores respecto al crédito y capital financiero. Dada la interrelación mutua entre agentes y estructura, la posición y el papel de un actor concreto se refleja en su control sobre esta estructura ya que de esta forma influye en la transformación y afirmación de incentivos y costes, en la creación del crédito y en la distribución del capital financiero en general.

Además, también en la estructura financiera la base ideacional tiene una influencia destacada y decisiva, ya que son las ideas y normas que constituyen el sistema financiero y la identidad intersubjetiva de los actores estatales y no estatales que a su vez es esencial para su credibilidad y reputación. Si bien la capacidad material, que se refleja por ejemplo en la disposición de reservas de dinero y las divisas, es una subvariable de importancia, no siempre es necesario que haya una acumulación previa de dinero para poder crear crédito. Para poder crear crédito un actor precisa en primer lugar de una identidad fiable y reconocida, que le autoriza o le provee la capacidad para esta acción. Para acceder al crédito es igualmente importante que el actor sea percibido como fiable y capaz de devolverlo.

En este sentido el papel de los factores ideacionales, y en especial de la identidad intersubjetiva de un actor como acreedor o deudor fiable, es fundamental para la posibilidad de crear y acceder al crédito y generar de esta forma poder en la estructura financiera.

Además de formar y (re)moldear esta estructura a través de la creación de instituciones alrededor del mercado libre de capital, como por ejemplo el Fondo Monetario Internacional, las ideas y percepciones sobre los mercados financieros tienen una importante influencia en el sentido de crear expectativas, positivas o negativas, sobre el desarrollo financiero. Éstas llevan a su vez a la realización de una política de inversión más o menos arriesgada o protegida y fomentan o frenan el desarrollo económico y la creación y provisión de crédito.

Como destacan diferentes actores (véase por ejemplo Strange, 1996; Rosenau, 1997; Held *et al.*, 1999, Sanahuja, 2008a; Krugman, 2008) en la dimensión de las finanzas y del crédito se están realizado cambios estructurales profundos desde los años sesenta y setenta que se han evidenciado especialmente desde 2007/2008 en la crisis financiera internacional.

En este contexto llama la atención el papel destacado de la base constituyente, ya que son en primer lugar cambios ideacionales respecto a la organización del sistema financiero, la creación del crédito, la percepción de fiabilidad o incertidumbre, etc., que resultan en cambios estructurales profundos. Además, éstos afectan a la capacidad material y hacen su análisis mucho más complejo. A su vez, también influyen fuertemente en las instituciones multilaterales, su papel y función y el de los diferentes actores en éstas, en el ámbito financiero y del crédito.

Si bien no es el objetivo del presente trabajo proveer un amplio análisis sobre todas las facetas de los cambios en el sistema financiero, se indicarán en las siguientes páginas las transformaciones principales que reflejan el papel constitutivo de la base ideacional y cómo se transforma el poder estructural. A partir de ahí, se realizará un análisis más detallado sobre los cambios estructurales y el ascenso de Brasil en particular, en el caso de estudio en el capítulo 9.

El poder estructural en la dimensión financiera, sobre todo el control y la influencia en la creación y el acceso al crédito, ha ganado mucha importancia a la vez que se ha vuelto más complejo y menos tangible, especialmente desde los años setenta y ochenta, lo que se debe sobre todo a la creciente conexión entre actores estatales y privados y la emergencia de una compleja economía global (Held *et al.*, 1999: 201; Sanahuja, 2008a: 360).

Como destaca Strange, la distribución del poder en esta estructura se ha caracterizado durante décadas por la posición privilegiada de EEUU como emisor del dólar, la principal moneda de reserva, y, por lo tanto, como actor con la mayor capacidad de influir en los cambios ideacionales, definir reglas en las instituciones principales y definir costes e incentivos para los demás actores y su acceso al crédito y recursos financieros. Partiendo del enfoque post-strangeano, los factores ideacionales constituyen la estructu-

ra y, por lo tanto, son en primer lugar los cambios en éstos que determinan los cambios estructurales.

En este sentido el poder estructural de por ejemplo EEUU desde los años cuarenta/cincuenta radica sobre todo en su capacidad de definir las ideas y percepciones principales que llevan a reglas e instituciones concretas, a la vez que también influyen de manera significativa en la distribución y el acceso al crédito.

En la época después de la segunda guerra mundial especialmente EEUU promocionó la creación del sistema Bretton Woods, que requería tasas fijas de cambio, en relación al dólar, y la vinculación fija de éste al oro. Durante esta fase, la estructura financiera internacional era relativamente estable a la vez que los flujos transnacionales de capital y el papel de entidades privadas eran bajos, limitados y regulados principalmente por las instituciones internacionales alrededor del sistema Bretton Woods, como especialmente el Fondo Monetario Internacional (Held *et al.,* 1999: 200-201).

No obstante, existió un desequilibrio importante y un dilema básico en la estructura financiera: EEUU gastó continuamente en demasía, creando su propio crédito a través de la impresión del dólar y creando un déficit fiscal cuyo resultado fue un endeudamiento muy elevado que a su vez llevó al debilitamiento del dólar y finalmente a la ruptura del vínculo dólar-oro en 1973.

Por lo tanto, destruyó el elemento clave del sistema Bretton Woods, el vínculo dólar-oro, para poder seguir con la emisión del dólar para financiar sobre todo su alto gasto militar sin tener que regirse por límites como la convertibilidad al oro. Un punto clave es que este acto solamente fue posible por la identidad de EEUU como deudor y acreedor fiable a la vez, ya que únicamente de esta forma podía seguir con la provisión del crédito financiado por la emisión del dólar sin que éste tenga un valor "real" en el sentido del vínculo al oro.

Por lo tanto, con la ruptura del sistema Bretton Woods, EEUU mismo promovió la idea de un sistema financiero, monetario y del crédito más liberalizado. Esta liberalización y privatización hizo aún más evidente los desequilibrios estructurales, a la vez que llevó a la apertura de las economías de otros países al capital financiero de Wall Street, al desplazamiento del poder entre los Estados y sobre todo a un desplazamiento del poder de los Estados hacia los mercados (Sanahuja, 2008a: 264).

Además de la ruptura del sistema Bretton Woods, caben destacar el surgimiento de los "mercados del Euro" (Eurocurrency markets)[43] y el choque del precio del petróleo que promovieron aún más la transnacionalización y mostraron la creciente interdependencia en la estructura financiera. Se volverá sobre estos cambios más adelante, en el análisis del caso de estudio.

No obstante, cabe adelantar que desde los años ochenta la idea de la liberalización y privatización ganó más influencia y muchos Estados empezaron a liberalizar sus mercados de capitales domésticos, la cuenta del capital, la creación del crédito y los flujos transnacionales de capital financiero y crédito (Sanahuja, 2008: 85). En este contexto Strange advirtió ya en los años ochenta que cuanto más dominante es la idea de un sistema liberalizado de la creación de créditos, más riesgo e inestabilidad existen, pero a la vez puede ser mucho más eficiente y flexible y mejor adaptable a los cambios y a las innovaciones (Strange, 1988: 90).

La estructura financiera en la época del dólar de papel, desde la ruptura del sistema Bretton Woods y el vínculo dólar-oro en 1973, estaba marcada por incertidumbres y cambios volátiles que

43 Los "mercados del Euro" son definidos como mercados para prestar monedas de las cuales se dispone en forma de depósitos en bancos fuera de los países donde estas monedas son emitidas como moneda de curso legal. En este sentido se trata del mercado internacional de monedas que permite una difusión del poder, traspasando fronteras nacionales y favoreciendo el desplazamiento del poder desde los Estados hacia los mercados.

produjeron perdedores y ganadores. La volatilidad en este tiempo era mucho mayor que en cualquier década previa y afectó a todos los elementos materiales principales como el índice de intercambio, los intereses, la inflación, los precios del petróleo y de las mercancías, etc.

En estas circunstancias estructurales de incertidumbre, los Estados, las empresas privadas y los bancos intentaron en la medida de lo posible reducir su vulnerabilidad y beneficiarse de la situación. Algunos bancos, así como otros operadores financieros privados, hicieron desde los años ochenta y noventa ganancias como nunca antes. El negocio financiero vivió un *boom*, sobre todo por el creciente endeudamiento de países en vías de desarrollo, lo que, sin embargo, resultó posteriormente en la crisis de la deuda.

También la influencia de la idea neoliberal en el Fondo Monetario Internacional refleja cómo algunos Estados dominantes han ejercido poder estructural a través de la base ideacional constituyente ya que crea incentivos y hasta necesidades para los actores más débiles, y en muchas ocasiones dependientes del créditos del FMI, a liberalizar sus políticas domésticas (Chwieroth, 2007: 25). El Consenso de Washington, promovido en el marco del FMI, ha sido firmado y aplicado en especial en la mayoría de los países latinoamericanos y es un ejemplo clave para la influencia de una idea, en este caso la liberalización del sistema financiero, en la estructura de las finanzas y del crédito.

Además, como destaca Sanahuja, la idea de una economía global liberalizada y desregulada ha sido fortalecida a través de la innovación tecnológica. Tanto las nuevas tecnologías de información y comunicación, que han favorecido la integración de los mercados y permiten conexiones rápidas a la vez que favorecen la volatilidad de los mercados, como también las innovaciones de productos financieros, que crean una complejidad y opacidad que hacen la evaluación del riesgo por un lado, y el control y, por lo tanto, ejercicio

del poder estructural por otro, muy complicado y hasta imposible (Sanahuja, 2008a: 364).

A la creciente velocidad y volatilidad de los movimientos y procesos financieros hay que añadir la privatización y, por lo tanto, emergencia de actores no estatales en la estructura internacional de finanzas y el crédito. Como Strange advierte en su último libro publicado, *Mad Money* (dinero loco), el poder, anteriormente muy centrado en los Estados, se desplaza cada vez más hacia los actores privados (Strange, 1998). Aparte de los bancos, también entidades privadas, como por ejemplo las agencias de calificación de riesgo, que definen la fiabilidad de un actor para recibir o no crédito, están emergiendo en el escenario internacional. Por lo tanto, como destaca Sanahuja, el desplazamiento del poder no solo se realiza entre los Estados sino desde éstos hacia los mercados financieros (Sanahuja, 2008a: 360 y 366-367).

Dada su capacidad y complejidad, el control sobre los mercados financieros resulta cada vez más difícil y, por lo tanto, más complicado ejercer poder estructural en la dimensión financiera. Si bien las capacidades materiales, como por ejemplo las divisas y el acceso al crédito, siguen siendo un factor importante de la estructura financiera — y, por lo tanto, también una subvariable para el análisis del ascenso de Brasil en la estructura financiera — no pueden ser analizadas y entendidas sin tener en cuenta el importante papel constitutivo de la base ideacional que abarca por ejemplo las percepciones de riesgo, el significado que da a las capacidades materiales concretas y la identidad en el sentido de fiabilidad del deudor.

Los procesos de transnacionalización y privatización se muestran también y sobre todo en el contexto de la crisis financiera de 2008/2009 y la caída del dólar. Si bien los Estados como autoridades monetarias siguen teniendo un papel en este proceso de transformación, los actores privados y los mercados tienen un peso cada

vez más relevante, lo que incrementó aún más la opacidad y complejidad (Sanahuja, 2008: 85).

Por lo tanto, la crisis financiera muestra la incapacidad de los actores financieros, tanto los Estados como los bancos y las agencias financieras, de regular y controlar el desarrollo de la estructura financiera. El conocimiento aplicado a la tecnología ha tenido un papel clave y revolucionario en el sistema financiero, ya que creó la posibilidad de movimientos y transferencias rápidas de grandes cantidades de dinero electrónico, lo que aumentó la velocidad y a la vez la volatilidad de los movimientos y transacciones financieros en bolsa. La liberalización de los flujos de capital en combinación con las nuevas tecnologías permite a los acreedores e inversores tener una red no regulada e interconectada las 24 horas del día. En las capitales financieras Nueva York, Tokio, Londres, París y Frankfurt se toman gran parte de las decisiones que moldean, transforman y reafirman la estructura financiera (Cox, 2006: 40).

Desde 2008, debido a la crisis financiera que tiene su origen en los desequilibrios financieros en el sistema internacional (Sanahuja, 2008b), la idea del liberalismo financiero, que tiene su expresión más visible en el Consenso de Washington, está perdiendo fuerza y se reclaman cada vez más instituciones multilaterales fuertes con poder regulatorio. Estas tendencias a alejarse de la idea del liberalismo financiero, indican un cambio en la base ideacional que conduce a una transformación del sistema financiero internacional, cambios estructurales y en consecuencia a una nueva distribución del poder en este ámbito.

Con la caída del dólar y la crisis financiera como expresiones del desequilibrio estructural en la economía internacional y el debilitamiento de Estados Unidas, el poder se está diluyendo en un mercado cada vez más integrado y desregulado, y la estructura financiera mundial está cada vez más fuera del alcance de cualquier intento de control, como destaca Sanahuja (2008: 80).

Sin embargo, los Estados cuentan con algunos mecanismos con los cuales tratan de mantener o recuperar cierto control sobre una parte de los flujos financieros y la creación del crédito. Estos mecanismos se basan en la cooperación tanto con los demás Estados como con los actores privados. El fortalecimiento de los regímenes y las normas internacionales a través de la cooperación multilateral, incluyendo a todos los actores relevantes, tanto estatales como no estatales, parece ser la única opción para recuperar algo de control sobre la estructura financiera y generar poder estructural. Las negociaciones en el Fondo Monetario Internacional y otros foros de relevancia en el ámbito financiero, proveen los márgenes legales que permiten a los actores tomar decisiones y establecer reglas. La cooperación multilateral para la creación de normas y reglas respecto a los flujos financieros, parece ser la única salida eventualmente factible de la actual situación descontrolada[44].

Por lo tanto, a pesar de que no haya un único actor ni un grupo de actores que controlen completamente los movimientos de capital, cada actor se encuentra en situación concreta, y puede contar con más, menos o ningún poder estructural en éste ámbito. En este contexto hay diferentes subvariables e indicadores que permiten evaluar cómo los cambios estructurales en la dimensión financiera permiten e incentivan el ascenso de Brasil, o más bien lo frenan y limitan. Éstos serán resumidos en los siguientes párrafos siguiendo el enfoque post-strangeano del presente trabajo:

En primer lugar cabe destacar la base ideacional que a su vez se compone por las ideas y las identidades. Como hemos visto, los cambios en la base constituyente ideacional afectan la estructura en sí, las capacidades materiales y las instituciones. El ascenso de Brasil es influido por un lado por los cambios ideacionales, las

44 The Economist, (17.05.2008), *Special Report "Paradise Lost"*, <http://www.economist.com/specialreports/displayStory.cfm?story_id=11325347>, consultado el 19 de mayo 2008.

ideas predominantes en esta estructura y las percepciones e identidades intersubjetivas. A su vez, recordando la relación mutua entre agente y estructura, la posición y el papel, más concreto el ascenso de Brasil se refleja en su influencia en las ideas principales y su identidad intersubjetiva.

Por lo tanto, se prestará especial atención a la identidad internacional de Brasil (9.2.3) en el contexto financiero y los cambios en su autodefinición y las percepciones externas con la crisis financiera. Como se ha indicado anteriormente, será aplicado en el análisis de discurso en un sentido amplio para su evaluación. Especialmente frente a la crisis financiera es de gran interés observar y analizar el papel que asume Brasil en los debates internacionales en la búsqueda de soluciones globales.

También los factores domésticos (véase 9.2.1), principalmente las políticas financieras y monetarias y el desarrollo del sector bancario desde el primer mandato de Cardoso y el comienzo de las políticas de liberalización en Brasil, son de crucial importancia ya que reflejan la influencia de los cambios estructurales, en particular la liberalización y privatización, en el ámbito financiero.

Basado en los factores ideacionales el análisis se centrará en el tercer apartado (9.2.2) en las capacidades materiales relativas y cómo éstas se están desarrollando en el contexto de los cambios y especialmente de la crisis financiera. Se evaluará en particular: la tasa de cambio de la moneda brasileña, el Real; la deuda pública; la deuda externa; las reservas internacionales en Brasil; la capacidad de proveer créditos de Brasil. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, es importante tener en cuenta el papel constitutivo de la base ideacional, las percepciones y el significado que ésta da a las capacidades materiales en particular en el contexto de los cambios estructurales que se muestran especialmente en la crisis financiera desde 2008.

Como se ha indicado, las instituciones tienen en este contexto de incertidumbres y la difusión del poder estructural una especial importancia en la búsqueda de una salida del descontrol y el desequilibrio estructurales que llevaron a la crisis financiera. Por lo tanto, otra subvariable que se analizará en el caso de estudio son las instituciones multilaterales en este ámbito, los cambios en éstas y la situación, el papel y la participación e influencia de Brasil en éstas (9.2.4).

## 5.5. La estructura del bienestar como cuarta estructura primaria de poder

Según la definición de Strange, el bienestar en la Economía Política Internacional incluye tanto los beneficios y oportunidades que ofrece el mercado como también los que provee una intervención estatal (Strange, 1988: 207). Esta característica de la estructura del bienestar según Strange, refleja su idea principal: la inseparable conexión entre el mercado y los Estados, y entre la economía y la política. Sin embargo, como ya se indicó anteriormente, la definición de Strange de la estructura del bienestar como secundaria, tiene límites y no es del todo coherente (capítulo 4.3).

Strange indica que la estructura del bienestar tiene un carácter secundario dado que no provee un margen de incentivos y costes propios ni establece preferencias de ideas, valores e instituciones, sino se rige siempre por las preferencias establecidas en las estructuras primarias, en particular la estructura de la producción. No obstante, como se ha destacado antes, existe una importante diferencia entre la dimensión del bienestar y las otras tres estructuras secundarias. Al contrario de las demás, la estructura del bienestar cuenta con un importante papel en la definición de las preferencias de valores y normas a la vez que influye en las otras estructuras. Define por ejemplo los marcos reguladores de la producción y, por

lo tanto, no puede ser subordinada a ésta, sino se encuentra en una relación interdependiente al mismo nivel con las demás estructuras primarias, tal y como alega Sanahuja (2008a: 330).

La asignación de recursos y valores no depende directamente de las otras estructuras primarias, sino de decisiones adoptadas por actores concretos, tanto estatales como multilaterales y privados, y de los costes e incentivos que establece la estructura del bienestar.

Tanto la Declaración de los Objetivos del Milenio en sí, como también los principios de la ayuda al desarrollo establecidos por acuerdos en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE-CAD) y acuerdos que regulan el control y el acceso a bienes públicos globales, en primer lugar medioambientales, son ejemplos clave del papel central de la base ideacional y del desarrollo y la transformación del marco estructural que establece las oportunidades y límites, incentivos y costes y con el cual interactúan los diferentes actores.

Además se considera en el presente trabajo la estructura del bienestar, igual que las otras estructuras primarias, como fuente de poder. En este sentido, el poder estructural radica en el control sobre la (re-)distribución y acceso al bienestar internacional y los bienes públicos globales (Sanahuja, 2008a: 330).

Por lo tanto, tal y como se indicó anteriormente (4.3), lo que define a la estructura del bienestar como primaria es sobre todo su importante y creciente peso en el sistema internacional en la creación de reglas, valores y normas determinantes, la asignación de recursos y la definición de un marco estructural de costes e incentivos.

A partir de ahí, se reconceptualiza la estructura del bienestar como una cuarta estructura primaria, que a su vez está basada en

la dimensión ideacional constituyente y se encuentra en una relación de interdependencia con las demás estructuras primarias.

En primer lugar, es importante aclarar qué contiene la estructura del bienestar en su reconceptualización como primaria y qué se entiende en concreto por bienestar, ya que el término es un tanto ambiguo. No es evidente a qué se refiere y cuándo se puede hablar de bienestar, cuáles son los beneficios que el mercado y el Estado ofrecen, cuándo la sociedad está o debe estar satisfecha, si se trata únicamente de beneficios económicos, o incluye también cuestiones como el acceso a la educación primaría, la salud, etc. Por lo tanto, en el presente trabajo se define la estructura del bienestar como sigue:

Se entiende por bienestar todo lo que se refiere a los asuntos que incluyen las políticas sociales a nivel doméstico e internacional, y en el presente trabajo, se utilizará los términos bienestar y desarrollo social como sinónimos. La declaración de los Objetivos del Milenio, refleja los grandes temas abarcados en la estructura del bienestar y su contenido más concreto: la lucha contra la pobreza, el hambre y el subdesarrollo, la protección de los derechos humanos, el derecho a la educación primaria, el acceso a los servicios de salud (la lucha contra el VIH/SIDA y contra la mortalidad infantil, la salud materna, los medicamentos genéricos, etc.), y un medioambiente sostenible (protección de la selva amazónica, acceso a agua potable y aire limpio, etc.)[45].

Partiendo del concepto post-strangeano que provee el marco del presente trabajo de investigación, la estructura del bienestar se compone por los factores principales que contienen cada una de las estructuras primarias del poder:

45 Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio,* <http://www.un.org/millenniumgoals/>, consultado el 20 de mayo 2008.

*La base ideacional:*

(1) las ideas (valores como la justicia, la solidaridad, derechos humanos, visión del mundo y orden internacional, etc.);

(2) las identidades (autodefinición y percepción del otro, país en vías de desarrollo, potencia emergente o país industrializado, percepción de división Norte-Sur, etc.);

(3) la capacidad o los recursos "materiales" del bienestar (por ejemplo los flujos de cooperación al desarrollo, etc.); y

(4) las instituciones multilaterales internacionales y regionales (por ejemplo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, el PNUD, la OIT, etc.).

Este contexto estructural, compuesto por la base ideacional que abarca sobre todo las ideas, normas e identidades; las instituciones; y los recursos materiales, moldea los actores que se sitúan en él, a la vez que es formado por éstos en una relación de influencia mutua.

El presente trabajo trata de analizar y explicar el objeto de análisis, la posición y el papel de Brasil, o más concretamente los cambios en éstos, a través de los cambios estructurales en las cuatro dimensiones primarias de poder, incluyendo también la estructura del bienestar. Como en las otras estructuras primarias, es posible desagregar la variable independiente en las tres subvariables mencionadas: las ideas e identidades; las capacidades materiales; y las instituciones internacionales, para facilitar el análisis concreto y operacionalizar el concepto post-strangeano.

Los cambios en la base ideacional constituyente, las capacidades materiales y las instituciones representan en su conjunto los cambios estructurales en el sentido de transformaciones en los costes e incentivos, opciones y limitaciones para los diferentes actores y en concreto para Brasil como actor emergente global. Partiendo de la idea de que el poder estructural se genera a través

del control sobre las redes y flujos trans- e internacionales es importante analizar en el estudio de caso tanto cómo los cambios en la estructura influyen en Brasil y su posición y papel, y cómo el país influye en éstos en la relación dinámica agente-estructura (2.1).

En los siguientes párrafos se exponen los factores mencionados que componen la estructura del bienestar a través de algunos ejemplos sin realizar un análisis abundante de los cambios estructurales. Las tendencias servirán para ejemplificar el papel constituyente de la base ideacional en la estructura del bienestar y el desarrollo del papel del Estado en general. A partir de ahí, se analizará en el capítulo 11 el ascenso de Brasil en la estructura del bienestar que radica en los cambios profundos en esta dimensión.

El papel constituyente de la base ideacional es clave en la estructura del bienestar. En primer lugar, la definición de cuáles son los bienes sociales claves, cuáles deberían ser accesibles a todos, qué actores deberían proveerlos, etc., está basada en las ideas construidas de forma intersubjetiva histórica y, por lo tanto, tiene un carácter dinámico.

En el ámbito de los derechos humanos, por ejemplo, hubo un largo proceso en el tiempo hasta que finalmente se acordó una declaración universal sobre los derechos que tiene o debe tener cada ser humano del mundo.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos[46] es sin duda un documento clave. Explicita cuáles son los derechos fundamentales, incluidos los derechos sociales y económicos de cada persona, independiente de su nacionalidad, género, raza, edad o cualquier otro factor. La declaración aprobada en 1948 por las Naciones Unidas cuenta con un apoyo muy amplio entre los Estados

46 Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, <http://www.un.org/Overview/rights.html>, consultado el 20 de mayo 2008.

y los actores civiles en el mundo. Si bien los Estados miembros de las Naciones Unidas firmaron esta declaración, no es jurídicamente vinculante y sigue siendo una institución social que expresa la percepción y el compromiso comunes de un gran número de Estados del mundo respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Sin embargo, el concepto de los derechos humanos está ganando mucha importancia en el contexto de los cambios actuales del sistema internacional y la creciente fuerza de las organizaciones no gubernamentales internacionales, que realizan un importante trabajo de "lobby". La conciencia de los actores respecto a la importancia del cumplimiento con los derechos humanos está creciendo, a la vez que potencias como por ejemplo la Unión Europea (UE) o Brasil, etc., subrayan este punto en sus políticas exteriores.

Más allá de la declaración de 1948 la idea de los derechos humanos, y particularmente los derechos económicos y sociales, se desarrolló en la estructura del bienestar el marco de los debates sobre el desarrollo humano. En este contexto surgió en los años noventa el concepto de seguridad humana, que en su amplia interpretación refleja la conexión entre las estructuras de la seguridad y del bienestar además de reforzar la percepción general sobre la necesidad de promocionar el acceso al bienestar a nivel internacional (PNUD, 1994).

Los debates sobre esta cuestión, como se verá en el análisis más detallado más adelante, culminaron en el año 2000 en la Declaración de los Objetivos del Milenio, que promueven la idea de que cada ser humano debe tener acceso a un nivel mínimo del bienestar.

Por lo tanto, la base ideacional constituye la estructura del bienestar en el sentido de que provee el marco general y el significado de lo que es bienestar y a quién se dirige. El surgimiento de un

concepto más amplio del bienestar, más allá de los Estados nacionales y centrado en el ser humano es un reflejo de esto.

Además, la base ideacional también tiene un papel central en la constitución de las capacidades materiales. Por ejemplo influye directamente en la cooperación internacional al desarrollo, a través de la cual se genera poder estructural, influye y controla la redistribución y el acceso al bienestar. Los tradicionales países donantes actúan por ejemplo según las normas fijadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que se han visto reforzadas con la Declaración de París, que vincula la cooperación al desarrollo a ciertas políticas como la promoción del buen gobierno, la protección de los derechos humanos, etc. (OCDE High Level Forum, 2005). Se volverá sobre esta cuestión más adelante, en el análisis del estudio de caso en el capítulo 11.

Cabe destacar que igual que en las otras estructuras primarias, se están realizando cambios estructurales profundos en la dimensión del bienestar. Están emergiendo una serie de "nuevos actores", como por ejemplo China, India, Brasil, México, Venezuela y Sudáfrica, que no todos tienen la misma idea sobre el vínculo directo entre cooperación al desarrollo y promoción de los derechos humanos u otras ideas, valores y principios (Grimm *et al.*, 2009: 8-12). Este conflicto sobre ideas y valores, en particular entre los nuevos actores más críticos de la cooperación al desarrollo como son China y Venezuela y los países de la OCDE, nuevamente demuestra el papel significativo de la base ideacional y a su vez los cambios en ésta.

También las identidades intersubjetivas de los actores, cómo se autodefinen y cómo son percibidos por los demás, son un factor clave. Si tiene la imagen de un actor paternalista o incluso imperialista que trata de manejar los países receptores según sus propios intereses, provocará más rechazo, y, por lo tanto, se limita su po-

sibilidad de ejercer influencia y generar poder estructural, que un actor o socio del desarrollo que es visto como cercano y con experiencias parecidas, por ejemplo.

Aparte del desplazamiento del poder entre los diferentes Estados, es decir desde los "donantes tradicionales" hacia nuevos actores y países emergentes del Sur, los procesos de la globalización y transnacionalización afectan también la estructura del bienestar. Mientras durante los años ochenta, cuando Strange elaboró su concepto del poder estructural, el Estado nacional era todavía percibido como pilar básico del sistema internacional y garante de la cohesión social y el bienestar de sus ciudadanos, en el mundo contemporáneo la estructura del bienestar traspasa las fronteras nacionales. Como destaca Sanahuja, "la globalización, sin embargo, diluye el carácter "nacional" de las relaciones sociales, los mercados y la política, y acentúa el carácter societario del sistema internacional. (...) Surge, además, una mayor demanda para suministrar "bienes públicos globales", y evitar "males públicos" a escala global. Y, finalmente, es más necesario que antes asegurar niveles mínimos de cohesión social a escala internacional" (Sanahuja, 2004: 36).

En este contexto, la percepción de la "transnacionalidad" del bienestar y de las amenazas a la provisión de éste gana cada vez más fuerza y dio lugar al surgimiento de actores no estatales en la estructura internacional del bienestar. Organizaciones no-gubernamentales y fundaciones privadas están influyendo en los debates sobre el bienestar, y particularmente sobre los bienes públicos globales como la sostenibilidad y la protección del medioambiente, y participan con programas de ayuda al desarrollo en la (re-)distribución del bienestar a nivel internacional (Grimm *et al.*, 2009: 26-30).

La fungibilidad del poder estructural en la dimensión del bienestar se convierte en el contexto de los cambios estructurales

en un ejercicio cada vez más complejo. Sobre todo la transnacionalización y la creciente percepción de importancia de los bienes públicos globales, en particular el medio ambiente, cuestionan la fungibilidad del poder estructural en este ámbito. Está claro que ningún actor cuenta con el control absoluto sobre la distribución del bienestar, en especial cuando se trata de los bienes públicos globales que traspasan las fronteras nacionales. Por lo tanto, las capacidades materiales por sí solas no generan poder estructural en el sentido de control absoluto sobre esta estructura.

No obstante, un actor puede ejercer, hasta cierto nivel, poder estructural en el sentido de influencia en la distribución y el acceso al bienestar a través de la cooperación al desarrollo. Los indicadores son por ejemplo el volumen de cooperación que provee a terceros países y el tipo de programas que desenvuelve en el exterior.

En este sentido, el poder estructural de un actor en la dimensión del bienestar en particular se manifiesta en su capacidad de control e influencia en la redistribución de bienes sociales como la salud, el bienestar económico, la educación primaria, el desarrollo económico y el acceso a los bienes de necesidad primaria como los alimentos y el agua potable. A la vez, el actor que provee estos bienes sociales o servicios/productos del bienestar, cuenta con cierto control sobre las políticas de los receptores (siendo estos directamente la población doméstica u otro Estado en la cooperación internacional al desarrollo), ya que en muchas ocasiones se crea una relación de dependencia.

En el contexto de la cooperación internacional al desarrollo la pregunta sobre quién tiene el poder y quién se beneficia — ¿*Cui bono*? — sigue siendo de importancia, dado que la (re-)distribución del bienestar es, en ocasiones, motivado por beneficios esperados, es decir intereses basados en ideas e identidades. El gobierno de un Estado, por ejemplo, espera apoyo electoral de sus ciudadanos

si les provee con más bienes sociales como el acceso a la educación y un mejor sistema de salud pública.

Un objetivo estratégico a nivel internacional puede ser, por ejemplo, explotar nuevos mercados en los países receptores. En algunos casos se utiliza la cooperación al desarrollo para promover las exportaciones del propio donante. Mientras el país en vías de desarrollo, receptor de ayuda, se puede beneficiar por los productos y servicios importados a un precio más bajo, el exportador obtiene importantes beneficios al expandir su mercado. En este contexto la ayuda condicionada, que, por ejemplo, puede ser utilizada para comprar productos, bienes y servicios del país donante, es un instrumento común.

No obstante, y particularmente respecto a los bienes públicos globales, cabe destacar que frente a los procesos de transnacionalización y globalización que afectan la estructura del bienestar, la cooperación multilateral resulta ser cada vez más importante.

Por lo tanto, en la dimensión del bienestar se puede generar cierto poder estructural a través del control y la influencia en las instituciones multilaterales que, a su vez, determinan roles y establecen reglas sobre la distribución del bienestar. Dado que las instituciones no solo influyen en los actores, sino a la vez son afectados por éstos, un actor en concreto puede ejercer poder estructural a través de su participación en éstas, incidiendo en la agenda, reforzando la creación de leyes y acuerdos internacionales o creando cierta conciencia respecto a los temas sociales (Finnemore y Sikkink, 1998: 895-909). Entre las organizaciones principales en este ámbito destacan por ejemplo las Naciones Unidas y principalmente el PNUD, la OCDE-CAD y también la Organización Internacional del Trabajo. Se procederá a un análisis más detallado sobre las organizaciones multilaterales principales y relevantes para el caso de estudio en el capítulo 11.

A su vez, la estructura del bienestar está estrechamente vinculada con las demás estructuras primarias en una relación de mutua influencia. En el caso de la producción, el establecimiento de los derechos de los trabajadores y la responsabilidad social corporativa, ideas y normas establecidas en la estructura del bienestar, influyen en la estructura productiva. A la vez, el desarrollo económico y de la producción tiene efectos importantes para la distribución del bienestar.

La cuestión de la deuda exterior de los países en vías de desarrollo y sobre todo los más pobres, ha entrado en el debate internacional sobre la distribución del bienestar y sobre la cooperación al desarrollo, lo que refleja el vínculo directo con la estructura financiera.

Por otra parte, la relación con ideas como la seguridad humana, surgiendo en un contexto entre la estructura de la seguridad y la estructura del bienestar, llevan a una creciente conexión entre ambas dimensiones (5.2).

Resumiendo, se puede destacar que la estructura del bienestar está constituida por las ideas e identidades, es decir la base ideacional y abarca además las instituciones multilaterales y las capacidades materiales. Además se caracteriza, como las otras dimensiones primarias, por importantes cambios estructurales. Cuestiones globales como la protección del medio ambiente y el surgimiento de países emergentes transforman la estructura y el ejercicio del poder y cuestionan el papel tradicional de los Estados. La transnacionalización incrementa además el papel de los actores no estatales y las transformaciones en la base ideacional, es decir las ideas, percepciones, identidades, etc., llevan a cambios profundos en la estructura del bienestar.

Partiendo del concepto post-strangeano, los cambios estructurales en la dimensión del bienestar dan lugar al ascenso de Brasil

como actor global en éste ámbito. Es decir, la variable dependiente se explica por los cambios estructurales, la variable independiente. Teniendo en cuenta la desagregación de ésta (véase 1.2), se tendrán en cuenta las cuatro subvariables: la base ideacional, en el sentido de ideas e identidades intersubjetivas, las capacidades materiales y las instituciones.

En el capítulo 11, dedicado al análisis del caso de estudio en el ámbito del bienestar, se prestará en primer lugar atención a la base ideacional y las transformaciones en ésta. A su vez, Brasil como actor genera poder estructural y, por lo tanto, logra ascender a través de su influencia en la base ideacional marcada por cambios profundos. Por lo tanto, se analizarán las transformaciones principales en las ideas, cómo éstas afectan a la posición y al papel de Brasil y cómo asciende en este contexto. Además, se tendrá en cuenta la identidad intersubjetiva que se crea a través de la interacción con los demás actores y la estructura en un proceso histórico.

Al igual que para las tres estructuras anteriores, aquí también es clave tener en cuenta el vínculo y la interrelación entre lo externo y lo interno ya que los factores domésticos influyen en la identidad internacional de un actor.

Respecto a la siguiente subvariable, la capacidad material relativa de proveer bienestar a nivel internacional, es necesario evaluar sobre todo la participación cuantitativa y cualitativa de Brasil en la Cooperación al Desarrollo, es decir si es un país "receptor" o si participa activamente en la distribución del bienestar a través de programas propios y si dispone o ejerce influencia sobre bienes públicos globales. Como ha sido mencionado antes, se tendrá en cuenta el papel constituyente de la base ideacional y los cambios estructurales al analizar la capacidad material relativa, ya que tiene una influencia limitada pero no obsoleta en la posición y el papel de un actor en la dimensión del bienestar.

Las instituciones internacionales y los cambios en éstos, será analizado a través de literatura secundaria, el análisis del discurso y entrevistas de investigación. Se prestará especial atención a cómo las transformaciones en éstas prescriben y facilitan (o no) un rol más destacado a Brasil y cómo Brasil asciende a través de influir los debates y el establecimiento de reglas en éstas.

## 5.6. La evolución del papel del Estado en las estructuras internacionales en cambio

Como se refleja en la conceptualización del enfoque "post-strangeano" a lo largo de los últimos capítulos, las estructuras del poder, el papel y la función del Estado se ven afectados por los profundos cambios en el contexto del proceso de la globalización. Sin duda, el concepto de la globalización es uno de los más controvertidos en el discurso académico de las ciencias sociales y políticas, la economía y el derecho internacional, y los investigadores y autores no están de acuerdo respecto a las causas, los efectos y la definición de lo que es la globalización.

El presente trabajo de investigación no pretende tomar una posición en favor o en contra de los procesos de la globalización. Tampoco se dedica a reflejar todo el debate de las últimas décadas sobre el concepto y los efectos positivos o negativos de la globalización, dado que para el análisis de las estructuras de poder, esto no resulta relevante.

Sin embargo, es necesario definir el término globalización en el presente trabajo, y en este sentido se parte de la conceptualización amplia y a la vez coherente de Held que incluye tanto el lado económico como el político y social y define la globalización como

> *un proceso (o una serie de procesos) que abarcan la transformación en la organización espacial de las relaciones y las transacciones sociales — valorados en términos de su*

> *extensión, intensidad, velocidad e impacto — generando flujos y redes de actividades, la interacción y el ejercicio de poder transcontinentales o interregionales (Held et al., 1999: 16).*[47]

La tesis del fin del Estado-nación a raíz del proceso de globalización no ha sido comprobada y no parece haber indicios que hagan creer que se comprobará en un futuro previsible. Por lo contrario, el número de Estados reconocidos a nivel internacional se ha doblado, pasando de cerca de 100 en los años cuarenta a más de 190 hoy en día. Pero, si bien el Estado permanece como un actor importante en las relaciones internacionales, es evidente que tiene que afrontarse a los cambios estructurales que le afectan y transforman su papel y su función de agencia.

Sin embargo, desde la perspectiva constructivista, cabe destacar que la globalización no es una fuerza externa que simplemente es dada y en consecuencia transforma las estructuras internacionales y el papel del Estado. Al contrario, la globalización en un sentido amplio solamente existe y puede existir por prácticas sociales, políticas y económicas, llevadas a cabo por los Estados y otros actores internacionales (Risse, 2007: 128). Por lo tanto, la globalización y los cambios en las estructuras internacionales no solo afectan a los Estados y sus funciones, sino son creados y reafirmados en procesos intersubjetivos sociales y políticos entre los diferentes actores estatales y privados.

En este sentido cabe destacar, que si bien cabe la posibilidad de que el Estado se retire de algunas de sus funciones no va a desaparecer, sino asumirá nuevas funciones y roles. Los Estados como agentes viven en una relación interactiva con las estructuras en cambio y el proceso de la globalización (Cox, 2006: 39; véase 2.1).

47 Traducción propia de la autora, versión original en inglés: "a process (or set of processes) which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions – assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and impact – generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction, and the exercise of power" (Held *et al.,* 1999: 16).

El contexto histórico en el cual Strange publicó la mayoría de sus textos académicos y periodísticos ha sido marcado por cuatro cambios principales en el sistema internacional:

(1) la transformación del sistema de Estados (EEUU emergió como única superpotencia, el número de Estados se multiplicó con la independencia de muchas ex-colonias europeas, las grandes potencias buscaron nuevos caminos para minimizar los riesgos de guerra entre ellos);

(2) el fracaso de todas las formas alternativas a la democracia y la economía del mercado (oligarquías, juntas militares, formas de fascismo y comunismo);

(3) la recreación del mercado mundial por potencias occidentales, en particular EEUU, llegando a un nivel de integración mucho más intenso que antes y la emergencia de grandes empresas industriales muy poderosas, financiadas por el crecimiento de un mercado financiero global;

(4) el crecimiento de corporaciones transnacionales y otros actores no estatales (Story, 2000: 19).

En este contexto Strange destaca en una de sus publicaciones en la segunda mitad de los años noventa, que el cambio principal ha sido el movimiento y la transferencia del poder desde los Estados hacia los mercados (Strange, 1996: 29).

Además advierte en su última publicación en 1999 que el sistema centrado o basado en el Estado westfaliano ha fracasado en el contexto de la globalización, y que existe una creciente interdependencia entre diferentes actores y sociedades, en el sentido de no ser capaz de garantizar las condiciones de su propia sostenibilidad. El Estado es incapaz de resolver tres cuestiones de importancia clave para su propia existencia: la gestión y el control del sistema financiero; la protección del medioambiente y la superación de la creciente brecha entre los ricos y poderosos y los pobres e impoten-

tes, tanto dentro de los Estados como entre ellos a nivel internacional (Strange, 1999).

A la vez, como señalan Held *et al.*, la globalización lleva a cambios en las estructuras del sistema internacional y transforma la organización, la distribución y la forma de aplicar y ejercer el poder estructural, en el sentido de que los agentes son afectados por acontecimientos en otros territorios muy distantes a la vez que pueden influir en éstos, gracias a la alta interrelación entre los distintos sitios del mundo e interdependencia a nivel internacional (Held *et al.,* 1999: 20 y 28).

La globalización de las relaciones internacionales en todas las estructuras genera redes de relaciones entre comunidades, Estados, organizaciones internacionales, empresas transnacionales y organizaciones de la sociedad civil, que constituyen un orden social y estructuran la sociedad internacional. Estas redes de relaciones generan un proceso de difusión y redefinición del poder y del papel del Estado (Held *et al*., 1999: 28).

Como ha quedado reflejado en la conceptualización de las cuatro estructuras primarias del sistema internacional y coincidiendo con las conclusiones de Sanahuja (2008a), se ha realizado, además de una redistribución del poder entre los diferentes Estados, un desplazamiento del poder de éstos hacia los mercados y además existen ciertos ámbitos en las cuales el poder parece haberse evaporado ya que nadie consigue ejercer poder en el sentido de control sobre la estructura (Sanahuja, 2008: 377-379).

En este contexto, el papel y las funciones del Estado se están transformando, alejándose de un concepto limitado de la seguridad, del bienestar económico, del poder y de la soberanía y acercándose a un involucramiento cada vez más profundo en muchos aspectos de la vida social, económica y política compleja en diferentes niveles (Hurrell, 2007: 201-202). En el contexto de la glo-

balización de las estructuras primarias no es posible ejercer poder estructural en el sentido de control unilateral sobre la definición del marco de incentivos y costes, se evidencia la incapacidad del Estado westfaliano de superar los problemas globales, que marcan el siglo XXI. Se trata de funciones que antes cumplía, pero en el contexto de la globalización le resulta imposible cumplirlas de forma unilateral (Sanahuja, 2008a: 379 y Strange, 1999: 345-354):

- la provisión de la seguridad exterior e internacional;
- la gobernanza y gestión de cuestiones domésticas que están intrínsecamente vinculadas con el sistema internacional, ante los que ya no son viables las soluciones nacionales;
- la provisión de bienes sociales, de bienestar económico y de la cohesión o la inclusión sociales;
- la creación de identidades individuales y colectivas (interrelación entre Estado y *Volk*);
- la preservación de la biosfera (esta función no podía cumplirse nunca, solo que en las últimas décadas los problemas ambientales han adquirido una importancia significativa en la agenda política y social).

La transnacionalización y privatización de las estructuras de poder se reflejan en los cuatro factores que componen cada estructura: la base ideacional, es decir las ideas y las identidades, las capacidades materiales y las instituciones. Los recursos materiales y su distribución en las diferentes dimensiones de las relaciones internacionales siguen teniendo importancia para el análisis del poder estructural, de las transformaciones en el sistema internacional y de la capacidad de un actor en concreto de generar poder estructural. No obstante, es clave tener en cuenta que los factores ideacionales constituyen las capacidades materiales y les asignan su significado y valor en el contexto de los cambios.

Además, las transformaciones en el contexto de la globalización y la creciente interdependencia limitan las posibilidades de ejercer poder estructural en el sentido de control o influencia en la definición de las estructuras y del marco de costes e incentivos, cuando solamente se basan en factores materiales relativos. En este contexto las instituciones, que dictan roles, están ganando importancia. El poder estructural, es decir la influencia en el marco estructural de oportunidades y límites, se genera, por lo tanto, a través de los cuatro factores que componen una estructura.

Sin embargo, estos factores están vinculados entre sí. Particularmente en el contexto de los cambios estructurales ninguno llega a tener importancia por sí solo sino únicamente en combinación. Además, frente a la transnacionalización y el surgimiento de problemas globales los actores, incluidos los Estados, no son capaces de encontrar soluciones o ejercer poder estructural de manera unilateral.

Aparentemente, la única posibilidad viable para los Estados de enfrentarse a todos los desafíos y cuestiones internacionales mencionados en este capítulo, es la de fomentar un sistema internacional de gobernanza en diferentes niveles y ámbitos (*multilevel governance*), tratando de dar respuestas conjuntas a los problemas que son abarcados en las cuatro estructuras del poder e incluyendo en la búsqueda de respuestas a todos los actores relevantes a nivel internacional, estatales y no estatales. En este contexto, se analizará cómo estos cambios estructurales facilitan, u obstaculizan, el ascenso de Brasil como país emergente y actor global.

# 6. Conclusiones derivadas de las reflexiones teóricas y perspectivas para su aplicación al caso de estudio Brasil

A lo largo de los últimos capítulos, se ha afirmado que el concepto del poder estructural de Strange nos ofrece un marco conceptual de gran utilidad, si bien con ciertas incoherencias y limitaciones. A modo de recapitulación, este capítulo señaliza las reflexiones teórico-conceptuales realizadas a lo largo de los capítulos anteriores a partir de las cuales se abren perspectivas para su aplicación al caso de estudio Brasil.

Al haber enriquecido el enfoque de Strange por una perspectiva socialconstructivista, lo que implicó reconceptualizar la idea del poder estructural, se ha desarrollado un marco conceptual para el análisis del objeto de estudio que a su vez es la variable dependiente: la posición y el papel de Brasil como actor internacional, desde una perspectiva sistémica. La variable independiente, los cambios estructurales, se desagrega, como se ha señalizado anteriormente, según los factores que componen cada estructura primaria de poder: los factores ideacionales (las ideas e identidades intersubjetivas); las capacidades materiales; y las instituciones.

En este sentido, el enfoque "post-strangeano", que tiene un carácter ecléctico entre el nuevo realismo de Strange y elementos significativos del constructivismo, parte de la base ideacional, como base constituyente del sistema internacional. Esta dimensión comprende los factores ideacionales, claves en la perspectiva socialconstructivista: las ideas y la identidad intersubjetivas y dinámicas. Las cuatro estructuras primarias se basan en ésta dimensión ideacional, que influye en las acciones de los agentes y sus relaciones mutuas. A la vez, los actores moldean y (re)afirman la base constituyente ideacional, y pueden también transformarla.

Las cuatro estructuras primarias (la seguridad, la producción, las finanzas y el bienestar) en su conjunto abarcan todos los ámbitos y temas claves de las relaciones internacionales. A su vez, son estrechamente vinculados entre sí, con el efecto que transformaciones en una tienden a implicar efectos y cambios en las demás dimensiones.

En el contexto de la globalización, el sistema internacional está viviendo cambios profundos respecto a la arquitectura de poder en las cuatro estructuras; las funciones, los recursos y el ejercicio del poder; y las funciones y el papel de los Estados.

Estos cambios en las relaciones internacionales se basan de manera importante en la dimensión constituyente ideacional, en el sentido de que la creciente percepción de nuevas amenazas y desafíos globales en todos los ámbitos requiere un mayor grado de cooperación entre los diferentes actores en los distintos ámbitos internacionales.

A la vez, el conocimiento y la información aplicados a la tecnología, facilitan y refuerzan la creciente conexión entre las cuatro estructuras de poder, entre los diferentes actores y entre varios lugares del mundo.

En este contexto se están dando cambios en el poder estructural, ya que éste se basa cada vez más en el control y la influencia sobre las redes transnacionales, lo cual de nuevo requiere más cooperación interestatal. La emergencia de las nuevas potencias del Sur, que tratan de ganar más peso y aumentar su influencia en las relaciones internacionales a través de iniciativas multilaterales e intentos activos de incidir en las agendas de las instituciones internacionales, es uno de los reflejos más evidentes y visibles de los procesos de cambio.

Los actores no solamente son influidos por los procesos de la globalización, sino que a la vez los fomentan, frenan o moldean a través de su participación en la creación de ideas intersubjetivas y su integración en las redes internacionales. Por lo tanto, el papel y la posición de Brasil como potencia emergente del Sur, en las cuatro estructuras de las relaciones internacionales (seguridad, producción, finanzas, bienestar) se definen por los factores identificados.

En este sentido, no son solamente los recursos materiales relativos que influyen en la posición de un actor en cada una de las cuatro estructuras de poder en las relaciones internacionales, sino una combinación entre los factores ideacionales constituyentes, las capacidades materiales y las instituciones, que en ocasiones pueden tener incluso mucho más influencia, prescriben su rol y posición en el sistema internacional. Sin duda, hay que tener en cuenta todos los elementos y sobre todo los cambios estructurales en éstos, para un análisis completo y coherente de la posición y del papel de Brasil en las relaciones internacionales en transformación.

En el caso de estudio que sigue se operacionalizará este enfoque teórico-conceptual amplio con la metodología desarrollada a lo

largo de los capítulos anteriores (véase 1.3 y 5.1-5.5). Esta metodología ecléctica se aplica al análisis del papel y de la posición de Brasil como actor en las cuatro estructuras de poder, constituidas por la base ideacional y vinculadas entre sí, que en su conjunto forman el sistema internacional. En este sentido se aportará la necesaria parte empírica que en última instancia da sentido a toda investigación teórico-conceptual.

Este "aterrizaje empírico" se divide en cinco apartados principales. Primero se analiza los rasgos y tendencias generales de la identidad internacional de Brasil (capítulo 7), construida y moldeada en un proceso histórico e intersubjetivo en estrecha relación con el contexto estructural que provee el sistema internacional. Después, y basado en este estudio de la identidad internacional, se analizará en detalle la posición y el papel de Brasil que se explica por los cambios estructurales en el poder en cada una de las cuatro estructuras primarias, para llegar finalmente a unas conclusiones que llevan a unos resultados respecto al hipótesis general del presente trabajo de investigación.

# 7. Brasil como actor internacional – construcción intersubjetiva de la identidad como país emergente del Sur

En las RRII se percibe a Brasil en general como país emergente. Especialmente desde los años noventa ha ganado un creciente protagonismo y peso en el escenario global (3.2). Como ha sido destacado en los capítulos previos, en este trabajo se parte de la idea que los cambios estructurales están creando por un lado factores condicionantes y limites a la vez que importantes oportunidades e incentivos para el papel y el ascenso de Brasil. Además, hay que tener en cuenta que los actores se encuentran en una relación de influencia mutua con las estructuras de poder. A la vez, tanto factores materiales como factores ideacionales conforman el sistema internacional y las estructuras, y, por lo tanto, afectan la posición y el papel de un actor.

En este contexto cabe destacar que las identidades se crean, afirman y transforman a través de estos procesos intersubjetivos dinámicos e históricos. Al mismo tiempo, la identidad de Brasil, el caso de estudio de este trabajo, no puede ser entendida como construcción homogénea sino es compleja ya que diferentes acto-

res domésticos influyen en su construcción y además interactúan con otros actores y las estructuras.

No obstante, como destaca Pinheiro,

> *Antes de llegar a este momento, en el que la agenda de la política exterior brasileña está tan diversificada temáticamente y son innumerables los actores que participan en ella, el país fue testigo de diferentes regímenes políticos y adoptó distintos modelos de desarrollo económico, participó en la formulación de diversas normas del sistema internacional y completó un proceso de creciente internacionalización.*
>
> *Estos factores, unidos, tuvieron una gran influencia sobre la manera de formular y conducir la política exterior y, por lo tanto, sobre su contenido. De hecho, la naturaleza y el grado de institucionalización del régimen, las presiones y las oportunidades creadas por el modelo económico, la estructura del sistema internacional y el nivel de internacionalización de las relaciones económicas y sociales se han convertido en variables centrales para el entendimiento de la política exterior de cualquier país* (Pinheiro, 2009: 14).

Si bien el presente trabajo analiza el ascenso de Brasil como país emergente desde una perspectiva sistémica, buscando la explicación principalmente en los cambios estructurales, se considera importante hacer un breve repaso sobre la construcción histórica e intersubjetiva de la identidad internacional de Brasil antes de entrar en el análisis más estructural. No obstante, cabe destacar que se desarrolla un resumen sintético y no un análisis exhaustivo de los diferentes factores y actores domésticos que han influido a lo largo de la historia en la formulación de la política exterior y la construcción de la identidad internacional de Brasil. Más bien se destacan las líneas y rasgos generales y más relevantes para el presente trabajo.

## 7.1. El contexto histórico

A diferencia de la mayoría de los otros países latinoamericanos, la independencia del imperio colonial Portugal en 1822 fue relativamente pacífica y sin apenas participación del pueblo. Se realizó con la proclamación por parte del príncipe de Portugal que dio comienzo a la época de la monarquía reinada por el imperador de Brasil, Dom Pedro I (antes Príncipe de Portugal). En contraste con los acontecimientos y el desarrollo en los países vecinos, Brasil mantuvo la monarquía hasta finales del siglo XIX. Este "mantenimiento del sistema de la monarquía facilitó a Brasil la entrada al `club internacional´ donde entonces la monarquía era la forma de gobierno predominante" (Rivarola Puntigliano, 2008: 31) y, por lo tanto, comenzar a construir una identidad de actor global.

Además, el proceso de la independización del país suramericano se distingue significativamente de su alrededor por su carácter pacífico y dio comienzo a un período estable durante el cual se consolidó el amplio territorio de Brasil (Pietschmann y Bernecker, 2000: 139 y Lafer, 2002: 32-33).

La tendencia de tratar de evitar el involucro en conflictos sigue siendo una importante característica de la autopercepción de Brasil, cuyos representantes oficiales prefieren por lo general las negociaciones y los instrumentos diplomáticos frente a la fuerza militar (Fortuna Biato, 2009 y Amorim, 2007: 8).

En términos generales cabe destacar, como dice Lafer, que "la acción continua en el tiempo y la cualidad en la materia del Ministerio de Relaciones Exteriores, que logró afirmarse, a lo largo de la historia brasileña, como institución permanente de la nación, apta a representar sus intereses, porque dotado con autoridad y memoria, contribuyó mucho a la construcción de la iden-

tidad internacional de Brasil"[48] (Lafer, 2002: 20-21). A su vez, los cambios estructurales en el sistema internacional y el contexto regional, en particular los procesos de globalización y transnacionalización, llevaron especialmente a partir de los años noventa a una creciente diversificación y heterogeneización de la identidad internacional de Brasil.

No obstante, existen también importantes líneas de continuidad en la percepción de Brasil como país emergente. Una figura histórica decisiva en la construcción de la identidad internacional de Brasil, la consolidación de la diplomacia profesional y la formulación de la política exterior es, sin duda, el Ministro de Relaciones Exteriores (1902-1912) José Maria da Silva Paranhos Júnior, más conocido como *Barão do Rio Branco*. Se encargó de las relaciones exteriores y principalmente suramericanas ya durante la monarquía y sobre todo a partir del comienzo de la primera República en 1889, asumiendo de 1902 hasta 1912 oficialmente el puesto en el Itamaraty[49] (Rivarola Puntigliano, 2008: 30-31; Patriota de Moura, 2003: 88).

Rio Branco instauró una política dirigida a mantener buenas relaciones con los países vecinos y logró consolidar las fronteras evitando conflictos inter-estatales alrededor del territorio brasileño. Con su política proveyó la base para la creación del Mercosur a finales del siglo XX y para la promoción del multilateralismo y la negociación diplomática como principales instrumentos de la política exterior de Brasil (Lafer, 2002: 42-46).

48 Traducción propia de la autora, versión original en portugués: "Para a construção da identidade internacional do Brasil muito contribuiu a ação contínua no tempo e qualitativa na matéria do Ministério de Relações Exteriores, que logrou afirmar-se, no correr da história brasileira, como instituição permanente da nação, apta a representar seus interesses, porque dotado de autoridade e de memória".

49 Se conoce el Ministerio de Relaciones Exteriores con el nombre Itamaraty, en referencia a la denominación de su antigua sede en la ciudad de Río de Janeiro, cuando ésta era la capital del país. Se utiliza la palabra Itamaraty como sinónimo para el Ministerio.

Otra figura importante para la identidad internacional de Brasil es Rui Barbosa, diplomático de alto rango y delegado de Brasil en la segunda Conferencia de Paz en la Haya en 1907. Representado por Barbosa, Brasil participó al principio del siglo XX en las negociaciones que llevaron al establecimiento de normas internacionales respecto a la guerra interestatal y los derechos y deberes de los Estados involucrados y los actores neutros. Como destaca el Ministro de Relaciones Exteriores de la administración Lula, Celso Amorim, Barbosa "fui un pionero en la diplomacia multilateral de Brasil. Contemporáneo del Barón de Rio Branco, el patrón de nuestra diplomacia, Rui inauguró una línea de actuación que perdura hasta hoy día: la defensa de la igualdad entre los Estados y de la democratización de las relaciones internacionales"[50] (Amorim, 2007: 5).

Las líneas diplomáticas marcadas por el Barón Rio Branco y Rui Barbosa, es decir el apoyo al multilateralismo a nivel internacional, la resolución pacífica de conflictos y la democratización de las relaciones internacionales, siguen siendo factores importantes que influyen en el papel que Brasil asume en el sistema internacional (Fortuna Biato, 2007: 15 y 2009; Lafer, 2002: 68).

Esta autopercepción de actores destacados del Itamaraty que identifica a Brasil como potencia pacífica con un alto grado de profesionalidad y capacidad diplomática solo se vio interrumpida durante la "fase dura" de la dictadura militar a partir de 1964 hasta los años setenta (Rivarola Puntigliano, 2008: 33). En esta época prevaleció lado una cercanía con Estados Unidos que se refleja en la alianza especial con la potencia norteamericana.

50 Traducción propia de la autora, versión original en portugués: "foi um pioneiro da diplomacia multilateral no Brasil. Contemporâneo do Barão do Rio Branco, o patrono da nossa diplomacia, Rui inaugurou uma linha de atuação que perdura até hoje: a defesa da igualdade entre os Estados e da democratização das relações internacionais" (Amorim, 2007: 5).

Entonces la identidad internacional de Brasil se marcó en primer lugar por distanciarse el bloque comunista en el contexto de la Guerra Fría que caracterizó el sistema internacional bipolar. A la vez buscó integrarse o acercarse al occidente, en particular EEUU y Europa, y la política exterior durante esta fase estaba marcada por su ideologización a diferencia del tradicional apoyo por el multilateralismo por un lado y por unas relaciones exteriores diversificadas (Lafer, 2002: 99-100).

A finales de los años setenta, sin embargo, aumentaron las tensiones con Estados Unidos y Brasil se reorientó hacia su propia vecindad. Al mismo tiempo, las crisis económicas y financieras de los años setenta llevaron a políticas más proteccionistas en los países industrializados. Por lo tanto, Brasil empezó a diversificar sus relaciones exteriores a la vez que buscó la integración regional comenzando por negociaciones y acuerdos comerciales y productivos con Argentina (Rivarola Puntigliano, 2008: 33).

Los cambios estructurales, impulsados por la globalización y transnacionalización de las relaciones internacionales, ejercieron además una presión importante al régimen de los generales. A finales de los años setenta y sobre todo en los años ochenta, los militares tuvieron que conceder paso a paso una liberalización y apertura de su régimen, debido a esta creciente presión exterior e interior. Durante estos años el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño, el Itamaraty, logró consolidar una diplomacia que aparte de garantizar cierto grado autonomía para Brasil aspiró a una integración controlada en el sistema internacional con el objetivo de favorecer el desarrollo interno (Fagundes Visentini, 1998).

En el contexto de los cambios estructurales, la globalización y la transformación del orden mundial que aceleraron la (re-) democratización y liberalización controlada a nivel doméstico, Brasil empezó a asumir la defensa de la democracia a nivel nacional, regional (en particular a través del Mercosur) y global como un

elemento clave de su política de inserción internacional (Gomes Saraiva, 2007: 44). En este sentido la democracia se convirtió en un valor constitutivo para el papel y la identidad de Brasil en las relaciones internacionales. Más allá de la democracia a nivel nacional, aboga en su discurso oficial por una democratización del sistema internacional en general y en particular de las Naciones Unidas (Amorim, 2007: 5). A la vez, el desarrollo nacional y la búsqueda de una mayor participación e influencia en las relaciones internacionales, siguen siendo dos objetivos clave (Lafer, 2002: 105) que afirman la identidad de Brasil como país emergente.

En este contexto predominan dos vertientes más o menos equilibradas en su identidad internacional que quedan reflejadas en su política exterior:

El pensamiento liberal más reciente por un lado y el pensamiento más nacionalista y desarrollista por otro lado influyen en la construcción de la identidad internacional de Brasil. Como destaca Gomes Saraiva, es justamente esta dicotomía un tanto ambigua que llevó a un proceso de liberalización condicionado, especialmente en los campos de producción y finanzas a partir de los años ochenta y noventa (Gomes Saraiva, 2007: 43).

Siendo una de las más grandes democracias del Sur, Brasil apoya valores e ideas como la democracia, los derechos humanos, el multilateralismo y el derecho internacional, y mantiene por lo general buenas y activas relaciones bilaterales con el Norte.

A la vez, comparte las experiencias y los procesos de los países en vías de desarrollo y entiende su rol como una potencia híbrida con la posibilidad de reducir la brecha entre Norte y Sur que divide desde hace décadas las relaciones internacionales.

Su cercanía cultural histórica (post-colonial), lingüística y geográfica con un número importante de países en conflicto o Es-

tados en crisis, como por ejemplo los países lusófonos de África y Haití en el Caribe, le ayudan a tener más sensibilidad y credibilidad a la hora de intervenir en los respectivos conflictos. En este contexto, Brasil aplica en primer lugar instrumentos de mediación diplomática, pero también envía tropas de paz a diferentes misiones de las Naciones Unidas.

Como destaca Pinheiro, Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) y Luiz Inácio Lula da Silva (desde 2002) son sin duda dos actores muy destacados en la construcción y la afirmación de la identidad internacional de Brasil en el siglo XXI. Esto se debe principalmente a la llamada "diplomacia presidencial", que confiere al jefe del Estado una amplia capacidad de influencia en la formulación de objetivos y estrategias de política exterior y en la consolidación y el establecimiento de relaciones con otros actores y la interacción con la estructura (Pinheiro, 2009: 18). Si bien es importante recordar, que en particular en el contexto de la globalización los actores que participan en la construcción de la identidad son muy diversos, éstos coinciden por lo general en las líneas clave que predominan el discurso de la política exterior de Brasil desde los años noventa, con el objetivo de fomentar el desarrollo nacional y lograr un papel más participativo y decisivo en las estructuras internacionales:

(1) La promoción de la integración regional, con la intención de alcanzar el desarrollo económico y social, la paz y la estabilidad, tal como la promoción y el apoyo a la democracia en América Latina.

(2) El apoyo y la promoción del multilateralismo en el ámbito global, que lo lleva a intervenir activamente en organizaciones internacionales como la ONU y sus diferentes agencias, así como en la OMC y el FMI liderando grupos como el G20 y participando en reuniones y cumbres de la OCDE en calidad

de lo que se conoce como "país de apertura" en el contexto del proceso de Heiligendamm.

(3) La promoción de la cooperación Sur-Sur, tal como se refleja en iniciativas como el Foro Brasil-África, reuniones periódicas con los países árabes, el número creciente de embajadas brasileñas en países africanos, y el lanzamiento del foro de diálogo IBSA, alianza entre las potencias meridionales democráticas de la India, Brasil y Sudáfrica.

(4) La diversificación de las relaciones políticas y económicas internacionales, enfocando aparte de la cooperación Sur-Sur y la integración regional, asociaciones estratégicas con actores globales como en particular la Unión Europea y Estados Unidos.

En este sentido, la identidad híbrida de Brasil entre el Norte, o el mundo industrializado, y el Sur, o el mundo en vías de desarrollo, se refleja en la autopercepción de diferentes representantes políticos, diplomáticos, funcionarios oficiales y expertos, y en como Brasil es percibido por los demás actores de las estructuras internacionales de poder. El siguiente capítulo parte del resumen sintético de las raíces históricas de la identidad internacional de Brasil, para revisar la autopercepción desde los años noventa.

## 7.2. La autopercepción de Brasil

Si bien los actores brasileños que influyen en la construcción de su identidad son diversos, no es el objetivo del presente trabajo realizar un análisis abundante de los procesos de decisión en la política exterior y la constelación de actores en ésta.[51] No obstante, se considera importante realizar una breve revisión de

51 La cuestión de la constelación de actores y su influencia en la política exterior y la construcción de la identidad internacional de Brasil se trata en un propio trabajo de investigación que será publicado a finales del año 2009/principios de 2010.

las líneas generales que caracterizan la autopercepción de Brasil como país emergente y actor global en el contexto de los cambios estructurales.

Desde finales de los años 90 hasta hoy Brasil ha logrado proyectar una identidad internacional propia como potencia híbrida entre Norte y Sur y como importante potencia emergente del Sur como afirman representantes de la Presidencia y del Itamaraty (Fortuna Biato, 2009; Cardim, 2009). Las contradicciones internas, inherentes a un país muy diverso tanto respecto a la cultura y el desarrollo social, como en el nivel de industrialización y educación, llevan a una identidad compleja y no homogénea. Es justamente esta diversidad e identidad compleja no ausente de ambigüedades, que especialmente el cuerpo diplomático y la administración del gobierno de Brasil tratan de convertir en un valor añadido para situarse en una posición destacada en las estructuras del sistema internacional (véase capítulos 8-11).

La identidad híbrida refleja la ambigüedad interna de Brasil, un país que cuenta con sectores industriales altamente desarrollados por un lado, y agricultura de subsistencia por el otro (Sennes, 2009; Pinheiro, 2009: 18). Esta identidad compleja lleva a una inserción internacional igualmente diversificada y basada en los diferentes intereses de los actores brasileños diversos.

Además, la dilución entre lo doméstico y lo internacional hacen de la política exterior una tarea cada vez más compleja. Como destaca Lafer, "traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el poder de control de una sociedad sobre su destino, que es a mi juicio la tarea de la política exterior considerada como política pública, implica una evaluación de la especificidad de esos intereses" (Lafer, 2002: 20). Cuando más complejo la sociedad y, por lo tanto, las necesidades domésticas, más diversificado son también las relaciones exteriores. Almeida confirma la

importante relación entre lo interno y lo externo e indica que "el elemento central de la política externa del gobierno [brasileño] es descrito por tener un papel como 'instrumento de apoyo al proyecto del desarrollo social y económico del país'"[52] (Almeida, 2006: 6).

En este sentido, la legitimación de los gobiernos y su cuerpo diplomático, en la época de la globalización, se apoya en la eficacia que demuestran en la atención de las necesidades y aspiraciones de los pueblos a los que representan, especialmente en los países democráticos. Por lo tanto, el Estado y el gobierno siguen siendo instancias públicas de intermediación en dos sentidos: interna con la ("su") población y externa con el mundo. Y, como destaca Celso Lafer, es "esta intermediación externa [que] parte de una visión de la identidad colectiva, de un *nosotros* que señala especificidades. Entre estas especificidades [que caracterizan la identidad internacional de Brasil,] cabe destacar la localización geográfica en el mundo, la experiencia histórica, el código del idioma y de la cultura, los niveles de desarrollo y los datos de la estratificación social" (Lafer, 2002: 23, 24).

Si bien la identidad híbrida predomina en la autopercepción de Brasil, durante el comienzo de la crisis financiera en octubre de 2008 se pudo observar la interesante tendencia de que "Brasil piensa" cada vez más "en grande". Esto se refleja por ejemplo en el hecho de que los viajes del presidente Lula al exterior suelen ser acompañados por un importante equipo de diplomáticos y asesores, tal como delegaciones de empresarios que representan sectores industriales clave de Brasil[53].

52 Traducción propia de la autora, la versión original en portugués dice "O elemento central da política externa do governo é descrito como tendo um papel de 'instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do País'" (Almeida, 2006: 6).

53 Gazeta Mercantil (20.01.2009), *Comercio Exterior: Lula pode fazer nova viagem a China em 2009*; Correio do Povo (12.04.2005), *A viagem de Lula à África,* <http://www.sistemas.aids.gov.br/imprensa/Noticias.asp?NOTCod=63108>, consultado el 20 de enero 2008.

Además se acumulan afirmaciones de que las economías emergentes ya no dependen del Fondo Monetario Internacional que ha perdido su poder e influencia sobre estos países y que Brasil se está convirtiendo en una potencia emergente regional y global, que marca su camino propio a nivel internacional[54]. En esta línea el presidente Lula destaca, que "Brasil nunca estuvo en una posición mejor para enfrentarse a los desafíos y está totalmente consciente de sus crecientes responsabilidades globales"[55].

Estas declaraciones indican la creciente autopercepción de la administración brasileña como potencia global, que participa en la liga de los grandes. Durante la crisis financiera más fuerte que el mundo ha vivido en las últimas décadas, Brasil trata de asumir un papel de liderazgo importante y decisivo, como quedó reflejado por ejemplo durante su presidencia de turno del G20 financiero en la segunda mitad de 2008. Si bien este foro no tiene la legitimidad del FMI y otras instituciones formales, se ha convertido en uno de los principales foros de debate sobre la reorganización de la estructura financiera internacional.

La tendencia brasileña de aspirar a más poder e influencia y asumir más responsabilidades en las relaciones internacionales, se refleja también en un estudio realizado por el CEBRI en 2008 (*Centro Brasileiro de Relações Internacionais*), que se basa en una serie de entrevistas entre los principales actores que influyen en la autodefinición de la identidad internacional de Brasil. Los resultados afirman la autopercepción como potencia emergente que debe aumentar su participación en el escenario global y tener

54 El País (13.01.2008), Fernando Gualdoni, *Los tiempos en los que dependíamos del FMI acabaron,* <http://www.elpais.com/articulo/internacional/tiempos/dependiamos/FMI/acabaron/elpepiint/20081014elpepiint_2/Tes>, consultado el 12 de enero 2008.

55 Traducción propia de la autora, versión original en inglés: "Brazil has never been in a better position to meet the challenges ahead and is fully aware of is growing global responsibilities" (The Economist, 2009: 72).

una presencia más activa en las principales cuestiones internacionales y aumentar su importancia y peso en las relaciones internacionales (de Souza, 2008: 9-10). Esto indica que el ascenso de Brasil en las diferentes estructuras del escenario internacional, es respaldado por una parte importante de los actores nacionales involucrados en la formulación de políticas y estrategias regionales e internacionales.

Respecto al incremento de relaciones bi- y multilaterales y el intenso empeño de Brasil en diversas actividades diplomáticas (cumbres, visitas oficiales, etc.) en todas las estructuras (en particular la OMC en la estructura de la producción; el G20 financiero y el FMI en la estructura de finanzas; el CSNU en la estructura de la seguridad y el foro de Accra y PNUD en la estructura del bienestar) y diferentes frentes, existen criticas que lo interpretan como un desvío y una falta de centrarse en objetivos prioritarios, que conlleva un desgaste diplomático y poco impacto (de Souza, 2008: 11; Almeida y Gregory, 2009; Hofmeister, 2008). Sin embargo, ha sido justamente este activismo internacional, en combinación con los diferentes factores de los cambios estructurales y el incremento de capacidades materiales, en particular económicas y financieras, que ha proporcionado a Brasil una alta visibilidad y mucho protagonismo en el escenario internacional y que ha reafirmado su identidad diferenciada como potencia emergente y país híbrido en el escenario global.

Pero, a pesar de que las aspiraciones de Brasil sean altas en el sentido de querer participar más activamente e influir en las relaciones internacionales, la mayoría de los actores entrevistados percibe al país como una potencia más en un orden multipolar que está emergiendo, donde las tradicionales "grandes" mantienen su posición pero tendrán que compartir el poder con las potencias emergentes entre las cuales se situaría Brasil (de Souza, 2008: 12).

Por lo tanto, se puede destacar que en términos generales Brasil se autopercibe como una de las potencias emergentes y subraya su preferencia por un orden internacional multipolar con diferentes centros de poder.

El estudio realizado por el CEBRI afirma también la autopercepción de una identidad híbrida entre Norte y Sur: alrededor de un 41% de los entrevistados aboga por una diversificación de las relaciones exteriores de Brasil, fortaleciendo los lazos tanto con el Norte como con el Sur, mientras un 26% priorizaría el Norte y un 31% el Sur (de Souza, 2008: 17 y 18).

En este sentido, Brasil se entiende por lo general como un país intermedio y emergente, cuya gran tarea en el sistema internacional es la mediación entre Norte y Sur, ya que pertenece al mundo en vías al desarrollo y al mundo industrializado a la vez. Los tres factores u objetivos que Brasil persigue tanto a nivel doméstico como internacional son según el Embajador brasileño Seixas Corrêa (2008): (1) la sostenibilidad económica (el equilibrio de los datos económicos, no inflación etc.); (2) la distribución equilibrada de la riqueza (en el mercado doméstico e internacional, sostenibilidad del social del mercado); (3) la promoción de la democracia en el campo político.

La política internacional se caracteriza, por lo tanto, en primer lugar por la preferencia por el multilateralismo (antes del bilateralismo), dado que especialmente en el comercio exterior cuenta con un alto nivel de diversificación lo que también corresponde al campo político como alega personal diplomático destacado y el Ministro de Relaciones Exteriores de la administración Lula (Seixas Corrêa, 2008; Amorim, 2007: 3).

En este contexto, el foro de diálogo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica)[56] parece ser una de las expresiones visibles y evidentes de

56 *IBSA: India, Brazil, South Africa,* <http://www.ibsa-trilateral.org/>, consultado el 20 de enero 2008.

la identidad internacional de Brasil y en particular de sus aspiraciones de jugar un papel más importante y decisivo en el escenario global. Seixas Corrêa afirma que "IBSA, como foro de diálogo era una buena idea del gobierno brasileño con la cual quería mostrar cómo es posible establecer vínculos entre tres grandes democracias del Sur. El foro de diálogo IBSA está dando una señal poderosa que éstas potencias están preparados para influir en las cuestiones clave globales" (Seixas Corrêa, 2008).

Según el Embajador brasileño Pimentel (2008), IBSA ha sido creado, por iniciativa de Mbeki y Lula, como algo equivalente al G8 para el Sur con menor número de países miembros que el G-77 u otras alianzas de países del Sur para agilizar su coordinación y cooperación en los temas clave del sistema internacional. El prestigio de IBSA, percibido como foro internacional que reúne tres aliados importantes por Washington y Bruselas, es un factor clave para su existencia. Para Brasil, el foro de diálogo IBSA es antes de todo un instrumento diplomático entendido como una construcción política, para facilitar la comunicación con otras potencias del Sur respecto a grandes temas globales (Pimentel, 2008).

La crisis financiera ha refortalecido el argumento que las potencias emergentes deben estar incluidos en las negociaciones de un G8 ampliado. A la vez, empieza a surgir la percepción del G20 financiero como foro alternativo al G8 (Leininger, 2009). Pero según representantes del cuerpo diplomático brasileño es necesario que los grandes países del Sur se coordinen para que puedan tener más influencia, y que haya cierto liderazgo, para tener una voz de los países emergentes. En este sentido el foro de diálogo IBSA ha podido establecer reuniones regulares de sus ministros de hacienda y los directivos de los Bancos Nacionales (Pimentel, 2008).

Aparte de su identidad política como potencia emergente híbrida, Brasil ha empezado a aplicar en diferentes ámbitos el con-

cepto de "marca país" promoviendo un perfil destacado y positivo en todas las estructuras y en particular respecto al turismo y los productos de exportación.

Desde los años setenta existen en las relaciones internacionales diferentes intentos de lo que se llama *country branding*, es decir construir y promover una "marca país". Este suele ser dirigido en primer lugar al sector productivo. Sin embargo, los esfuerzos de promover un valor añadido y una marca distintiva de un país, tienen el origen en y a la vez influencian a las cuatro estructuras primarias, al afectar de manera significativa la identidad internacional del actor y la visibilidad de ésta. En este sentido, se destaca que poco vale que un país cuente con valores y capacidades únicas, si éstas no son reconocidas y asociadas con aquel país (Athias y Echegaray, 2006: 2).

Los esfuerzos de crear una marca país, tienen el propósito general de situarlo de manera favorable frente al mercado doméstico e internacional (Athias y Echegaray, 2006: 2). Pasando esta idea a las relaciones internacionales y este trabajo de investigación en concreto, la construcción y promoción de una identidad positiva de Brasil, aspira a situar el país en una posición mejor y más influyente en las diferentes estructuras del sistema internacional, estimular el consumo de "productos" brasileños y, a la vez, ganar el apoyo para las propias ideas e iniciativas entre los países en vías de desarrollo, las potencias emergentes y además Europa y Estados Unidos en el Norte.

Los resultados de un estudio realizado por la empresa brasileña *Market Analysis*[57], analizando entre otros aspectos la percepción de Brasil en la población de Argentina, México y Brasil mismo, indican que Brasil es asociado con una fuerte imagen positiva, a pesar de tener que enfrentarse aun a problemas como el alto nivel

57 Market Analysis, <http://www.marketanalysis.com.br/mab/>, consultado el 20 de enero 2008.

de violencia urbana, criminalidad organizada, pobreza y desigualdad. Imágenes como las playas y paisajes naturales, fiestas como el carnaval, pasión artística, el fútbol y un pueblo agradable, abierto y positivo predominan (Athias y Echegaray, 2006: 4). Sin embargo, la percepción interna es más negativa, centrándose en disfunciones políticas y los problemas sociales y de criminalidad.

En 2005 Brasil (el Ministerio de Turismo bajo supervisión y financiación del gobierno) terminó la campaña de crear la "Marca Brasil", lanzando en el sector turístico un logo Brasil, tratando de reforzar una imagen positiva y de "diversidad" de Brasil, asociándolo al turismo con todas las facetas posibles que ofrece el país con la selva amazónica, las playas del nordeste, las fiestas de Río de Janeiro, las cataratas en el Sur, etc. (Hoffmann, 2005: 23).

Si bien en el campo del turismo esta imagen prevalece y la identidad de Brasil como un país lleno de diversidades, pluralismo natural y cultural es muy positiva, el desafío consiste en traducir esta imagen de la diversidad y modernidad a los demás sectores, en particular la producción.

Además de los elementos importantes de la autodefinición, la percepción que Brasil tiene de los demás actores y acontecimientos en el escenario global influye también significativamente en la construcción de la identidad internacional de Brasil.

Según el estudio realizado por el CEBRI en 2007 y 2008, para la mayoría de los entrevistados los objetivos de mayor importancia en las relaciones internacionales son la garantía y consolidación de la democracia en Sudamérica a la vez que la integración de la infraestructura (transportes, energía, telecomunicaciones) en el subcontinente y el fortalecimiento del liderazgo regional de Brasil (de Souza, 2008: 36). También objetivos como las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea y Estados Unidos y la "lucha" por un sitio permanente en el Consejo de Seguridad, es

decir cuestiones de política internacional o global, son percibidos como muy importantes (de Souza, 2008: 36).

Estos resultados reflejan que Brasil percibe a su región como base necesaria e importante para su propio desarrollo y crecimiento y la influencia en el escenario internacional. Sin duda, durante la última década, y en particular desde la administración Lula, Brasil ha asumido una posición y un papel híbrido entre Norte y Sur, lo cual trata de convertir en una ventaja comparativa en particular en sus relaciones con Europa.

## 7.3. Las percepciones externas

En la Unión Europea existe por lo general una percepción positiva de Brasil como país emergente que comparte valores como la democracia y el multilateralismo y tiene un papel clave en su América Latina y sobre todo Suramérica (Schünemann, 2009). En esta línea se enmarca la declaración conjunta entre la UE y Brasil publicada como resultado de la cumbre bilateral celebrada en diciembre de 2008 en Río de Janeiro. El documento alega que aparte de los "valores y principios compartidos — tal como la democracia, Estado de derecho, la promoción de derechos humanos y libertades fundamentales — ambos, Brasil y la UE, consideran especialmente importante un sistema multilateral efectivo, centrado en unas Naciones Unidas fuertes, como factor clave para enfocar desafíos globales" (Comisión Europea, 2008: 1)

Además, el documento estratégico de la Comisión Europea de 2007 destaca la visión oficial que "Brasil es una democracia estable que cuenta con un potencial para mejorar su posición, una potencia política emergente tanto en el escenario regional como en el escenario internacional con un creciente poder económico"[58] (Comisión Europea, 2007: 3).

58 Traducción propia de la autora, la versión original en inglés dice "Brazil is a stable democracy with room for further improvement, an emerging political power on both the regional and international scenes, a stabilised and growing economic power", (Comisión Europea, 2007: 3).

Esta percepción se afirma en particular por algunos de los Estados miembros de la UE. El Ministerio de Cooperación de Alemania por ejemplo caracteriza a Brasil oficialmente como *Ankerland* (país ancla), lo que se refiere a su importante papel en la región como factor de estabilidad y promotor de la integración y el desarrollo regional (BMZ, 2004). Además, durante la presidencia alemana del G8 en 2007, Brasil fue invitado a participar en el proceso de Heiligendamm como uno de los países de apertura *(outreach)*. En este contexto, Alemania mostró su alto interés por incorporar potencias emergentes como Brasil en la búsqueda de soluciones y respuestas a desafíos internacionales (BMZ, 2004; Leininger, 2009: 23-24).

A la vez, representantes del cuerpo diplomático estadounidense indican, que se espera de la potencia emergente que asuma más responsabilidades a nivel mundial en vez de jugar en momentos clave la "carta" de pertenecer al mundo en vías al desarrollo. En este sentido, se critica principalmente la supuesta contradicción que Brasil demanda más voz y participación a la vez que rechaza en parte adaptarse a las normas existentes para los países industrializados en campos como por ejemplo la seguridad y el comercio internacionales y el medio ambiente (Liston, 2009).

No obstante, hay una conciencia general en EEUU de la importancia de Brasil como potencia emergente a nivel global y en las Américas, en particular en el contexto de la crisis financiera. La secretaría de Estado de la administración George W. Bush (2005-2009) define que "las naciones emergentes como esenciales para el equilibrio de poder mundial. Tales naciones son responsables, al lado de EEUU, por la construcción de un mundo más democrático y justo. En este contexto, como democracias multiétnicas, la identidad compartida de Brasil y EEUU solamente se refuerza" (Soreanu Pecequilo, 2008: 100).

También el nuevo presidente estadounidense Barack Obama que empezó su administración en 2009, resaltó durante la cumbre del G20 en Londres que ve a Lula como el presidente más popular del mundo[59]. Cabe destacar que persisten las divergencias en cuestiones comerciales en la OMC y respecto a la reforma de Naciones Unidas y en particular la campaña de Brasil para entrar como miembro permanente en el Consejo de Seguridad. No obstante, especialmente desde principios de 2009, EEUU empezaron a mostrarse más abiertos a una posible reforma de las Naciones Unidas, un papel más destacado de Brasil a nivel global y la administración Obama apoya el papel de liderazgo de Brasil en el contexto de la crisis financiera[60] (Soreanu Pecequilo, 2008: 101). En términos generales, predomina la percepción de Brasil como una potencia emergente que comparte valores clave con EEUU y asume un papel cada vez más destacado a nivel global.

Por parte de India, declaraciones oficiales resaltan que Brasil es percibido como una potencia emergente democrática con la cual comparte valores e intereses globales principales como el fomento del multilateralismo, la democratización de las relaciones internacionales y el aumento de la voz y participación de los países emergentes y en vías de desarrollo[61]. En esta línea se enmarca la cooperación entre ambos y Sudáfrica en el contexto del foro de diálogo IBSA desde 2003. Los países IBSA destacan en este foro, que se podría describir como comunidad de valores, su interés común de aumentar su capacidad de influencia en la agenda internacional[62].

59 BBC news (2.04.2009), *Obama: I love this guy,* <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7978816.stm>, consultado el 8 de abril 2009.

60 The White House Blog (14.03.2009), *President Obama: „A wonderful meeting of the minds"*, <http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/14/president-obama-a-wonderful-meeting-of-the-minds/>, consultado el 8 de abril 2009.

61 *Visita oficial ao Brasil do Ministro de Assuntos Exteriores da Índia, Dr. Yashwant Sinha - Comunicado Conjunto,* <http://www.indianembassy.org.br/port/default.htm>, consultado el 8 de abril 2009.

62 IBSA: India, Brazil, South Africa (2003), *Brasilia Declaration,* <http://www.ibsa-trilateral.org//index.php?option=com_content&task=view&id=6&Itemid=16>, consultado el 15 de enero 2008.

En América Latina Brasil es el país con más peso demográfico y que cuenta con el papel más destacado en iniciativas dirigidas a la integración regional. Únicamente México cuenta con un tamaño económico más importante y podría convertirse en un potencial desafiante del protagonismo brasileño en la región. Mientras hasta 2006 México miró sobre todo hacia el Norte y prestó poca atención a América Latina, la administración de Felipe Calderón ha empezado de volver a mirar más hacia la región. En este contexto, Brasil es por lo general percibido de manera positiva desde México, tanto respecto a su papel destacado en el subcontinente como a su integración en el sistema internacional como potencia emergente (Soriano, 2007).

A nivel suramericano, hay diferentes percepciones sobre el papel que Brasil asume y debería cumplir en la región y en el escenario global. Por lo general, su posición y papel destacados, fundada en sus recursos materiales y su activismo político en Sudamérica, es aceptada y raramente percibido como una amenaza. No obstante, en particular desde el punto de vista argentino, "el protagonismo de Brasil como un líder sub-regional genera desconfianza", según el análisis de Botto y Tussie (2007: 49). Sobre todo las aspiraciones de Brasil de entrar como miembro permanente con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su proyección como representante de Sudamérica o incluso América Latina, son contestadas por el principal aliado en el Mercosur (capítulo 8).

No obstante, cabe destacar que durante los últimos años "la percepción de rivalidad y de amenaza mutua de conflicto dio lugar a relaciones de cooperación frente a problemas comunes" (Botto y Tussie, 2007: 53). En este sentido, los procesos de la globalización y los cambios estructurales han fortalecido la conciencia sobre la necesidad de cooperar para enfrentarse a desafíos comunes. A pe-

sar de importantes diferencias en cuestiones puntuales y concretas, como por ejemplo el CSNU y algunas diferencias comerciales, Argentina percibe a Brasil como un socio importante en la región y a nivel global como afirman representantes del cuerpo diplomático argentino.

Mientras que desde Argentina la representatividad regional de Brasil es cuestionada, los países menores de Sudamérica, en particular los países andinos Bolivia, Perú y Ecuador, perciben a Brasil por lo general como el único país con capacidad de liderazgo en la región, como destacan diferentes analistas (véase por ejemplo Kahhat, 2007: 263-265; Camacho Omiste, 2007: 304 y 312-314; Bonilla y Moreano, 2007: 363-366). Representantes oficiales de Bolivia por ejemplo definen a Brasil como el "gran papá" (Aparicio, 2009) y destacan especialmente su rol como mediador en situaciones de conflicto y promotor del desarrollo y la estabilidad entre sus vecinos. Los tres países mencionados apoyan oficialmente su candidatura a ser miembro permanente en el CSNU, considerando que de esta forma la región estaría mejor representada a nivel internacional (8.2.2).

Por parte de Venezuela, Brasil es percibido en términos generales como "socio clave" en la integración suramericana y en la búsqueda de un mundo más multipolar. Como destaca Jacomé (2007), existen "coincidencias en sus agendas internacionales asociadas a la perspectiva de un mundo multipolar, al fortalecimiento de la integración regional y el desarrollo de la complementariedad energética" (Jacomé, 2007: 187). En este contexto, Venezuela apoya la candidatura brasileña a entrar como miembro pleno en el CSNU. No obstante, según Jacomé (2007) existen importantes divergencias sobre cómo promover un mundo más multipolar, cómo fomentar la integración regional y cómo manejar las relaciones con EEUU. Mientras Brasil busca sobre todo la concertación y la cooperación, el gobierno venezolano privilegia la confrontación, tanto a

nivel suramericano como a nivel internacional, en particular con EEUU (Jacomé, 2007: 187).

Cabe destacar que el papel de Brasil como país emergente y potencia regional es cuestionado por algunos de sus vecinos y existen divergencias sobre algunas cuestiones concretas, como por ejemplo su representatividad regional y sus aspiraciones globales. No obstante, si bien existen estas divergencias puntuales, en términos generales las iniciativas brasileñas en la región son bien recibidas y cuentan con el apoyo de los demás países, en particular los más pequeños de la región andina. En este sentido se podría observar, que el peso económico, demográfico y territorial de Brasil en la región le proporciona indudablemente una posición y un papel destacados y le convierte en un socio importante para la mayoría de los países de la región.

Además, como reflejan principalmente las visiones desde la UE, Brasil ha logrado proyectarse a nivel global como un país emergente "basado" en su papel como país estabilizador a nivel regional. Mientras otras potencias, en particular China, son percibidas en muchos campos como amenazas, en el caso brasileño se destaca más las áreas con potencial de cooperación y los valores compartidos. En este sentido, la identidad híbrida de Brasil, un país que reúne características del mundo en vías de desarrollo y del mundo industrializado, es un elemento clave que influye en su papel y posición destacados en las cuatro estructuras primarias de las relaciones internacionales.

# 8. Brasil en la estructura internacional de seguridad

La posición y el papel de Brasil en el ámbito de la seguridad son influidos por los cambios estructurales en esta dimensión. Tal como ha sido especificado anteriormente, la estructura y los cambios en ésta se componen por diferentes factores o subvariables (véase 1.3).

Siguiendo el concepto teórico-metodológico del presente trabajo de investigación, este capítulo se dedica a analizar la posición y el papel de Brasil en la estructura internacional de la seguridad y como esta cambia en el contexto de las transformaciones estructurales. Con este fin, se empieza con una revisión de los cambios más generales en la estructura en la cual se sitúa y con la cual interactúa Brasil, como ha sido expuesto anteriormente. En segundo lugar se procede al análisis más concreto sobre cómo éstos cambios y factores estructurales crean incentivos y oportunidades o límites y costes para el ascenso de Brasil en este contexto.

Este segundo apartado comienza con una breve revisión de los desafíos domésticos transnacionalizados, prestando especial

atención a la dilución de la frontera entre lo interno y lo externo debido a los procesos de globalización y transnacionalización en la estructura de la seguridad. Las principales amenazas de seguridad pública a las cuales se enfrenta Brasil en el contexto de la transnacionalización de la estructura de la seguridad, influyen en la construcción de su identidad internacional e intersubjetiva, en su rol en las instituciones y su capacidad de generar poder estructural.

Después se dedica al análisis concreto de los diferentes subvariables o factores identificados que influyen en la posición y el papel de Brasil en concreto comenzando con las capacidades materiales de seguridad, defensa y militares y en el caso concreto de Brasil se centra en sus recursos relativos en el contexto estructural. Éstos se miden sobre todo a través de indicadores como los gastos militares y el desarrollo tecnológico del la industria y del sector de seguridad y defensa en el país.

La identidad intersubjetiva, parte de la base constituyente ideacional, se evalúa principalmente a través del análisis de discurso (1.3) para identificar la autopercepción, su percepción del mundo y las percepciones que otros actores tienen de Brasil en el ámbito de la seguridad. Este apartado se basa en el capítulo 7, donde se provee un análisis más amplio sobre la construcción histórica e intersubjetiva de la identidad internacional de Brasil.

Además las instituciones juegan un papel clave en la prescripción de roles, el orden en la estructura y la distribución de poder estructural. A su vez, éstos son influidos, conformados y cambiados por los actores mismos. Por lo tanto, la segunda subvariable que influye en la posición y el papel de Brasil y los cambios en éstos son las instituciones, el rol que éstas proscriben a Brasil y la influencia que Brasil tiene en éstas para generar poder estructural. Por lo tanto, se analiza por ejemplo su rol en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) a nivel internacional.

Como ya ha sido destacado, hay que tener en cuenta los factores ideacionales que constituyen las estructuras de poder. Las ideas que radican en la base constituyente, influyen tanto en las instituciones, como en la percepción de las capacidades materiales y sobre todo en la definición y percepción de amenazas y necesidades de protección, como hemos visto. El cambio en éstas influye en la posición y el papel de Brasil. A su vez Brasil como agente que interactúa con la estructura y las ideas que la constituyen, puede generar poder estructural a través de la influencia en éstas. Las ideas dominantes y la capacidad de Brasil de influir en la creación de éstas en la estructura de la seguridad es una subvariable "ideacional" que no cuenta con indicadores muy tangibles. A través de una revisión general en las ideas principales por un lado y un análisis de las posiciones brasileñas frente a éstas y en los debates predominantes en este ámbito se evaluará si la potencia emergente está ascendiendo, tiene un papel como "rule maker" o más bien "rule taker".

La hipótesis general del presente trabajo de investigación (1.2) requiere la interpretación de los resultados del conjunto del análisis de las cuatro estructuras primarias de poder que son interdependientes entre sí. Este capítulo se centra en la estructura de seguridad en concreto y aporta, por lo tanto, una parte a las conclusiones finales.

## 8.1. Cambios estructurales en el ámbito de la seguridad

Como se indicó en el capítulo 5.2, para analizar el papel de Brasil en concreto, es importante tener en cuenta los cambios generales que conllevan los procesos de globalización en la estructura de la seguridad. La estructura influye a los actores, prescribe su margen de maniobra y provee incentivos, oportunidades, costes y limites para su acción. Además, la relación dinámica entre agente y estructura indica que los agentes construyen y (re-)afirman la estructura en la que están inmersos. El presente apartado procede

a un repaso de los cambios estructurales en el ámbito de la seguridad. Aparte de los factores ideacionales constituyentes, como las ideas y percepciones, tiene en cuenta los procesos de transnacionalización y el desplazamiento del poder entre los estados y de éstos hacia los actores privados y los cambios en las instituciones internacionales predominantes en este ámbito.

***Factores ideacionales***

Respecto al ideario en el ámbito de la seguridad, entre el siglo XVII y la primera mitad del siglo XX prevalecía un concepto de seguridad nacional westfaliano vinculada a la soberanía de los Estados. Ese concepto estaba centrado en los Estados como actores constituyentes del sistema internacional y las amenazas dirigidas a éstos.

Incluso hasta el fin de la guerra fría prevaleció el concepto de la seguridad nacional o estatal y para el bloque occidental, EEUU y sus aliados, la entonces Unión Soviética y sus recursos militares han sido percibidos como principal amenaza a la seguridad internacional.

A partir del derrumbe de la Unión Soviética en 1989 y sobre todo en el contexto de la globalización y los cambios en el poder estructural surgió un concepto de seguridad más amplio. Durante las últimas décadas tanto la naturaleza de los conflictos, como los actores involucrados están afectados por los procesos de transnacionalización y la percepción de amenazas a la seguridad se está transformando.

Desafíos como por ejemplo el crimen organizado y el terrorismo transnacional, que están traspasando las fronteras nacionales e involucran actores estatales y privados, exigen nuevas respuestas y las posibles soluciones están cambiando (5.2). En el contexto de la evolución de un concepto de seguridad más amplio, se produjo un cambio de paradigma de la seguridad de los Estados hacia la

seguridad de las personas (seguridad humana) (5.2), la cual puede estar amenazada por actores privados y hasta por los propios Estados.

Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 sobre todo EEUU identificó al terrorismo transnacional como una de las principales amenazas a la seguridad internacional y definió a los llamados Estados frágiles como territorios peligrosos ya que no son controlados ni regulados y se convierten en refugios para terroristas como amenazas transnacionales a la seguridad de otros actores estatales y privados. En el debate internacional se destaca que estos Estados se caracterizan principalmente por no poder o no querer proveer seguridad (humana) a sus ciudadanos, sino al contrario suponer una amenaza para su propia población o no controlar la protección de la seguridad en un sentido amplio (David, 2008: 130). Sin embargo, este debate es caracterizado por su polémica sobre el concepto de "Estados frágiles", las causas e implicaciones, la cuestión de la intervención externa con el objetivo de proveer seguridad humana (véase Sanahuja, 2008a: 344-345).

El concepto de seguridad humana apareció por primera vez de forma explícita en 1994 y ha ganado fuerza particularmente en el siglo veinte y uno. Está íntimamente vinculado al concepto del desarrollo humano, promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (PNUD, 1994: 3-4), y refleja, por lo tanto, la relación de interdependencia entre las estructuras de la seguridad y del bienestar.

Como ha sido mencionado anteriormente, dentro del mismo enfoque de la seguridad humana existen dos conceptos principales, que son complementarios: la ausencia de temores y la ausencia de necesidades (*freedom from fear and freedom from want*). El enfoque amplio de seguridad humana que promueven sobre todo las Naciones Unidas comprende ambos conceptos, o sea: el verse libre

tanto de temores como también de necesidades (Human Security Centre, 2005: viii). Por lo tanto, la seguridad se ve afectada no solamente por los Estados sino también por actores no estatales y por procesos en las estructuras de la producción, de las finanzas y el crédito y del bienestar (véase capítulo 5.2).

Tampoco existe un consenso amplio respecto al concepto de seguridad en sí y ambas líneas siguen dominando el debate político y académico:

(1) el concepto tradicional de la seguridad nacional, enfocado en el Estado como principal objeto, proveedor y a su vez amenaza a la seguridad internacional;

(2) el concepto que algunos llaman seguridad humana, que se centra en los individuos y colectivos humanos.

Como ha sido destacado anteriormente, el carácter constituyente de la base ideacional se refleja en el hecho que el surgimiento del concepto de la seguridad humana tiene su origen en los cambios en las ideas percibidas y aceptadas sobre lo qué significa seguridad, cuales son las amenazas y quién sufre ésas amenazas. Además, el concepto también reconoce la reflexividad de la seguridad en el sentido de que "significa cosas distintas para distintas personas" (Sanahuja, 2008a: 346) y tanto la seguridad en sí como las amenazas dependen de las percepciones como factores ideacionales.

A la vez, el concepto intersubjetivo de seguridad, que sirve como referencia para la comunidad internacional, constituye la estructura que provee los incentivos y costes, oportunidades y límites para los diferentes actores que se sitúan e interactúan con ésta.

En este contexto, el vínculo entre seguridad y desarrollo ha cobrado relevancia y está cada vez más presente en los debates en los foros internacionales (Hurrell, 2007: 192). En el marco de las Naciones Unidas se empezó a aplicar un enfoque más integral ba-

sado en un concepto de seguridad amplio para la promoción de la paz y la seguridad internacionales, que implica la prevención de conflicto, la mediación y la construcción de la paz en situaciones de post-conflicto. Se aspira a aplicar este enfoque a través de iniciativas internacionales como la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas[63] y la operacionalización del concepto de seguridad humana (Hurwitz y Peake, 2004: 1-3 y 5.2: 83-94).

También en los debates sobre cuestiones de seguridad en la Unión Europea se destaca la importancia de vincular la promoción de la paz y la seguridad con la promoción del desarrollo (Youngs, 2007: 1-3 y Kaldor, 2007: 22-25). La génesis de este enfoque amplio de la seguridad se vincula a los cambios estructurales en las relaciones internacionales marcadas por los procesos de la globalización y la emergencia de actores transnacionales.

***La dilución de la separación entre lo doméstico y lo internacional***

En primer lugar es importante recordar, que las amenazas y como son percibidos y la protección de la seguridad han dejado de ser desafíos puramente estatales (5.2). Más allá de las fronteras nacionales y del territorio de Estados, la estructura internacional de la seguridad se caracteriza por una transnacionalización muy difícil de controlar que conlleva una interdependencia entre lugares, acciones y actores a diferentes niveles — estatales y no estatales — en todo el mundo.

En este sentido Rosenau (1997: 3) destaca: "Más que algunos observadores han reconocido que en un mundo que cambia rápidamente y es interdependiente, la separación de los asuntos nacionales e internacionales es problemática".[64] En cierta medida

63 Naciones Unidas, *Comisión de Consolidación de la Paz*, <http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/>, consultado el 20 de abril 2009.

64 Traducción propia de la autora, versión original en inglés: "More than a few observers have come to recognize that in a rapidly changing, interdependent world the separation of national and international affairs is problematic" (Rosenau, 1997: 3).

el crimen y los delitos ya no son cuestiones que se pueden resolver por políticas de seguridad pública limitadas al nivel interno, sino se han convertido en desafíos transnacionales y — al menos en parte — están fuera del control de los gobiernos. Los Estados pierden al menos parcialmente su control sobre el territorio nacional y la capacidad de proveer seguridad a sus ciudadanos.

Por lo tanto, se puede afirmar que se realizó un desplazamiento del poder, al menos en parte, desde los Estados hacia los actores privados en el ámbito de la seguridad. Si bien algunos actores parecen controlar algunas regiones y zonas, todos sufren la incapacidad de ejercer un control completo y de proteger al país, entendido como el territorio y los ciudadanos que residen en el, de fenómenos interdependientes y transnacionalizados como el tráfico con bienes ilícitos (armas, drogas, etc.) y el terrorismo transnacional, que se caracterizan por una dinámica propia. En este sentido, se puede hablar no solo de un desplazamiento del poder de los Estados hacia los actores privados, sino hasta de una dilución del poder (Sanahuja, 2008a: 379), ya que ningún actor, ni estatal ni no-estatal, cuenta con un poder estructural que le permite proveer seguridad de manera unilateral o de controlar la estructura internacional de la seguridad.

Esto quiere decir que además de los cambios en las relaciones de poder entre los actores, el poder estructural parece evaporarse en un vacío, dado que la protección "absoluta o garantizada" de la seguridad se encuentra fuera del alcance exclusivo o unilateral de cualquier actor.

### *Instituciones internacionales y regionales de cooperación multilateral*

Sin embargo, parece que existe una forma que proporciona a los países alguna capacidad de controlar y proteger mejor la seguridad de sus territorios y ciudadanos: la cooperación regional e

internacional. Y más allá de la cooperación interestatal, la transnacionalización de las cuestiones clave en el ámbito de la seguridad requiere la inclusión de actores no estatales en los foros de debate a nivel global y regional, lo que Held *et al.* definen como "*multilayered global governance*" (Held *et al.*, 1999: 85-86). Los países reconocen la necesidad de cooperar a nivel regional e internacional. A la vez se trata de incluir actores no estatales por ejemplo en las negociaciones de paz para hacer frente a las amenazas que son de carácter transnacional y no están limitados a uno o varios Estados (Hurrell, 2007: 192-193).

En este contexto las potencias medias o potencias emergentes están apoyando las organizaciones multilaterales y en particular las Naciones Unidas y buscan aumentar su participación e influencia en éstas en el marco de los cambios estructurales que proveen nuevas oportunidades a la vez que costes y limites para los actores. Además de prescribir el rol de los diferentes actores a través de su estructura, proceso decisorio, etc., las instituciones multilaterales son percibidas como instrumentos importantes de cooperación para enfrentar los desafíos y amenazas globales y proveer seguridad en un sentido amplio, así como para alcanzar un papel más influyente y ejercer poder estructural en el marco de sistema internacional (Fonseca Jr., 2008: 207). A la vez las potencias emergentes, entre ellos especialmente Brasil e India, están exigiendo una democratización de las organizaciones multilaterales, en particular de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, para poder participar de una manera más influyente (Amorim, 2007: 5; Fonseca Jr., 2008: 227; Fortuna Biato, 2009).

Esta reivindicación se basa en los cambios que se han producido en las relaciones de poder entre los Estados a nivel internacional; estos cambios, sin embargo, no se reflejan en la estructura del Consejo de Seguridad en particular y las Naciones Unidas en general. Si bien Estados Unidos siguen siendo la mayor potencia

militar internacional y disponen de alrededor de la mitad de los recursos militares mundiales (SIPRI, 2008), recientemente han sufrido una importante pérdida de legitimidad y reconocimiento, especialmente durante la administración Bush (Costa Vaz, 2006: 11), lo que refleja el papel constituyente de las percepciones, como parte de la base ideacional. Además, debido a las consecuencias y desafíos que presenta la crisis financiera, el actual presidente Barack Obama está enfrentándose a una situación complicada con posibilidades restringidas de movilizar recursos para ampliar el poder estructural de EEUU en el campo de la seguridad.

También es cierto que potencias emergentes como Rusia, China, India y Brasil están ganando importancia en el campo de los recursos materiales a la vez que buscan obtener una posición y un papel más influyentes. Si bien todos los actores están perdiendo poder estructural y control en el contexto de la globalización y transnacionalización, los países emergentes — al participar de manera más activa en foros internacionales y estrechar la cooperación con otros actores — están logrando recuperar o mantener cierto nivel de poder estructural. Por lo tanto, los cambios en la estructura de la seguridad podrían convertirse de cierta manera a una venta de nuevas oportunidades para estos países.

Al mismo tiempo las grandes potencias tradicionales siguen perdiendo su posición y papel privilegiados y a medio plazo una reforma amplia de las Naciones Unidas parece no solo adecuada sino también viable (Fonseca Jr., 2008: 239-242). Además, como destaca Costa Vaz (2007: 12), las potencias emergentes del Sur como Brasil, que tienen una posición y un papel destacados en sus respectivas regiones, juegan un papel clave con respecto a la seguridad regional por su conocimiento y pericia local, cultural e histórica en la promoción de la paz.

No queda duda que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es la institución más dominante y reconocida a nivel mun-

dial en cuestiones de paz y seguridad internacionales (Fonseca Jr., 2008: 206). A nivel regional la Organización de los Estados Americanos constituye de momento la única organización multilateral con un claro mandato de promover la paz y la seguridad regionales. Desde su creación con la Carta de Bogotá[65], en 1948, la OEA integra tanto los países latinoamericanos como también a Canadá y Estados Unidos, y, por lo tanto, tiene un carácter hemisférico.

Si bien es objeto de muchas críticas por su falta de funcionamiento y la predominancia general de EEUU, a lo largo de su existencia ha desempeñado un papel importante en diferentes situaciones conflictivas en el continente. Por ejemplo, poco después de su fundación, consiguió prevenir un conflicto entre Costa Rica y Nicaragua sobre las fronteras al lograr un acuerdo de amistad entre ambos en 1949. También medió entre la República Dominicana y Haití en 1963, cuando ambos se acusaron de actividades ilegales de exilio, y finalmente firmaron un acuerdo que resolvió las divergencias (Herz, 2008: 6 y 12-14). Más recientemente promovió, por ejemplo, la estabilización de las relaciones entre Colombia y Ecuador con la resolución consensuada del 5 de marzo de 2008 (Varas, 2008: 6).

Como expresión de una creciente autonomía de América Latina en el escenario internacional en general y en relación a los EEUU en particular, en los últimos años surgieron una serie de iniciativas regionales, muchas de ellas impulsadas y lideradas por Brasil. En mayo de 2007 Brasil propuso a los Estados de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) la creación del Consejo de Defensa Suramericano. En la cumbre de UNASUR en marzo de 2009 en Chile, los Ministros de Defensa de los Estados miembros lanzaron oficialmente con la Declaración de Santiago de Chile[66] el CDS, con

65 OEA, *Carta de la Organización de los Estados Americanos,* 1948, Bogotá, <http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/a-41.html>, consultado el 20 de abril 2009.

66 UNASUR (marzo 2009), *Declaración de Santiago de Chile,* <http://www.comunidadandina.org/UNASUR/10-3-09com_defensa.htm>, consultado el 20 de abril 2009.

el fin de fomentar una zona de paz en la región y promover una identidad común suramericana.

El nacimiento de este foro en el ámbito suramericano ocurre en un momento en el que los procesos y modelos de integración regionales se están redefiniendo (Sanahuja, 2008b: 39-41 y 45). Los cambios estructurales por un lado y determinadas iniciativas de algunos países de renovar y expandir sus capacidades militares y fuerzas armadas por otro lado están creando además incentivos para colaborar más estrechamente (Calvet, 2008).

El carácter suramericano del CDS y la exclusión de EEUU de ese mecanismo de cooperación en materia de seguridad y defensa es significativo y subraya las tendencias hacia una mayor autonomía de los Estados miembros de UNASUR en cuestiones de seguridad. En efecto, la creación del CDS ha sido percibido por EEUU como una iniciativa de des-institucionalizar la OEA, el hasta entonces único foro hemisférico que trata temas de seguridad (Liston, 2009). Dicho esto, no hay que olvidar que el CDS es una iniciativa muy joven y apenas institucionalizada. Por lo tanto, es pronto para pronunciarse sobre su real influencia en la región.

## 8.2. ¿Cómo afectan los cambios estructurales a la posición y el papel de Brasil en la estructura internacional de la seguridad?

Es en este contexto estructural donde se sitúa Brasil como potencia emergente del Sur, las variables concretas que influyen en el papel y la posición de Brasil como actor internacional en esta estructura son su identidad internacional, y en particular los aspectos que se refieren a cuestiones de seguridad, su capacidad de ejercer influencia en las ideas y las instituciones internacionales (y regionales) y su capacidad material militar y de defensa, que incluye aspectos como el nivel de desarrollo tecnológico.

Además, los factores domésticos tienen cada vez más un carácter transnacional y están vinculados a la estructura internacional, con la cual interactúan. De esta manera los factores "domésticos transnacionalizados" de la seguridad influyen también en el papel que Brasil asume como actor internacional en la estructura internacional de la seguridad.

La dilución de la diferencia entre lo "interno" y lo "externo", cuestiona la separación tradicional entre políticas domésticas y relaciones exteriores. En efecto, el Estado tiene que buscar instrumentos y mecanismos a nivel nacional e internacional para poder coordinar ambas cuestiones y enfrentarse a los desafíos de un sistema internacional globalizado.

El creciente carácter transnacional de las amenazas y desafíos a la seguridad se refleja por ejemplo en el crimen organizado que traspasa las fronteras nacionales sin que el Estado tenga la capacidad para controlarlos.

Para que el Estado pueda enfrentarse de manera eficaz a estas nuevas amenazas a la seguridad, es necesario que fomente un sistema de gobierno regional e internacional en diferentes niveles y ámbitos, buscando respuestas conjuntas a los problemas transnacionales (Held *et al.*, 1999: 85-86).

### 8.2.1. Desafíos "domésticos transnacionalizados"

En el caso de Brasil se pueden destacar sobre todo amenazas como el tráfico con bienes ilícitos, en particular drogas y armas y la violencia urbana y rural en espacios donde el Estado (casi) no está presente o — representado por la policía civil y militar — forma parte del problema al estar involucrado en las redes de la criminalidad y corrupción. El crimen organizado transnacional amenaza la seguridad pública en Brasil, en la región y de forma más indirecta también en el sistema internacional.

Según la ONG brasileña VivaRio[67], en Brasil circulan alrededor de 12 millones 400.000 armas, de las cuales un 90% se encuentra en manos de civiles y cerca de la mitad son armas ilegales. De los armas ilegales, se estima que un 54% pertenece al "mercado informal" y mínimo el 46% está en manos de delincuentes, vinculados al crimen organizado. El estudio también indica que un 76,59% de las armas ilegales que circulan en el país son de origen brasileño, sobre todo fabricadas por las empresas Taurus y Rossi, que cuentan con ganancias millonarias. Solo un 12% viene del extranjero, en particular de EEUU (Bandeira y Bourgois, 2005: 167-169).

Un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por su siglas en inglés) (Waiselfisz, 2008) revela que desde los años ochenta hasta el año 2005 las tasas de criminalidad en Brasil estaban subiendo y solo desde entonces se ha producido una ligera reducción. Un promedio de más de 1500 crímenes por día y alrededor de 26 homicidios por 100.000 personas sitúa al país entre los primeros en el mundo respecto a la violencia armada. Waiselfisz (2008: 13-14) estima que Brasil se encuentra en el décimo quinto puesto de un ranking mundial de homicidios por población total, superado únicamente por países en guerra o conflicto y los países centroamericanos.

Según datos de VivaRio, Brasil ocupa el cuarto puesto entre 112 países respecto a homicidios con armas pequeñas y livianas en relación a la población total. Entre 1993 y 2003 murió una media de 32.555 personas por armas de fuego en el país (Bandeira y Bourgois, 2005: 159-161).

La tasa es aún mayor si se consideran las grandes metrópolis como São Paulo, Río de Janeiro, Recife y Brasilia y más aún si se centra en el grupo de jóvenes masculinos entre 15 y 24 años. La mayoría de los homicidios, un 74,4%, son cometidos con armas de fuego tanto por parte de policías como miembros del crimen

67 VivaRio, <www.vivario.org.br>, consultado el 30 de junio 2009.

organizado que disponen de un importante arsenal de armas, en muchos casos ilegales y procedentes del cuerpo militar o policial (Waiselfisz, 2008: 13-14 y 53-54).

Este elevado nivel de violencia en Brasil tiene un alto coste económico, ya que actores privados y públicos invierten alrededor de un 10,5% del PIB en la protección, la seguridad, la recuperación, etc. (Bandeira y Bourgois, 2005: 183).

El alto número de crímenes y homicidios resulta especialmente llamativo, ya que el país cuenta con una democracia consolidada, en ningún momento vivió una guerra civil o un conflicto armado intraestatal ni tampoco es considerado como Estado frágil, débil o fallido en los respectivos índices[68]. Aún así, existen territorios y zonas, como por ejemplo los barrios marginales de las grandes metrópolis, que están fuera del control del Estado y bajo control del crimen organizado.

Un factor importante que perpetúa el alto nivel de violencia son las desigualdades socio-económicas y la brecha entre los ciudadanos más ricos. Una gran parte de brasileños, que vive en condiciones de pobreza, sufre de problemas tales como las limitaciones en la movilidad social y en el acceso a bienes públicos como la educación y el servicio de salud[69].

Ante la falta de oportunidades para estudiar y entrar en el mercado de trabajo formal, para muchos jóvenes marginalizados,

68 En los índices más relavantes de Estados frágiles o fallidos Brasil no forma parte. Véase por ejemplo la categorización del Banco Mundial de los *"Low Income Countries Under Risk* (LICUS)" o *Fragile States* <http://www.worldbank.org/ieg/licus/licus06_map.html, y el índice de Estados Fallidos publicado por la revista Foreign Policy y la organización Fund For Peace <http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366>, consultado el 15 de abril 2009.

69 El índice Gini, que mide la desigualdad de la renta, de Brasil se eleva a 57,0 en 2007/2008. 100 es desigualdad total y 0 igualdad total. Con este índice todavía muy alto (aunque durante el gobierno de Lula ha bajado algo), Brasil es uno de los países con mayor desigualdad en la región después de Paraguay, Colombia, Bolivia y Haiti y está en el rango 11 de los más desiguales del mundo. Informe del PNUD, <http://hdrstats.undp.org/indicators/147.html>. Un anális más detallado de la situación del bienestar en Brasil se proporcionará en el capítulo 10.1.2.1 enfocado en la estructura del bienestar.

que viven en los barrios más pobres de las grandes metrópolis, una carrera "profesional" en el crimen organizado relacionado con el narcotráfico y el comercio ilegal de armas parece ser la única salida de la pobreza (Dowdney, 2003: 217-218 y Dowdney, 2005: 89-92). La falta de seguridad humana en un sentido amplio y sobre todo la falta de acceso a la educación y al mercado de trabajo para parte de la población perpetúan el alto nivel de criminalidad y la existencia de grupos del crimen transnacional organizado (Flemes y Cholet, 2004: 153 y Szabo de Carvalho y Abramovay, 2008).

Por otro lado, el sector de la justicia — incluyendo la policía civil y militar — sufre de un alto grado de corrupción y miembros corruptos de la policía y de las instituciones de justicia están fomentando la disfuncionalidad del sistema. Según datos de *Transparency International*[70], los partidos políticos, la policía y el sector judicial en Brasil, están entre los más corruptos de la región con un índice entre 4,2 y 4,5, representando 5 el nivel más corrupto y 1 ninguna corrupción (Transparency International, 2004: 27). Además algunos miembros de estos sectores siguen manteniendo muchos vínculos directos e indirectos con el narcotráfico. A la vez destaca Amnistía Internacional, que la impunidad, en particular en relación a crímenes y homicidios cometidos por la miembros de la policía y militares incluyendo casos de tortura en los cárceles, sigue siendo un problema no resuelto (Amnistía Internacional, 2008).

Otro factor importante que perpetua la inseguridad pública en algunas regiones de Brasil es la creciente relación entre la violencia urbana y el crimen organizado, que se inserta en un sistema internacional marcado por los procesos de la globalización y la convivencia de actores estatales y no estatales.

La situación supuestamente "interna" de seguridad, se convierte así en un desafío transnacional. Para enfrentarlo Brasil trata

70 Transparency Internacional, <http://www.transparency.org/>, consultado el 15 de abril 2009.

de emplear un enfoque más amplio, que vincula la política exterior a la doméstica y combina, por ejemplo, reformas en las instituciones del gobierno que están involucrados de manera directa o indirecta con iniciativas multilaterales a nivel regional e internacional.

Existen varios programas locales e internacionales impulsados por ONG como VivaRio[71] y también iniciativas del gobierno y de los Estados Federales, que tratan de mejorar el sistema policial, disminuir la corrupción y mejorar la coordinación entre las diferentes entidades federales y estatales:

El Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci[72]), lanzado en 2007 por el gobierno, integra por ejemplo el Ministerio de Justicia, las diferentes entidades de seguridad pública a nivel federal y estatal (policía federal, militar y civil, etc.) y colabora estrechamente con organizaciones de la sociedad civil. Los proyectos en el marco de Pronasci combinan iniciativas sociales con programas de formación para policías y mecanismos de coordinación entre los diferentes órganos.

Además existen iniciativas de estrechar la colaboración entre la policía federal e INTERPOL para fomentar la cooperación regional e internacional de las entidades de seguridad pública, para enfrentarse a los desafíos transnacionales, en particular el tráfico

71 VivaRio trabaja actualmente sobre todo con dos programas para la capacitación, reforma y mejora de las instituciones policiales, principalmente en Rio de Janeiro pero también con un enfoque más amplio a todo Brasil e incluso América Latina. Entre los diferentes proyectos destaca la "Red de Policías y Sociedad Civil en América Latina" es orientado a fomentar el debate entre ambos grupos, capacitar los policías para el diálogo y la mediación en conflictos y crear una plataforma para el intercambio de experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas. Véase VivaRio, <http://www.vivario.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1440&sid=22>. Otro proyecto, "Desarrollo Institucional de la Policía Militar de Río de Janeiro", apoya a la Policía Militar de éste Estado en la modernización y reforma institucional, <http://www.vivario.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1437&sid=22>, consultado el 20 de abril 2009.

72 Ministério da Justiça, *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)*, <http://www.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJF4F53AB1PTBRNN.htm>.

ilegal de drogas y armas. En esta línea se enmarca también el envío de un representante permanente de Brasil a la central de INTERPOL en Lyón, Francia, a partir de marzo de 2009[73].

A través de diferentes canales gubernamentales y de la sociedad civil, Brasil trata de exportar sus buenas prácticas y experiencias a nivel nacional y su "tecnología social" mediante la cooperación Sur-Sur. Un ejemplo son las actividades que realiza VivaRio en uno de los barrios más pobres y violentos de Port-au-Prince en Haití, Bel Air, donde la ONG desarrolla desde 2004 diferentes proyectos en la lucha contra la violencia armada[74].

Otra iniciativa es el proyecto común entre el departamento de la policía federal de Brasil y la Oficina Drogas y Armas de las Naciones Unidas (UNODC[75], por sus siglas en inglés) de cooperación Sur-Sur para combatir el crimen organizado. Este programa se dirige a agentes de policía y expertos en criminología de Cabo Verde, Guinea Bissau, São Tomé e Príncipe, Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela, que durante los primeros meses del año 2008 se reunieron en la academia de la policía federal en Brasilia para cursos de formación y capacitación para combatir con más eficacia el crimen organizado (UNODC, 2008).

Es evidente que los factores "domésticos transnacionalizados" influyen en la identidad internacional de Brasil y, por lo tanto, en la autopercepción y el papel que asume como país emergente y actor global. Cuando Brasil se involucra por ejemplo en las negociaciones sobre normas para el combate del tráfico ilegal de armas pequeñas

73 Ministério da Justiça (febrero 2009), *Segurança Pública-Interpol,* <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ4E0605EDITEMID94DB060533944896A464B8F96A0B1310PTBRNN.htm>, consultado el 20 de abril 2009.

74 Véase VivaRio, <http://www.vivario.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=22&infoid=1676>, consultado el 20 de abril 2009.

75 United Nations Drugs and Crime Office (UNODC), <http://www.unodc.org/>, consultado el 23 de abril 2009.

y del narcotráfico, tiene dos objetivos generales. Por un lado trata de proyectarse a nivel internacional como actor global e influyente y aumentar su poder estructural. Por otro lado aspira a mejorar su nivel de desarrollo interno, lo que implica bajar los niveles de violencia urbana y de criminalidad en general.

### 8.2.2. La identidad internacional de Brasil en la estructura de la seguridad

*Autopercepción*

El papel que Brasil está asumiendo a nivel internacional en el ámbito de la seguridad está estrechamente relacionado con su situación interna, el desafío del crimen transnacional organizado y la necesidad de promover estabilidad y seguridad a nivel regional para poder progresar en cuestiones domésticas y consolidar y mejorar su posición en las relaciones internacionales. El estudio de de Souza (2008: 30) subraya esta percepción, al destacar la afirmación de los actores de la política internacional de Brasil "de todos modos, la distinción entre la seguridad pública y la seguridad colectiva (internacional) se ha vuelto incorrecta en la medida en que nuevas amenazas, como la criminalidad transnacional y el terrorismo, se están sumando a los enfrentamientos clásicos entre los países".[76]

Durante la guerra fría y hasta finales de los años ochenta, Brasil asumió una identidad menos visible y activa en la estructura internacional de la seguridad centrándose más bien en cuestiones domésticas en este ámbito. Si bien, como ha sido señalizado anteriormente, mantuvo relaciones pacíficas con los países vecinos suramericanos, no asumió un papel destacado en la promoción de la paz y estabilidad regionales. Con la democratización Brasil empezó

76 Traducción propia de la autora, versión original en portugués: "de todo modo, a distinção entre segurança pública e segurança coletiva (internacional) tornou-se imprecisa à medida em que novas ameaças, como a criminalidade transnacional e o terrorismo, vieram somar-se aos enfrentamentos clássicos entre países" (de Souza, 2008: 30).

a construir un papel más activo y a participar en diferentes instituciones y foros regionales e internacionales con propuestas más concretas y con una involucración pro-activa en vez de defensiva.

En particular desde los años noventa y con más énfasis todavía durante la primera década de siglo XXI, la posición híbrida que Brasil ocupa entre el Norte o el mundo desarrollado y el Sur o el mundo en vías de desarrollo y su proyección como abogado de los intereses de los países en vías de desarrollo son elementos clave de su identidad internacional. En este sentido, la realidad de Brasil contiene ambos "mundos", lo cual queda reflejado en su identidad internacional y la política internacional de Brasil, que no dispone de altas capacidades militares. Por lo tanto, Brasil da una clara preferencia a la diplomacia y la negociación en la solución de conflictos y el apoyo al multilateralismo a nivel regional y global (7.2) y trata de confirmar una imagen como potencia pacificadora y promotor de desarrollo y estabilidad.

Como se verá más adelante (capítulo 8.2.4), la capacidad material en términos de equipamiento militar, de defensa y de seguridad de Brasil es limitada, sobre todo cuando se compara con otras potencias emergentes en el ámbito internacional. Brasil enfatiza más los medios diplomáticos para promover y garantizar la paz y la seguridad a nivel regional. Además promueve la cooperación multilateral en el escenario internacional para enfrentar los desafíos en materia de seguridad (Amorim, 2007: 4). Estos factores reflejan la identidad internacional de Brasil en la estructura de la seguridad como potencia emergente e intermedia.

Además, con excepción del liderazgo militar que Brasil asumió en la misión de paz en Haití, su identidad en la estructura de seguridad, y en particular en el ámbito regional, responde más a los rasgos de un "soft security actor", es decir un actor suave de seguridad (Fortuna Biato, 2009). Brasil trata de evitar el uso de la

fuerza militar y de enfocar la promoción de la paz y la seguridad a través de iniciativas de integración regional, la cooperación al desarrollo, el apoyo a la democracia y las instituciones democráticas en su vecindad y la mediación diplomática y la prevención de conflictos. Como destaca el Embajador Cardim, director del *Instituto Brasileiro de Pesquisa de Relações Internacionais* (IPRI) del Itamaraty, Brasil nunca concentró una capacidad militar considerable ni tiene ambiciones de convertirse en una potencia militar, sino se presenta en el escenario internacional como defensor de ideas y valores y los foros multilaterales, en particular la ONU, son plataformas importantes para esto (Cardim, 2009).

El liderazgo militar de Brasil en la Misión de Paz de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH, por sus siglas en francés) es, según oficiales del gobierno brasileño, principalmente motivado por el deseo de afirmar esta identidad internacional de Brasil como potencia emergente e importante actor global en el ámbito de la seguridad. Mientras cuestiones como el entrenamiento de las tropas brasileñas en esta misión están en segundo plano, la señal del compromiso de Brasil con las Naciones Unidas y la seguridad internacional son identificados como objetivos principales (de Souza, 2008: 83).

Por lo tanto, sus aspiraciones a asumir más responsabilidades y sobre todo a participar más activamente en los procesos de decisión internacionales no se basan en sus capacidades militares. Al contrario, Brasil trata de "crear" su valor añadido como potencia pacificadora a través de medios diplomáticos, la participación en instituciones multilaterales y políticas de promoción del desarrollo socio-económico aplicando implícitamente un enfoque de seguridad humana en el sentido amplio.

A la vez, algunos de los objetivos principales de la política exterior brasileña son la lucha contra el tráfico transnacional de

drogas, la cooperación suramericana en el ámbito de la defensa y la protección del Amazonas (de Souza, 2008: 36 y Costa Vaz, 2009). Esto coincide con los desafíos de la seguridad pública en Brasil (véase capítulo 8.2.1), que influyen de manera importante en su identidad internacional y las percepciones de amenazas en el ámbito de la seguridad. La prioridad regional queda también reflejada en la Estrategia Nacional de Defensa, aprobada el 17 de diciembre de 2008, que destaca que la integración regional debe ser un objetivo clave para promover la paz y seguridad en el subcontinente y en Brasil en particular (Ministerio de Defensa, 2008: 9).

Partiendo de este contexto regional, Brasil define su identidad internacional como una potencia emergente de dimensiones continentales con especial interés en la integración regional para fomentar el desarrollo y la estabilidad en su vecindad, percibiendo estos factores como básicos para su propio desarrollo. Mientras Brasil aspira a jugar un papel más decisivo a nivel internacional en el ámbito de la seguridad, prevalecen cuestiones regionales en su agenda concreta de seguridad y defensa (de Souza, 2008: 82).

Por lo tanto, un elemento básico de la política de seguridad doméstica e internacional de Brasil es una estrecha colaboración con los países de Sudamérica, para que pueda aumentar su influencia en y su control sobre la seguridad a nivel regional, vinculada a la propia seguridad pública a nivel nacional, y en particular sobre la región del Amazonas (Ministerio de Defensa, 2008: 7 y 9). Como destaca el estudio de de Souza (2008: 30), "en este sentido, mantener la seguridad dentro del propio territorio nacional exige una activa colaboración con los otros países de la región"[77].

Aparte de que la seguridad y la estabilidad en su región son percibidas como condición clave para el propio desarrollo, Brasil

77 Traducción propia de la autora, versión original en portugués: "neste sentido, manter a segurança dentro do próprio território nacional exige ativa colaboração entre os países da região" (de Souza, 2008: 30).

recurre a su papel destacado en la región para su proyección internacional. En este sentido se autodefine como representante de América Latina en el contexto de su campaña por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Considera imprescindible que América Latina, a través de Brasil como miembro permanente del CSNU, tenga una presencia diplomática mayor y más decisiva en las Naciones Unidas para garantizar su legitimidad y fortalecer su carácter en tanto organización internacional democrática e inclusiva.

El discurso oficial[78], en particular del presidente Lula, afirma la autopercepción de Brasil, que define su identidad en la estructura de la seguridad en primer lugar por la promoción de la paz y el desarrollo a través de organismos multilaterales, la mediación y la diplomacia como pilares clave de su política exterior. En este sentido Brasil busca proyectarse en el escenario internacional como una potencia pacificadora y estabilizadora en su región, un papel que es cuestionado por algunos otros actores a la vez que es reafirmado por otra parte de las percepciones externas:

***Percepciones Externas***

Especialmente por la Unión Europea, los países miembros y la Comisión, Brasil es percibido como una potencia regional pacificadora y estabilizadora, que promueve el desarrollo económico en su vecindad así como una política conciliadora y de negociación (Comisión Europea, 2007: 7-8). Al mismo tiempo, es percibido como una potencia emergente a nivel global, con la cual hay que contar y, por lo tanto, conviene tomar en cuenta en los debates internacionales, como subrayó por ejemplo la canciller

78 Véase por ejemplo *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante discussão sobre temas de interesse global*, La Haya, Países Bajos, 11 de abril 2008, Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3281>, consultado el 15 de abril 2008.

alemana Angela Merkel al incluir Brasil en el "proceso de Heiligendamm" para dialogar con los G8[79].

Sin embargo, en términos de seguridad internacional Brasil no es un país prioritario para la CE por el momento. Si bien la seguridad en un sentido amplio y vinculado con el desarrollo socio-económico forma parte del diálogo político bilateral, ni en el plan estratégico ni en la cumbre en diciembre de 2008 cuestiones de seguridad han tenido algún protagonismo y solamente se mencionaron en el contexto del apoyo conjunto al sistema multilateral de las Naciones Unidas (Burgsmüller, 2009; Comisión Europea, 2008: 1-3).

El liderazgo militar de Brasil en la MINUSTAH es generalmente bien visto desde Europa, y percibido como un incremento en la responsabilidad que Brasil asume a nivel global. Pero, por diferentes factores, la cooperación concreta entre Brasil y la UE, la Comisión Europea y los Estados miembros, en el ámbito de la seguridad es todavía muy limitada. Aunque entre Francia y Brasil haya importantes intercambios comerciales en la industria militar, a nivel político la cooperación entre Brasil y la UE y sus Estados miembros en los foros internacionales no pasa de la reafirmación de unos valores básicos compartidos, como por ejemplo el multilateralismo. En este contexto, Brasil es percibido como un socio natural, al apoyar el multilateralismo y el derecho internacional.

Alemania, por ejemplo, identifica a Brasil como un *Ankerland,* "país ancla", en la región, es decir de especial importancia para la estabilidad, la paz y el desarrollo de Sudamérica (BMZ, 2004). En una cumbre bilateral a finales de 2008, Francia ha firmado acuerdos importantes en el campo de la industria militar y de defensa con Brasil (8.2.4).

79 Bundesregierung, *Heiligendamm Prozess,* <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/2007-06-08-heiligendamm-prozess.html>, consultado el 20 de julio 2007.

Desde EEUU Brasil recibe críticas importantes respecto a su posición híbrida, que se percibe más bien como indecisa. Según representantes de la Embajada estadounidense en Brasilia, se reclama a Brasil que asuma más responsabilidades, tanto a nivel regional como internacional y tome una posición más decidida y clara frente a las cuestiones clave de seguridad internacional. Las ambiciones brasileñas de ser miembro permanente del CSNU son vistas como exageradas por el momento, ya que se considera que a pesar del liderazgo militar que está asumiendo en el marco de la misión de paz en Haití, eso no es suficiente para demostrar su real apoyo a éste organismo multilateral (Liston, 2009).

Las percepciones de los países suramericanos respecto al papel de Brasil en la región y su posición como "defensor" de sus intereses o su representante son muy diferentes. Mientras Argentina por ejemplo critica la candidatura "unilateral" de Brasil a entrar como miembro permanente en el CSNU[80], Bolivia apoya esta iniciativa y se siente de cierta forma representado por Brasil (Embajador Ocampo, 2009, Camacho Omeste, 2007: 304). También la política regional de Brasil es cuestionada por parte de sus vecinos y algunos perciben que sus intenciones de fomentar la integración regional carecen en muchos casos de compromiso y voluntad política (Hofmeister, 2008: 1 y 6-7).

En este sentido, Brasil cuenta sobre todo con el apoyo de los países más pequeños de la región, ya que la integración regional en general y la promoción de paz y seguridad regionales son inconcebibles sin Brasil, dado que ocupa la mitad del territorio suramericano, es la potencia económica más fuerte y comparte fronteras con casi todos los países suramericanos. Por ejemplo, desde Bolivia se percibe a Brasil como un "papá mayor" en la región, cuyo presi-

80 Misión Permanente de la República de Argentina ante las Naciones Unidas, *Posición argentina sobre Reforma de Naciones Unidas y Cumbre Mundial 2005*, <http://www.un.int/argentina/espanol/reforma.htm>, consultado el 13 de marzo 2008.

dente "hábil" logra manejar muy bien la posición entre el mundo en vías de desarrollo y el mundo industrializado (Aparicio, 2009). Además, el embajador boliviano en Brasil, René Mauricio Dorfler Ocampo, destaca que las relaciones son muy buenas y que Brasil cuenta con el apoyo total a su candidatura en el CSNU (Ocampo, 2009). También Perú apoya las aspiraciones brasileñas de entrar como miembro permanente en el CSNU. Ambos países vecinos de Brasil afirman que de esta forma la región sería mejor representada a nivel internacional (Camacho Omeste, 2007: 304; Kahhat, 2007: 263). Además, Chile también apoya la candidatura de Brasil, ya que considera que es "el único país de la región con capacidad de plantear que su [CSNU] modificación lo incluya como miembro permanente" (Álvarez y Fuentes, 2007: 283).

Con Argentina Brasil tiene buenas relaciones en cuestiones de seguridad a nivel regional e iniciativas como el CDS suelen contar con el apoyo del vecino. A pesar de ciertas divergencias respecto a prioridades nacionales y el rol de las fuerzas armadas, por lo general se puede constatar que desde los años noventa la "percepción de rivalidad y de amenaza mutua de conflicto deja lugar a relaciones de cooperación frente a problemas comunes" (Botto y Tussie, 2007: 53).

Sin embargo, la naturaleza representativa de Brasil como potencia latinoamericana a nivel internacional, en particular en el CSNU, es contestada por su socio más importante del Cono Sur. Argentina, junto con el grupo "Uniéndonos por el consenso"[81], está en contra de incorporar nuevos miembros privilegiados y considera que esto crearía hegemonías artificiales que hoy no existen a lo largo de las regiones. Además de Argentina, también Colombia y

81 Misión Permanente de la República de Argentina ante las Naciones Unidas, *Posición argentina sobre Reforma de Naciones Unidas y Cumbre Mundial 2005,* <http://www.un.int/argentina/espanol/reforma.htm>, consultado el 15 de marzo 2008.

México se oponen abiertamente a la candidatura brasileña en el CSNU, ya que ambos forman parte del grupo mencionado[82].

A nivel regional, Colombia está apoyando durante los últimos años iniciativas brasileñas y la creación de UNASUR y del CDS ha causado reacciones positivas. A pesar de que el gobierno colombiano prioriza oficialmente la relación con EEUU, últimamente ha manifestado su interés en promover la integración suramericana también en el campo de seguridad (Ramírez, 2007: 171).

Teniendo en cuenta los factores analizados en los párrafos anteriores, llama la atención la diferencia de Brasil con los otros países "BRIC", las potencias económicas China, India y Rusia. Mientras éstos cuentan con importantes recursos militares y económicos, y especialmente China y Rusia tienen una estrategia internacional mucho más agresiva y claramente orientada a ganar un espacio entre las grandes potencias, Brasil opta por destacar justamente sus vínculos con el mundo en vías de desarrollo y su identidad como potencia emergente del Sur, sin dejar de perseguir su objetivo de ganar más influencia en el escenario global en el ámbito de seguridad.

### 8.2.3. La capacidad de Brasil de ejercer influencia en las ideas e instituciones internacionales de seguridad: ¿"rule taker" o "rule maker"?

Basado en su identidad híbrida como potencia emergente en el escenario internacional, Brasil apoya el multilateralismo y no busca cambiar el sistema en sí, sino aspira a participar en el juego internacional y en la definición de sus reglas (Amorim, 2007: 11).

82 Global Policy Forum, *Position Paper of the Group of Like-Minded Countries "United for Consensus"*, febrero 2005, <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2005/0218likeminded.htm>, consultado el 15 de marzo 2008.

La transición a la democracia después de veinte años de dictadura militar en 1985 y la lenta pero progresiva apertura económica y política de Brasil que siguió, coincidió con una aceleración de los procesos de globalización a nivel internacional. A la vez surgieron nuevos desafíos de seguridad que requerían nuevas ideas y enfoques más amplios. En este contexto de cambios el concepto de seguridad humana empezó a dominar los debates en la agenda internacional de seguridad (5.2 y 8.1).

El concepto de seguridad humana no recibe mucha atención en los debates políticos en Brasil y, por lo general, tiene difícil cabida en el ideario de las fuerzas armadas (Ramalho Rocha, 2009). Por el momento, no existe una declaración ni una postura oficial respecto al concepto. Sin embargo, en el discurso político de Brasil y particularmente en la postura oficial del presidente Lula da Silva, se destaca el vínculo entre seguridad, desarrollo y justicia social y la importancia de tener en cuenta los individuos humanos al promover seguridad en un sentido amplio (Lula da Silva, 2003).

Las percepciones en Brasil respecto a las amenazas a la seguridad afirman esta visión, que va más allá del concepto tradicional de seguridad centrado en los Estados ya que se considera el vínculo entre seguridad y desarrollo humano. En este sentido, la falta de desarrollo es visto como una de las principales causas de la inseguridad de los ciudadanos brasileños y los seres humanos en general (de Souza, 2008: 93).

Además, en la práctica se aplica de manera indirecta un concepto más amplio de la seguridad, vinculando la promoción de la paz con el desarrollo humano. En este contexto el director de la Agencia Brasileña de Cooperación, Marco Farani, destaca que hay un creciente interés en vincular seguridad y desarrollo en la política doméstica y las acciones en el exterior. Si bien, por el momento la cooperación con el Ministerio de Defensa es limitada y se centra

únicamente en el entrenamiento para militares en cuestiones de cooperación técnica, ya es un primer paso hacia la operacionalización de un concepto amplio de seguridad o seguridad humana (Farani, 2009).

Por otro lado, las fuerzas armadas asumen en situaciones o lugares concretos, como por ejemplo en las regiones fronterizas escasamente pobladas o en la Misión de Paz en Haití, funciones que se dirigen más a la protección de la seguridad humana en un sentido amplio. En este contexto, los militares se encargan por ejemplo de proveer servicios médicos en el Amazonas y de realizar acciones cívico-sociales en las chabolas (Ramalho Rocha, 2009). También cabe destacar la combinación de la respuesta militar con los proyectos de cooperación al desarrollo en el caso de Haití (Valler Filho, 2007: 211; véase capítulo 9.2.3).

Por el momento Brasil no es uno de los actores con alta capacidad de influencia que dominan el debate sobre las diferentes ideas y conceptos de seguridad en el escenario internacional. Se podría describir más bien como un "rule taker" al aceptar las tendencias generales en el ámbito de la seguridad a nivel global.

En este sentido, hizo concesiones en su tradicional defensa de la no-intervención y la soberanía estatal al asumir el liderazgo militar de la Operación de Paz de las Naciones Unidas en Haití. No obstante cabe destacar, que solo admite la intervención en otro Estado bajo el mandato de las Naciones Unidas (Ramalho Rocha, 2009).

Brasil asume una posición parecida respecto a la cuestión de Estados institucionalmente frágiles o en situaciones de crisis. No cuenta con una visión oficial consensuada hacía los Estados frágiles y tampoco existe una estrategia oficial para operacionalizar el concepto de seguridad humana en situaciones de fragilidad (Ramalho Rocha, 2009; Albuquerque, 2007).

Cabe destacar que el concepto de Estado frágil es reconocido en los debates no oficiales, si bien con mucha cautela y cuidado. En este sentido Albuquerque destaca que "el objetivo de la cooperación internacional no es el Estado frágil o débil y sus instituciones y procesos políticos (o falta de éstos), sino los individuos excluidos del bienestar general" (Albuquerque, 2007: 26).

Esta idea, que relaciona de manera directa la seguridad con el desarrollo, refleja a la vez el importante vínculo entre la estructura de la seguridad y la del bienestar, siendo el desarrollo y bienestar de una sociedad una condición clave para su seguridad y vise versa.

***Brasil en las Naciones Unidas: la reforma del CSNU y la participación en Operaciones de Paz***

Brasil se identifica como país emergente y busca aumentar su influencia en la estructura internacional de la seguridad. En esta línea también se enmarca el rol que asume en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales. La potencia emergente apoya el multilateralismo y aspira a tener más influencia en los foros y mecanismos decisivos (Amorim, 2007:11). También, particularmente desde mediados de los años noventa, participa en y apoya a la construcción de foros y organizaciones internacionales multilaterales, basados en los principios de la igualdad entre las naciones, el pacifismo y la preferencia por las negociaciones y la mediación como formas prioritarias para la resolución de conflictos (Barbosa, 1996; Amorim, 2007: 11).

En este contexto, el Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, destaca que, "Brasil es defensor intransigente de soluciones pacíficas y tiene manifestada su preferencia por la vía multilateral para resolver conflictos. (…) El multilateralismo encuentra en las Naciones Unidas su expresión más legítima. (…) Su legitimidad

más grande deriva de su vocación universal y de la representatividad de su composición"[83] (Amorim, 2007: 8).

La potencia emergente aboga oficialmente por la democratización de los procesos de toma de decisión en los foros multilaterales (Fortuna Biato, 2009 y Cardim, 2009). Al contrario de su posición menos activa y más bien defensiva hasta los años ochenta, trata desde el final de la dictadura militar de influir con propuestas concretas y la búsqueda de participar en las decisiones y la creación de reglas internacionales. En esta línea se enmarca su campaña por un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Caldeira Brant, 2008). Brasil busca incrementar la voz y la participación de los países emergentes del Sur con el fin de establecer un sistema más representativo y un organismo basado en la transparencia y los principios democráticos.

La reforma de las Naciones Unidas y en particular la ampliación del CSNU quedó hasta hoy día bloqueada principalmente por una falta de acuerdo entre los cinco miembros permanentes por un lado y la crítica, que se une sobre todo en el grupo "Uniéndose por el consenso", de otros Estados miembros de las Naciones Unidas. Además, cada uno de los candidatos a un asiento permanente, que juntos forman el G-4 (Alemania, India, Japón y Brasil) cuentan con oposiciones fuertes en Europa, Asia y América Latina.

Sin perjuicio de esto, Brasil es un miembro importante de las Naciones Unidas desde su creación en octubre de 1945 y, con excepción del período de dictadura militar, siempre ha tenido una participación activa en las diferentes agencias de la principal organización multilateral a nivel global.

83 Traducción propia de la autora, versión original en portugués: "O Brasil é defensor intransigente de soluções pacíficas e tem manifesta preferência pela via multilateral para resolver os conflitos. (...) O multilateralismo encontra nas Nações Unidas sua mais legítima expressão. (...) Sua maior legitimidade deriva de sua vocação universal e da representatividade da sua composição." (Amorim, 2007: 8).

Identificando las Naciones Unidas como la principal organización multilateral internacional en el ámbito de paz y seguridad, Brasil está aumentando su participación y durante los últimos años, la promoción de la paz en misiones internacionales bajo el mandato de la ONU se ha convertido en una de las tareas principales de las Fuerzas Armadas brasileñas desde la democratización en los años ochenta[84].

La contribución de personal de Brasil en las misiones de paz de Naciones Unidas se eleva a 1.218 efectivos en 2008 ocupando el décimo quinto puesto en relación con los demás países contribuyentes. Sin embargo, en términos financieros las aportaciones brasileñas siguen siendo bastante insignificantes; el país no está situado entre los primeros 20 contribuyentes. Actualmente los efectivos brasileños desplegados bajo el mandato de las Naciones Unidas están casi exclusivamente destinados a la MINUSTAH en Haití, ya que Brasil ha asumido el liderazgo militar de dicha misión y es el primer contribuyente de tropas, seguido por Nepal y Uruguay (Center for International Cooperation (CIC), 2008).

Ya desde 1945 Brasil ha sido elegido nueve veces como miembro rotativo (no permanente) del Consejo de Seguridad[85]. Entre los demás miembros no permanentes solamente Japón superó este balance. Pero la falta de una membresía permanente en el Consejo de Seguridad y, por lo tanto, la ausencia del derecho al veto y la no participación permanente en todas las decisiones y resoluciones clave, le adjudica un rol más bien pasivo y limita de manera significativa la influencia de Brasil en las Naciones Unidas en el ámbito de seguridad.

84 Ministério da Defesa, *Política da Defesa Nacional, Objetivos da Defesa Nacional,* <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=objetivos>, consultado el 20 de abril 2009.

85 Brasil formó parte de los miembros no permanentes en los años: 1946/47; 1951/52; 1954/55; 1963/64; 1967/68; 1988/89; 1993/94; 1998/99; 2004/05, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas – Estados Miembros, <http://www.un.org/spanish/sc/searchres_sc_members_spanish.asp?sc_members=24>, consultado el 15 de marzo 2009.

***Brasil en las instituciones regionales de paz y seguridad***

Mientras la participación y la capacidad de influencia de Brasil en la institución internacional de seguridad más decisiva, el Consejo de Seguridad Naciones Unidas, es limitada, el país juega un papel clave a nivel regional. Es cierto que realiza la mayor parte de su cooperación en cuestiones de seguridad a través del diálogo y la cooperación bilaterales con los vecinos. Pero Brasil también participa en y apoya a las instituciones multilaterales regionales y hemisféricos como, sobre todo, la OEA e iniciativas como la Zona de Paz y Seguridad del Atlántico Sur, la Zona de Paz del Mercosur incluyendo a Bolivia y Chile (Costa Vaz, 2005: 5) y el recién creado Consejo de Defensa Suramericano.

Brasil participó desde su fundación en 1948 activamente en las reuniones regulares y en diferentes misiones de la OEA. Sin embargo, no tiene un papel de protagonismo en la organización que se debe entre otros factores al carácter hemisférico que incluye también a EEUU. Por otra parte, Brasil tampoco mostró un interés de aumentar su compromiso e involucro en la OEA. Por lo contrario, durante los últimos años confirmó en diferentes ocasiones su intención de fomentar una identidad suramericana y un espacio suramericano de seguridad.

En esta línea se enmarca la propuesta brasileña de crear el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el contexto de UNASUR. La idea se planteó por primera vez a principios de 2008, antes del encuentro del Grupo de Río en marzo, que centró su atención en la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia. Esta crisis se inició porque fuerzas colombianas mataron un alto cargo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Raúl Reyes, en el territorio ecuatoriano, donde existía un asentamiento de esta organización y en consecuencia, el gobierno de Ecuador acusó a Colombia de violación de la soberanía nacional. Más allá de la coyuntura señalada, se puede destacar que esta iniciativa del

gobierno brasileño responde a una visión estratégica a largo plazo: la de proteger y controlar mejor su territorio y la frontera "muy porosa" y, por lo tanto, vulnerable para las actividades ilícitas, que amenazan a la seguridad de Brasil (Sanahuja, 2008b: 39).

Al mismo tiempo, el lanzamiento del CDS refleja la intención de Brasil de ejercer un liderazgo regional como potencia pacificadora (Gratius, 2007: 17-23) y consolidar de esta manera su poder estructural en el campo de la seguridad. En efecto, existe un vínculo entre lo regional y lo global. La proyección como potencia regional pacificadora es funcional a la intención de Brasil de fomentar su papel como actor global y como miembro permanente del Consejo de Seguridad. Por lo tanto, la iniciativa del Consejo de Defensa Suramericano representa una plataforma para Brasil para proyectarse como país emergente y representante de Sudamérica a nivel global (Sanahuja, 2008b: 39).

En la región, la iniciativa del CDS, en un principio orientada a institucionalizar un foro de diálogo e intercambio entre los países suramericanos[86], cuenta con un apoyo general y se percibe como positiva. Al no tratarse (aún) de una institución consolidada ni de una organización regional, su valor añadido actual consiste, desde la perspectiva brasileña, sobre todo en el fomento de una identidad común de Sudamérica evocando principios como la unidad, la convivencia pacífica y la integración política de la región (Fortuna Biato, 2009).

En términos generales cabe destacar que Brasil juega un papel destacado en Sudamérica. Si bien su posición es contestada en parte por algunos de sus vecinos y sus intenciones de fomentar la integración regional son cuestionadas, los cambios estructurales en el ámbito de la seguridad le han abierto oportunidades para proyectarse a nivel global como potencia regional que tiene una influencia importante. Sin embargo, no forma parte de las grandes

86 Consejo de Defensa Suramericano, UNASUR, <http://www.cdsunasur.org/>.

potencias militares a nivel global y sus capacidades materiales en el campo de seguridad son más bien limitadas, como se mostrará a lo largo del siguiente capítulo.

### 8.2.4. Los factores materiales militares y de defensa

***Gastos militares***

Según los datos del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) con respecto a gastos militares, Brasil se encuentra desde hace más de dos décadas, es decir desde el final de la dictadura militar a mediados de los años ochenta, entre los primeros veinte países y participa con alrededor de 1% por ciento en el volumen total mundial[87]. Según el estudio del SIPRI de 2007, el presupuesto militar de Brasil corresponde a alrededor de un 1,5% del PIB y ocupa el décimo segundo rango a nivel mundial (SIPRI, 2007).

En el contexto latinoamericano es la mayor potencia militar, aportando más que un tercio del total regional (SIPRI, 2007). Sin embargo, en relación al PIB los gastos militares de Colombia, Chile y Ecuador están con alrededor de un 3-4% delante de Brasil[88].

El inicio del presidente Luiz Inácio "Lula" da Silva, supuso una tendencia a la baja en el gasto militar de Brasil, que hasta el año 2002 había subido con una media del 10% anual. En el año 2003, por lo contrario, bajaron en un 7,3%, de 15,4 a 11,7 millones de dólares (SIPRI, 2007).

Existen varios factores que explican la reducción inicial del gasto militar al principio de la primera administración de Lula. Por un lado hay que mencionar la crisis financiera en Argentina, que

87 Véase base de datos de SIPRI, datos sobre gastos militares de Brasil, 1988-2007, <http://milexdata.sipri.org/result.php4>, consultado el 12.07.2009.

88 World Bank, *World Development Indicators*, <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>, consultado el 12.07.2009.

afectó también a Brasil. Por otro lado, durante su primer mandato Lula priorizó el gasto público dirigido hacia el ámbito social y aumentó el gasto para programas sociales, en particular dirigidas a la lucha contra la pobreza y la promoción de la educación básica a la vez de bajar los gastos militares en un principio (véase capítulo 11.2.1).

La tendencia de reducir o mantener en un nivel bajo el gasto militar y en paralelo aumentar significativamente las inversiones en el sector social doméstico así como la cooperación con países en vías de desarrollo refleja la inclinación no oficial de Brasil hacia un enfoque amplio de seguridad, estrechamente vinculado e interrelacionado con el desarrollo humano. En este sentido, la identidad de Brasil como potencia emergente del Sur y actor "suave" en el ámbito de la seguridad, converge con su capacidad militar limitada, sobre todo en relación con su importante peso geográfico, demográfico, económico y político en las estructuras del sistema internacional.

Sin embargo, durante los últimos años, el gobierno brasileño está aumentando ligeramente los gastos militares, que llegaron en 2007 a alrededor de 15 millones de dólares lo que representa poco más que el 1,5% del PIB (SIPRI, 2007). Esta subida se explica en parte por el liderazgo militar que Brasil asumió desde 2004 en la Operación de Paz de las Naciones Unidas en Haití. Por otro lado, el gobierno está fomentando de manera más activa el desarrollo de la industria militar vinculada al desarrollo tecnológico, lo que responde al objetivo de promover una posición más independiente de Brasil como actor global y aumentar su crecimiento económico (Costa Vaz, 2009).

***Desarrollo tecnológico***

Aparte del presupuesto militar, el desarrollo tecnológico en el ámbito de seguridad y defensa es un indicador clave para la capacidad material y el poder estructural de la que un país dispone.

En primer lugar cabe destacar que Brasil no dispone de armas nucleares[89] y no forma parte del "club" de las grandes potencias militares en el sistema internacional, al que pertenece, por ejemplo, la India. Brasil ha firmado el Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares[90], es decir que se comprometió a formar parte de los 183 países que no disponían sobre la tecnología necesaria para la construcción de dichas armas antes del lanzamiento de este acuerdo en 1967. Con esta firma se puso en una situación de desventaja material frente a las potencias nucleares reconocidas que, por lo tanto, tuvieron una ventaja en su capacidad tecnológica, dado que disponían de armas nucleares (Flemes, 2006: 7). Sin embargo, Brasil insiste en los debates internacionales en la necesidad de promover no solo la no proliferación de armas nucleares sino también el desarme de las potencias nucleares (Dalla Costa, 2006).

Como se verá más adelante, actualmente opta sobre todo por la expansión de sus capacidades del uso civil de la energía nuclear y está desarrollando en colaboración con Francia un submarino de propulsión nuclear. En este sentido, Brasil procura aumentar sus capacidades tecnológicas para consolidar su posición como potencia global y mejorar las condiciones para el desarrollo nacional (Flemes, 2006: 29).

89 Brasil cuenta con tecnologías avanzadas para el uso pacífico de la energía nuclear y con diferentes acuerdos en este ámbito, como por ejemplo el acuerdo con Alemania firmado en 1975 y reafirmado en 2007 sobre el intercambio de tecnologías para el uso pacífico de la energía nuclear. <http://www2.mre.gov.br/dai/b_alem_517.htm>. También condujo durante el régimen militar un programa de investigación de armas nucleares a pesar de haber ratificado el Tratado de Tlatelolco en 1968. Pero una vez terminado la dictadura militar y vuelto a un régimen democrático, en julio de 1998 ratificó el Tratado de No Proliferación Nuclear y el "comprehensive test ban treaty", negando que hubiera desarrollado armas nucleares. Actualmente hay cierta polémica sobre la probable construcción de un submarino nuclear en Brasil, que se justifica con la necesidad de proteger el yacimiento petrolífero marítimo en sus costas.

90 Naciones Unidas, *Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares,* <http://www.un.org/spanish/Depts/dda/treatyindex.html>, consultado el 14 de julio 2009.

También hay que hacer referencia al Sistema de Vigilancia del Amazonas (SIVAM), basado en tecnologías de vigilancia de tierra, aérea y a través de satélites, así como el Sistema de Protección del Amazonas (SIPAM), que se refiere al sistema de coordinación, planificación y protección política y administrativa en esta región. SIVAM y SIPAM, han sido desarrollados, con apoyo financiero de EEUU, durante los años noventa e inaugurados a principios del siglo XXI. Ambos sistemas tienen como primer objetivo recuperar y consolidar el poder estructural de Brasil en el Amazonas y en particular en las zonas fronterizas para poder enfrentarse a amenazas que van más allá de las fronteras nacionales. Ambos sistemas funcionan en conjunto, ya que SIVAM aporta las informaciones y datos y SIPAM las capacidades técnicas para el control y la vigilancia de la región *Amazônia Legal* (Lourenção, 2003).

Debido a la percepción de nuevas amenazas transnacionales a la seguridad, SIVAM/SIPAM están dirigidos a controlar y combatir de manera rápida y eficaz el tráfico ilegal de drogas y armas y a vigilar y evitar acciones de las guerrillas en las zonas fronterizas con Colombia. Si bien Brasil mantiene una posición neutra respecto al conflicto en Colombia, trata de evitar que éste se extienda al territorio brasileño en la región del Amazonas. También lucha contra el tráfico de drogas en las zonas fronterizas. A través del SIVAM/SIPAM Brasil trata de aumentar el control sobre el Amazonas y las zonas fronterizas, y con esto sobre las redes ilegales de tráfico de drogas y armas tal como las guerrillas (Adam, 2006: 31-33).

No obstante, como destaca Adam, el sistema tiene carencias importantes, sobre todo en la parte técnica y tecnológica, debidas a la falta de inversiones durante los últimos años. Si bien es una tecnología y un mecanismo clave para controlar las zonas fronterizas, una mejora y actualización del sistema sería necesaria para que sea adecuado para una región tan extendida y compleja como el Amazonas y competitivo a nivel internacional (Adam, 2006: 64-68).

Además sería necesario que Brasil consolide más aún la cooperación con los países sudamericanos para poder combatir de manera eficaz las actividades criminales en esta región. En este sentido, el establecimiento del Consejo Suramericano de Defensa así como otras iniciativas de cooperación bilaterales forman parte del objetivo de Brasil de aumentar su control e influencia en el ámbito de la seguridad regional.

En términos generales, debido a las relativamente bajas inversiones del gobierno en el mercado de defensa, el equipamiento militar y de seguridad tiene un nivel tecnológico muy atrasado y el equipamiento es en parte obsoleto y en mal estado, como destacan algunos estudios (Ramalho Rocha, 2009; Costa Vaz, 2009; Testa, 2009). Aunque la industria militar brasileña es desde los años noventa poco competitiva en el ámbito internacional, hay algunos ejemplos de un desarrollo muy avanzado. Principalmente aviones de uso militar y de vigilancia desarrollados y producidos por Embraer, como por ejemplo el EMB 314 Super Tucano del cual se vendieron más que 200 ejemplares a las fuerzas aéreas de Brasil, Colombia, Ecuador y Chile, son de destacar.

En este contexto, el gobierno de Lula se comprometió a invertir en este sector en particular durante su segundo mandato con el objetivo de fomentar el "desarrollo nacional". Con la nueva Estrategia Nacional de Defensa aprobada en 2008 y acuerdos como aquel firmado con Francia se empieza a implementar una línea política y estratégica dirigida a la modernización y promoción de la industria militar (Ministério da Defesa, 2008: 1-2 y 20-28; Testa, 2009).

El Plan de Acción para implementar la asociación estratégica entre Brasil y Francia por ejemplo, firmado el 23 de diciembre de 2008, y varios acuerdos adicionales contienen en primer lugar la transferencia de tecnología avanzada e innovadora en el sec-

tor de seguridad, defensa y vigilancia aérea, marítima y terrestre desde Europa y en particular Francia hacia Brasil. Es de destacar la intención de Francia de proveer Brasil con tecnología para la construcción de un submarino de propulsión nuclear y la venta de helicópteros, especialmente para funciones de vigilancia, que serán producidos en el país suramericano. Además el Plan menciona el mutuo interés de ampliar la cooperación tecnológica a sistemas de comunicación innovadores, satélites y otros campos, especialmente orientados a la supervisión y la vigilancia del amplio territorio brasileño[91].

Aparte de aspirar a una mejor tecnología para vigilar zonas complejas como las fronteras y los barrios marginalizados en las grandes metrópolis, el acuerdo con Francia se inscribe en una estrategia más amplia, promocionada especialmente por el Ministerio de Defensa y que aspira a promover el desarrollo de Brasil como actor global influyente con capacidades económicas, militares y particularmente tecnológicas importantes.

***Industria Militar***

Durante la dictadura militar y especialmente a su final, los años ochenta, las grandes empresas militares contaban con subvenciones y el apoyo estatal, que promovieron que Brasil se convirtió en el campo de la industria militar a nivel internacional en exportador neto. Especialmente la empresa Embraer empezó en esta época a desarrollar una capacidad importante en este sector además de promover el desarrollo de tecnologías avanzadas, como se especifica más en detalle en el capítulo sobre la estructura de la producción.

Brasil, se situó entonces como líder entre los países en desarrollo y décimo primero exportador del mundo, y produjo sobre

91 Embajada de Francia en Brasil (2008), *Plano de Ação de Parceria Estratégica entre o Brasil e a França,* <http://www.ambafrance.org.br/afr/actualite/relations_fb/plan_%20portugais.pdf>.

todo armas de alta calidad, fácil manejo y bajo coste. El país consiguió de esta manera satisfacer una importante demanda de países subdesarrollados en crisis y situaciones de conflicto. Hasta finales de los años ochenta Brasil estaba entre los 11 países exportadores de armas más importantes (Bromley, 2009: 4).

Con la disminución de la demanda a principios de los años noventa y la transición a la democracia que llevó consigo una ola de privatización y una reducción significativa del apoyo estatal a las empresas de la industria militar, este sector poco a poco perdió su importancia en Brasil. Hoy en día, únicamente Embraer, productor de aviación civil y militar, cuenta con un importante peso a nivel internacional. Mientras a finales de los años ochenta Brasil exportó todavía armas ligeras hacia países africanos y árabes, a partir de los años noventa y sobre todo a comienzos del siglo XXI las únicas exportaciones algo más significativas se dirigen hacia América Latina y corresponden a la aviación militar y las ventas de Embraer, en particular del avión militar del modelo EMB 314 Super Tucano que tiene gran éxito para la vigilancia de las regiones andinas y la lucha contra las guerrillas y el narcotráfico, como afirman los datos del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas (UNROCA)[92].

Pero aunque Brasil no tuvo mucha importancia durante los últimos años en la industria militar internacional, está entre los primeros treinta actores en el comercio mundial en este sector, lo cual se debe en primer lugar por ser un importante país importador (Bromley, 2009: 4-6). Según los informes publicados por UNROCA[93], Brasil importa desde los años noventa mayoritariamente tanques militares y aviones de combate desde Europa occidental y EEUU. No obstante, en el contexto hemisférico sigue

92 United Nations Register of Conventional Arms, <http://disarmament.un.org/UN_REGISTER.NSF>.

93 United Nations Register of Conventional Arms, <http://disarmament.un.org/UN_REGISTER.NSF>.

siendo uno de los países menos significativos ya que por ejemplo entre 2004 y 2008 no recibió más que el 6,7% del volumen total de las importaciones dirigidas hacia el continente americano. El Suramérica, sin embargo, es el tercer país comprador de productos militares, después de Venezuela y Chile.

Se puede alegar que la industria militar refleja el vínculo entre la estructura de la seguridad y la estructura de la producción, ya que se espera que las innovaciones tecnológicas realizadas en el contexto de las inversiones en la expansión y la modernización de las capacidades militares a medio plazo serán transferidas hacia otros sectores productivos. De esta forma aumentaría la capacidad productiva y la competitividad de Brasil a nivel internacional (Ramalho Rocha, 2009; Testa, 2009; Bromley, 2009: 4-6).

Sin embargo es clave destacar la diferencia entre el fomento de la industria militar durante la dictadura militar en los años setenta y ochenta y la situación actual. Mientras durante la dictadura militar la industria de defensa ha recibido apoyo estatal para producir y exportar en particular armamento (liviano y pequeño) a países en vías de desarrollo, hoy se dirige sobre todo a la vigilancia y el sector espacial donde Brasil está muy atrasado, como destaca Luis Testa, director adjunto general, de sede brasileña de la corporación europea más importante en el sector espacial, aeronáutico y de defensa (EADS, *European Aeronautic Defense and Space Company)* (2009). Brasil quiere modernizar sus fuerzas armadas para aumentar su capacidad de vigilancia y control, contar con más legitimidad para su candidatura en el CSNU y estimular el crecimiento económico y desarrollo tecnológico. Además busca reforzar su participación en misiones de paz bajo el mandato de las Naciones Unidas con equipamiento, ya que por el momento colabora casi exclusivamente con personal como es el caso en Haití y en Timor Leste (Ramalho Rocha, 2009).

En este contexto se enmarca también el acuerdo que firmaron Brasil, que invierte unos 8.6 mil millones de dólares, y Francia a finales de 2008 para la compra y construcción de helicópteros con implicación den las empresas Helibras y Eurocopter (Bromley, 2009: 3). Según informaciones de EADS Brasil, estos helicópteros serán fabricados en Brasil y se prevé la construcción de una nueva base industrial de Helibras en los alrededores de São Paulo, con excepción de la primera entrega, prevista para 2010, que se pre-fabricará en Francia. De esta forma se estimula no solo la innovación tecnológica, sino también la creación de empleo directo e indirecto en Brasil. En un principio está planificada la construcción de unos 50 helicópteros del modelo EC-725 para uso militar además de cuatro submarinos convencionales y el casco para un submarino de propulsión nuclear (Bromley, 2009: 3; Testa, 2009).

Aparte de buscar el aumento de su capacidad de vigilancia en las zonas urbanas y las regiones fronterizas, en particular el Amazonas y las costas, todos estos proyectos tienen el objetivo de promover el desarrollo nacional. En este sentido, son implementados localmente, construyendo y ampliando fábricas en Brasil y expandiendo la industria. En este hecho se refleja el estrecho vínculo con la estructura de la producción, ya que el fomento de la industria militar lleva en un plazo medio a un mejor nivel tecnológico y más competitividad de Brasil en la estructura internacional productiva. Además están orientados a mejorar la posición de Brasil en la estructura internacional de seguridad y apoyar su búsqueda de una participación más activa e influyente como potencia emergente global.

## 8.3. Conclusiones intermedias

Al aceptar el liderazgo militar en la operación de paz en Haití desde 2004, Brasil ha logrado aumentar su presencia y protagonismo como actor global en la estructura internacional de la seguri-

dad. A la vez, la estructura internacional condiciona su posición y el país acepta las reglas que prescriben las Naciones Unidas, y en particular los cinco miembros permanentes del CSNU, prescriben y se vio obligado a distanciarse por ejemplo de su tradicional enfoque estricto de la no-intervención. Además, por el momento no forma parte de los miembros permanentes con derecho a veto.

Esta situación refleja muy bien, que el poder estructural de Brasil y en concreto su capacidad de influencia en las ideas e instituciones claves en la estructura de la seguridad, tiene por el momento limitaciones. Su papel es el de un país emergente que acepta por lo general las reglas de juego que definen las grandes potencias internacionales en este campo y se podría describir como un "rule taker".

Si bien la representatividad de Brasil como potencia suramericana a nivel global es contestada por varios países de la región, en particular su principal aliado en el Mercosur, Argentina, su posición en Suramérica como potencia pacificadora e importante promotor de la estabilidad y el desarrollo es destacada. Además, iniciativas como UNASUR y el CDS reciben por lo general el apoyo de los demás países de la región. A la vez, refleja la intención de Brasil de ejercer un liderazgo regional como potencia pacificador y aumentar de esta manera su poder estructural en el campo de la seguridad. En efecto, existe un vínculo entre lo regional y lo global y la proyección como potencia regional pacificadora es funcional a la intención de Brasil de fomentar su papel como actor global y miembro permanente del CSNU.

Respecto a las capacidades materiales militares y de defensa cabe destacar que a nivel suramericano Brasil tiene un peso importante, mientras que a nivel internacional cuenta más bien con limitaciones, lo que se reflejan tanto en los gastos militares como también en el bajo nivel tecnológico de las fuerzas armadas y la industria militar.

Sin embargo, según las intenciones del gobierno brasileño de invertir en la industria militar y en la mejora de la capacidad de defensa, a lo largo de los próximos años es probable que Brasil aumente sus recursos materiales en este campo.

Teniendo en cuenta los factores analizados en los capítulos anteriores, llama la atención la diferencia de Brasil con los otros países "BRIC", las potencias emergentes China, India y Rusia. Mientras éstos cuentan con importantes recursos militares y económicos, y especialmente China y Rusia tienen una estrategia internacional mucho más agresiva y claramente orientada a ganar un espacio entre las grandes potencias, Brasil opta por destacar justamente sus vínculos con el mundo en vías de desarrollo y su identidad como potencia emergente del Sur, sin dejar de perseguir su objetivo de ganar más influencia en el escenario global en el ámbito de seguridad.

Si bien, los cambios estructurales abren nuevas posibilidades al multilateralismo y el papel de Brasil como país emergente en los foros internacionales, la potencia suramericana aún no ha logrado consolidar su posición como actor global decisivo en la estructura internacional de la seguridad. A pesar de su destacado papel en la región, ni sus capacidades materiales militares y de defensa ni su capacidad de influencia en las ideas e instituciones internacionales le han proporcionado hasta un incremento clave en el poder estructural en este campo. Esta situación difiere de su emergencia en las estructuras internacionales financiera y productiva, como mostrará el análisis de los siguientes capítulos.

# 9. Brasil en la estructura financiera internacional

La crisis financiera que estalló en septiembre de 2008 ha acelerado aún más los cambios que están transformando la estructura financiera, el papel de los agentes y el poder estructural en ese ámbito. Todavía queda por ver como se reorganizará la estructura financiera internacional y como se situarán los diferentes actores tras y en este proceso de cambio profundo.

En este contexto Brasil ha ganado visibilidad y protagonismo internacional, ya que a pesar de la volatilidad internacional ha podido mantener su economía y su sistema financiero relativamente estables (en comparación con las economías europeas y de EEUU). A la vez los cambios estructurales le han proporcionado un papel de liderazgo en el marco del G20 financiero, apoyado por el hecho de que ocupaba el cargo de presidente durante la segunda mitad del 2008.

En el presente capítulo se analiza la posición y el papel de Brasil como país emergente y actor global en la estructura financiera, aplicando el concepto detallado especialmente en el capítulo 5.4.

Partiendo de la idea que la estructura, compuesta por las ideas, identidades, capacidades materiales e instituciones, y sobre todo los cambios en ésta influyen en la posición y el papel de Brasil — y en el mejor de los casos llevan al ascenso del país emergente — en los siguientes párrafos se presentará especial estos factores. Se comenzará por un breve resumen de las tendencias generales de los cambios estructurales en la dimensión financiera para proceder en el segundo subapartado al análisis de cómo éstos transforman el margen de maniobra, proveen nuevos incentivos y oportunidades y/o límites y costes que afectan la posición y el papel de Brasil en este contexto.

A la vez, y teniendo en cuenta la relación de influencia mutua entre agente y estructura, se considera que Brasil como potencia emergente genera poder estructural a través del control o/y la influencia justamente en la estructura financiera, la transformación y afirmación de incentivos y costes, la creación del crédito y la distribución del capital financiero en general. Por lo tanto, después de un repaso de las transformaciones estructurales principales, se analizará cómo Brasil asciende en este contexto de cambios y se transforma su posición y papel, teniendo en cuenta tanto los factores materiales como las ideacionales (véase 5.4).

## 9.1. cambios estructurales en el ámbito financiero

En la época después de la segunda guerra mundial especialmente EEUU promocionó la creación del sistema Bretton Woods, que requería tasas fijas de cambio, en relación al dólar, y la vinculación fija de éste al oro. Durante esta fase, la estructura financiera internacional era relativamente estable a la vez que los flujos transnacionales de capital y el papel de entidades privadas eran bajos, limitados y regulados principalmente por las instituciones internacionales alrededor del sistema Bretton Woods, como especialmente el Fondo Monetario Internacional (Held *et al.,* 1999: 200-201).

No obstante, existió un desequilibrio importante, ya que el acuerdo de Bretton Woods permitió a Estados Unidos tener la exclusividad de la liquidez mundial a través de la hegemonía de su divisa, el dólar. EEUU creó su propio crédito a través de la impresión del dólar, gastó demás y creó de esta manera un importante déficit fiscal cuyo resultado fue un endeudamiento público muy elevado que a su vez llevó al debilitamiento del dólar y finalmente a la ruptura del vínculo dólar-oro en 1971. De esta manera destruyó al elemento clave del sistema Bretton Woods, el vínculo dólar-oro, para poder seguir con la emisión del dólar para financiar sobre todo su alto gasto militar sin tener que regirse por límites como la convertibilidad al oro. Un punto clave es, que esta política solamente fue posible, por la identidad de EEUU como deudor y acreedor fiable a la vez ya que únicamente de esta forma podía seguir con la provisión del crédito financiado por la emisión del dólar sin que éste tenga un valor "real" en el sentido del vínculo al oro (Williamson, 2001).

Con la ruptura del sistema Bretton Woods EEUU mismo promovió la idea de un sistema financiero, monetario y del crédito más liberalizado. Esta liberalización y privatización hizo aún más evidente los desequilibrios estructurales, a la vez que llevó a la apertura de las economías de otros países al capital financiero de Wall Street, al desplazamiento del poder entre los Estados y sobre todo a un desplazamiento del poder de los Estados hacia los mercados (Eichengreen y Sussman, 2000: 36-39; Sanahuja, 2008a: 264).

Además de la ruptura del sistema Bretton Woods, cabe destacar el surgimiento de los "mercados del euro" (*Eurocurrency markets*). Éstos, también conocidos como *offshore markets* o centros internacionales de transacciones bancarias, se caracterizan por ser lugares donde se prestan y negocian monedas de las cuales se dispone en forma de depósitos en bancos fuera de los países donde és-

tas son emitidas como moneda de curso legal. Si bien los mercados del euro son globales en sus transacciones, las tasas de depósitos y crédito varían según las condiciones, barreras y la calificación de riesgo locales. Se identifican cinco centros principales de este tipo de mercado del euro o *offshore market*: Europa del este (concentrado principalmente en Londres); América Central y el Caribe (Islas Caimán); Oriente Medio (Bahrein); Asia (Tokio, Singapur, Hong Kong); y EEUU (Nueva York). Su surgimiento y consolidación se explica por factores como la acumulación de conocimiento especializado y la falta de regulación estatal para el sector financiero y bancario en estos sitios concretos (véase Mehta y Fung, 2004: 86-88; Cohen, 2008: 22).

Los mercados del euro fomentaron la transnacionalización y la interdependencia, ya que cambios o crisis de la banca en un lugar afecta por la alta interrelación a través de estos mercados de forma muy rápida los demás sistemas financieros y bancarios con las cuales interactúa.

Además, a partir de los años setenta y ochenta Estados Unidos debieron compartir con Japón y Alemania, y posteriormente con los países de la Unión Europea, el privilegio de liquidez y la emisión de monedas divisa como medio de pago del sistema financiero internacional (Williamson, 2001; Martínez Fajardo, 2003: 17), lo cual refleja primeras tendencias del desplazamiento del poder entre los actores estatales.

La crisis del petróleo en 1973 evidenció también la interdependencia entre los diferentes actores en las estructuras internacionales y en particular la estructura financiera y de la producción y sobre todo la dependencia de los países industrializados del petróleo y, por lo tanto, de los países exportadores de éste (Held *et al*., 1999: 201-202). Frente a los desafíos que presentó entonces la creciente interdependencia y la transnacionalización en la

estructura financiera, los Estados, particularmente los industrializados, emplearon en un principio en los años setenta medidas proteccionistas para hacer frente a las inestabilidades del mercado financiero (Cohen, 2008: 23).

No obstante, las privatizaciones en el ámbito financiero ganaron a partir de los años ochenta y noventa nuevamente importancia y tras superar los choques de los años setenta se promovió la liberalización y desregulación de la estructura financiera particularmente entre los países en vías de desarrollo y emergentes. Los Estados empezaron a liberalizar sus mercados de capitales domésticos, la cuenta del capital, la creación del crédito y los flujos transnacionales de capital financiero y crédito con lo cual permitieron la emergencia de actores privados en la estructura financiera internacional (Williamson, 2004).

En esta época del dólar de papel, que comenzó con la ruptura del sistema Bretton Woods y del vínculo dólar-oro en 1973, incertidumbres y cambios volátiles produjeron perdedores y ganadores. La volatilidad en la estructura financiera durante este tiempo era mucho mayor que en cualquier década previa y afectó a todos los elementos materiales principales como el índice de intercambio, los intereses, la inflación, los precios del petróleo y de las mercancías, etc. (Held *et al*., 1999: 200-202).

En este contexto estructural, los Estados, las empresas privadas y los bancos intentaron en la medida de lo posible reducir su vulnerabilidad y a la vez beneficiarse de la situación volátil. Desde los años ochenta "se presentó una gran expansión de los mercados de obligaciones y la incorporación de países emergentes en el sistema financiero internacional con movimientos especulativos que han originado grandes crisis en el sistema bancario y un alto grado de volatilidad, producto del reacomodamiento de los países desarrollados y sus centros de influencia." (Martínez Fajardo,

2003: 17). Algunos bancos, así como otros operadores financieros privados, hicieron ganancias como nunca antes. El negocio financiero vivió un *boom*, sobre todo por el creciente endeudamiento de países en vías de desarrollo, lo que, sin embargo, resultó posteriormente en la crisis de la deuda a finales de los años noventa (Held *et al.*, 1999: 212-213; Goldstein, 2003).

A partir de los años setenta las agencias de calificación de riesgo (*rating agencies)*, empezaron a tener un papel muy importante en la estructura financiera internacional. Éstas evalúan y asignan notas o *ratings* a países, municipios, empresas y bancos. La evaluación refleja la capacidad de pagar la deuda (el valor total y los intereses) dentro del plazo acordado e influye en las percepciones intersubjetivas, si un actor es visto como deudor fiable o de riesgo, y de esta forma muchas veces también en el coste del acceso a crédito del actor evaluado (Levich *et al.*, 2002: 34-37).

***Los países emergentes en la estructura financiera en cambio***

En este contexto de cambios estructurales, las economías emergentes están ganando un papel importante (Truman, 2006; Sanahuja, 2008: 94 y 95). Durante los años ochenta la reducción de los márgenes y de las primas de riesgo, les abrió la puerta para que pudieran acceder a un coste más bajo a los mercados financieros y el crédito internacionales. Como consecuencia, la capitalización del mercado de las multinacionales emergentes se disparó así como los mercados bursátiles emergentes.

Mientras en 1981 el valor de las acciones de los mercados emergentes no llegó a 80 mil millones de dólares, en 2006 superó los 5 billones de dólares. En 1988 había nada más que 20 empresas procedentes de mercados emergentes con ventas superiores a mil millones de dólares y trece años después, en 2001, ya había 270 en esta categoría e incluso 38 que superaron los 10 mil millones de dólares en ventas. En 2008, por ejemplo, las "multilatinas" más

grandes como Companhia Vale do Rio Doce, etc., llegaron a tener una capitalización de más de 100 mil millones de dólares en las bolsas internacionales (Santiso, 2008).

Esta nueva etapa caracterizada por la creciente participación de las potencias emergentes en la estructura financiera se define según Santiso (2008: 13) como "la etapa de transición desde las ventas en el exterior (comercio) a las adquisiciones en el exterior", lo que incluye también negocios en los mercados de la OCDE.

Pero, especialmente en América Latina la liberalización de los mercados financieros estuvo acompañada por la especulación financiera que generó beneficios sobre todo de la sobre valuación de las monedas (Martínez Fajardo, 2003: 18). Mediante tipos de cambio fijos (época de años ochenta y noventa – a distinguir de régimen de libre flotación) y la liberalización de los movimientos de capital se buscaba fomentar la estabilidad y el equilibrio de las finanzas (y el comercio) internacionales (idea de la teoría de la política monetaria). No obstante, esto no ha sido posible y en la práctica se aplicaron políticas de cambio fijo combinadas con altas tasas de interés para lograr el equilibrio financiero. De esta forma, la alta volatilidad del sistema financiero internacional se reforzó aún más y el endeudamiento de algunos países en vías de desarrollo y emergentes se disparó (Goldstein, 2003: 3-7).

En estos procesos de liberalización en la dimensión financiera se refleja muy bien la interrelación dinámica entre actores y la estructura. El orden "liberal" de la estructura financiera internacional del siglo XXI no ha surgido únicamente por transformaciones en el mercado, sino ha sido apoyado y promovido por actores estatales y privados con políticas de liberalización (Dieter, 2002: 11).

La volatilidad en los tipos de cambio y los flujos financieros resultó en 1989 en la crisis económica que afectó especialmente los países de la región latinoamericana que estaban altamen-

te endeudados. En esta situación EEUU se vio obligado a ofrecer alternativas y promovió la financiación con capital privado y la apertura y desregulación de los mercados financieros y del crédito latinoamericanos (Williamson, 2004). En los años noventa, de acuerdo con John Williamson (2004), EEUU acogieron un listado de políticas que fueron expuestas en el denominado Consenso de Washington, "de las cuales se destacan la liberación de los mercados, la desregulación, la privatización, la reforma fiscal para crear carga tributaria, la reestructuración mediante criterios de achicamiento, la eliminación y fusión de las organizaciones del Estado, políticas que pasaron a convertirse en las directrices centrales de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo." (Martínez Fajardo, 2003: 17).

Desde 1990 las ideas del Consenso de Washington, estrechamente vinculadas a los procesos de liberalización mencionados, tuvieron una influencia importante en la economía internacional y, por lo tanto, en las estructuras financiera y productiva. El Consenso fue promovido sobre todo por EEUU con el apoyo de diferentes potencias financieras y organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional. John Williamson aplicó el término "Washington Consensos" por primera vez en 1989 para presentar una lista de recomendaciones para las economías en vías de desarrollo y los mercados emergentes de América Latina (Williamson, 2004: 1).

El Consenso de Washington, que fue aplicado en la mayoría de las economías latinoamericanas, recomienda sobre todo políticas de la estabilización del mercado, la liberalización de los flujos comerciales, de inversiones, de monedas y de capital, la de-regularización de los mercados y la protección legal de la propiedad intelectual (Williamson, 2004: 3).

Varios autores, políticos, economistas y expertos de todo el mundo criticaron y critican desde entonces el Consenso de Washington y su aplicación.[94] Pero a pesar de las diferentes críticas durante las últimas décadas se pudo observar una creciente liberalización y desregulación en la estructura financiera, en particular en los países en vías de desarrollo y algunas de las economías emergentes, sobre todo en América Latina.

Un resultado de esta tendencia hacia unos mercados internacionales cada vez más liberalizados e integrados se ha mostrado en la crisis financiera de 2008/2009, que refleja que los actores estatales y no-estatales apenas cuentan con poder estructural que les permita controlar los flujos del capital y su volatilidad (véase capítulo 5.4).

La idea de la liberalización y desregulación de las tasas de cambio de monedas, del capital (financiero), del comercio y de la producción, se expresa y operacionaliza sobre todo en las políticas de reducción de barreras y regularizaciones internacionales. Esta tendencia necesariamente conlleva una dilución del poder estructural en el sentido de una reducción en el control sobre el capital financiero, el dinero, las tasas de cambio y los intereses en un orden internacional multicéntrico (5.4).

Al abrir las economías para el libre flujo del comercio, las inversiones, el crédito y el capital financiero, los intereses, las tasas de cambio, los precios y los salarios se convierten en factores interdependientes y variables. El control y el ejercicio de poder en la estructura financiera llegaron a ser algo muy complejo y hasta imposible; una tendencia que también se observa en la estructura de la producción. Como subraya Pauly (2006: 138), las innovaciones

94 El economista Estadounidense y ganador de un premio Nobel de economía, Joseph Stiglitz, por ejemplo, desarrolló una amplia crítica de la implementación del Consenso de Washington en las economías en vías de desarrollo y emergentes en su libro " El malestar de la Globalización" (Stiglitz, 2002).

tecnológicas, las políticas de aceleración de los procesos de liberalización en los mercados monetarios y los efectos financieros de las inversiones internacionales, han convertido el control sobre los flujos de capital en algo prácticamente imposible.

Además, como destaca Sanahuja, la idea de una economía global liberalizada y no regulada ha sido fortalecida a través de la innovación tecnológica. Tanto las nuevas tecnologías de información y comunicación, que han favorecido la integración de los mercados y permiten conexiones rápidas a la vez que favorecen la volatilidad de los mercados, como también las innovaciones de productos financieros, que crean una complejidad e intransparencia que hacen la evaluación del riesgo por un lado y el control y el ejercicio del poder estructural por otro lado muy complicado y hasta imposible (Held *et al.*, 1999: 215-217; Sanahuja, 2008a: 364).

A la creciente velocidad y volatilidad de los movimientos y procesos financieros hay que añadir la privatización y, por lo tanto, emergencia de actores no estatales en la estructura internacional de las finanzas y el crédito sobre todo en los años noventa. Aparte de los bancos, también otras entidades privadas, como por ejemplo las agencias de calificación de riesgo, que definen la fiabilidad de un actor para recibir o no crédito, están emergiendo en el escenario internacional (Levich *et al.*, 2002: 34-37). Por lo tanto, como destaca Sanahuja, el desplazamiento del poder no solo se realiza entre los Estados sino desde éstos hacia los mercados financieros (Sanahuja, 2008a: 360 y 366-367).

Dada su intransparencia y complejidad, el control sobre los mercados financieros resulta cada vez más difícil y es más complicado ejercer poder estructural en la dimensión financiera. Si bien las capacidades materiales, como por ejemplo las divisas y el acceso al crédito, siguen siendo factores importantes de la estructura financiera — y, por lo tanto, también una subvariable para el aná-

lisis de la posición y el papel de Brasil en la estructura financiera — no pueden ser analizadas y entendidas sin tener en cuenta el importante papel constitutivo de la base ideacional que abarca por ejemplo las percepciones de riesgo, el significado que da a las capacidades materiales concretos y la identidad en el sentido de fiabilidad del deudor.

Tras la liberalización del tipo de cambio y la privatización y apertura del sector bancario a principios de los años noventa, muchos países emergentes han sido afectados por crisis financieras – sobre todo México (1994/95), Asia, Brasil (1997-1999), Rusia (1998) y en 2001/2002 muy fuertemente también Argentina (Goldstein, 2003: 3-6). Como destaca Dieter, estas crisis radican en la alta volatilidad e inestabilidad de la estructura financiera y los mercados financieros y del crédito internacionales. Por lo tanto, sugiere una política internacional coherente que cree un sistema de gobierno global adaptado a los procesos de globalización (Dieter, 2002: 5).

Cabe destacar la interrelación dinámica entre factores materiales e ideacionales, lo que Soros llama la reflexividad, es decir la relación circular entre causa y efecto (Soros, 2008: 51). En el momento que la situación aparenta ser inestable, el crecimiento económico baja o la moneda parece perder valor, las percepciones de riesgo de los acreedores e inversores aumentan. Por lo tanto, éstos retiran capital financiero y aumentan el coste del crédito (o bloquean el acceso al crédito para países/actores percibidos como inestables/de alto riesgo). De esta forma el valor de la moneda baja realmente (tasa de cambio), las inversiones son reducidas, los flujos de capital financiero bajan y los recursos materiales financieros disminuyen y empeoran la situación.

Además, particularmente para los países en vías de desarrollo y emergentes que se acogen (en especial en los años noventa) a altas cantidades de crédito del extranjero (FMI, países

etc.) el efecto negativo es doble, ya que las deudas extranjeras aumentan dado que la tasa de cambio devalúa la moneda nacional frente a la moneda extranjera (generalmente el dólar) en la cual hay que pagar la deuda. Dado que los deudores tienen que pagar en divisas extranjeras, aumenta la demanda de divisas lo que devalúa aún más la moneda nacional frente a la extranjera y complica su situación.

***La crisis financiera de 2008/2009 y el multilateralismo***

Los profundos cambios en la estructura financiera y en el poder estructural tienen un impacto significativo en las instituciones multilaterales. Los Estados como agentes y los actores no-estatales que se enfrentan al desafío de recuperar alguna influencia y control sobre lo no controlable: los libres flujos de capital, tasas de cambio, etc., que han desarrollado su propia dinámica.

Los procesos de transnacionalización y privatización se muestran también y sobre todo en el contexto de la crisis financiera de 2008/2009 y la caída del dólar. Si bien los Estados como autoridades monetarias siguen teniendo un papel en este proceso de transformación, los actores privados y los mercados tienen un peso cada vez más relevante lo que incrementó aún más la intransparencia y complejidad (Sanahuja, 2008: 85).

Además, innovaciones tecnológicas en el ámbito de las finanzas y los productos financieros también han contribuido a reducir la posibilidad y la capacidad de los actores de controlar el capital financiero, ya que han aumentado la autonomía del mercado y al mismo tiempo disminuido la autonomía de los Estados.

En este contexto, una serie de foros e instituciones en los que los Estados y en ocasiones también los actores privados tratan de recuperar o asegurar su influencia y control a través de la cooperación y el diálogo internacionales están ganando más importancia (Bergsten, 2009; Subacchi, 2008: 495; Leininger, 2009). Ejemplos

de ello son el Grupo de los Ocho (G8)[95] y el Grupo de los Veinte (G20)[96], el último compuesto por 19 economías industrializadas y emergentes además de un representante de la Unión Europea. Sobre todo el G20 está ganando mucha importancia como foro de debate y diálogo sobre posibles formas de (re)organizar la estructura financiera para enfrentar los desafíos reflejados en la crisis financiera de 2008/2009.

En la cumbre que tuvo lugar el 2 de abril de 2009 en Londres, bajo la presidencia inglesa los países miembro del G20 acordaron un plan global para la recuperación y reforma del sistema financiero[97].

Este programa destaca los siguientes puntos/objetivos principales:

(1) La promoción conjunta del G20 de una regulación efectiva a nivel nacional e internacional de las políticas financieras y económicas, sin abandonar el sistema de la economía de mercado.

(2) El fortalecimiento de las instituciones globales financieras, en particular el Fondo Monetario Internacional.

Respecto al segundo objetivo, resalta el compromiso conjunto de los países del G20 de aumentar la capacidad del FMI a través de una mayor aportación de fondos y de reformar el sistema de votos y cuotas hasta enero de 2011 para garantizar una mejor representación de países emergentes y en vías de desarrollo.

95 El G8 está integrado por Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Japón, Canadá, Inglaterra, Francia y Rusia. Desde la reunión en julio de 2007 en Heiligendamm, Alemania, algunos países emergentes incluido Brasil forman parte del "proceso de Heiligendamm", que les permite participar en algunos de los debates sobre cuestiones globales con el G8.

96 El G20 de los países industrializados y emergentes es de distinguir del G20 (o G22) de los países exportadores de productos agrícolas creado en el marco de la Organización Mundial del Comercio. El G20 financiero fue creado durante el encuentro oficial de los G8 en 1999 y reúne a los 19 países más un representante de la Unión Europea. En las reuniones participan los ministros de hacienda y de economía y desde la crisis financiera de 2008 también los jefes de gobierno.

97 G20 (2009), *The Global Plan for Recovery and Reform*, London, <http://www.g20.org/Documents/final-communique.pdf>, consultado el 15 de julio 2009.

Además se propone la creación de un *Financial Stability Board* (FSB) como sucesor del *Financial Stability Forum* (FSF) que fue creado en 1999[98]. Este nuevo órgano será integrado por todos los países miembros del G20 y del FSF más España y la Comisión Europea. Su función principal será la elaboración de un sistema de alerta temprana y de medidas de prevención en el caso de primeros señales de otra crisis financiera.[99] En términos generales, los debates en el marco del G20 reflejaron que los países necesitan y buscan incrementar la cooperación multilateral para enfrentar a los desafíos de una estructura financiera globalizada y multicéntrica.

En su libro *States and Markets* de 1988 Strange ya había identificado varios problemas clave de la estructura internacional financiera en el contexto de la globalización: la gestión de deudas; la supervisión y el control de los bancos; el re-establecimiento de estabilidad de deudas y de la credibilidad de las tasas de cambio entre las monedas más importantes; y, finalmente, la falta de instituciones multilaterales eficaces en la estructura financiera global (Strange, 1988: 109). Estos desafíos están aún más presentes desde septiembre 2008 y los diferentes actores están enfrentando una difícil etapa de reorganización de la estructura financiera.

La causa o el problema básico de estas cuestiones es según Strange sobre todo de carácter político. En este sentido Strange identifica la falta de voluntad del gobierno de EEUU y otros de crear reglas y normas o de transferir poder a organizaciones internacionales para que puedan crearlas como el origen de los problemas mencionados (Strange, 1988: 109).

Sin duda, hoy día la situación es incluso más compleja, ya que los gobiernos nacionales no son ni los únicos ni los más importan-

98 Financial Stability Forum, <http://www.fsforum.org>/, consultado el 15 de julio 2009.

99 G20 (2009), *The Global Plan for Recovery and Reform*, London, <http://www.g20.org/Documents/final-communique.pdf>, consultado el 15 de julio 2009.

tes actores en esta estructura y el poder de los bancos y actores privados está incrementado. Para que las organizaciones internacionales tengan el poder de crear normas y reglas también tienen que incluir, aparte de los gobiernos nacionales, a los actores no estatales del sector financiero en los procesos de decisión. La situación actual de descontrol total de los flujos de capital y la dilución del poder estructural en la estructura financiera crea un contexto complejo en el que la recuperación de control y poder estructural es un desafío muy grande. En esta línea Sanahuja (2008: 94) alega: "En las finanzas globales el poder se ha 'evaporado'. Nadie tiene capacidad de ejercerlo, ni los Estados ni las firmas privadas."

Otra cuestión clave, que contribuyó ya en los años setenta al colapso del sistema de Bretton Woods y también es un factor importante en la crisis financiera es el hecho de que la economía (todavía) más grande, EEUU, tiene un importante déficit en la balanza de pagos, financiada en gran medida por las exportaciones de capital de las economías emergentes, en particular China (Subacchi, 2008: 487; Sanahuja: 2008: 84; Truman, 2006).

En efecto, las potencias emergentes y especialmente los BRIC (Brasil, Rusia, India, China) controlan casi la mitad de las reservas internacionales de moneda (*foreign exchange reserves*) del mundo (Subacchi, 2008: 492), y, por lo tanto, cuentan con cierto poder estructural y de influencia en las tasas de cambio. Dicho esto, resulta evidente que las instituciones financieras principales, el FMI y el Banco Mundial, no reflejan la realidad del sistema lo que les resta legitimidad y funcionalidad en la estructura de finanzas (Truman, 2006: 2-4; Sanahuja, 2008: 94 y 95).

El gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn exige en este sentido en primer lugar una mejora en la capacidad de reconocer una crisis en un estado previo y destaca la importancia de una ampliación de los recursos y capacidades de operar del FMI. Además

recomienda que el G8 sea extendido para incluir países emergentes como China, India y Brasil y que éste nuevo grupo más amplio funcione de manera más organizada a través de consultaciones multilaterales regulares con un alto compromiso político de todos sus miembros (Strauss-Kahn, 2008).

La crisis financiera ha puesto en evidencia que los actores, tanto estatales como privados, no disponen del poder estructural suficiente, o mejor dicho "absoluto", para controlar los flujos de capital financiero, crédito, etc. Pero mientras las grandes economías industrializadas, en particular EEUU e Inglaterra, están perdiendo poder y capacidad de influencia, están entrando en recesión y viviendo un declive en su legitimidad y fiabilidad como acreedores y deudores, las economías emergentes como China y Brasil están manteniendo modestos niveles de crecimiento y cierto poder estructural financiero, dado que disponen de más estabilidad financiera y, por lo tanto, más legitimidad además de controlar una cantidad importante reservas y divisas internacionales que les proporciona cierta capacidad de influencia (Truman, 2006). Como destaca Sanahuja (2008: 95 y 96) "lo que mostrarían (...) el desplome del dólar y la crisis financiera, es que las fuentes del poder y los actores relevantes son más diversos, y, además de la seguridad, existe una agenda global con más temas relevantes; y que sólo mediante un multilateralismo representativo, legítimo y eficaz será posible asegurar la gobernanza del sistema internacional."

## 9.2. ¿Cómo afectan los cambios estructurales a la posición y el papel de Brasil en el ámbito financiero?

Teniendo en cuenta la relación de influencia mutua entre agente y estructura, se considera que Brasil como potencia emergente es afectado por los cambios estructurales, ya que abren nuevas posibilidades, proveen incentivos y al mismo tiempo limites para su posición y papel. Por lo tanto, el primer apartado analizará

como afectan la liberalización y transnacionalización el sistema bancario, financiero y del crédito en Brasil. Después se recurre a la evaluación de los factores materiales y como éstos se transforman en el contexto de los cambios estructurales. La identidad intersubjetiva se analiza a través del análisis del discurso y este apartado se basará en las consideraciones generales del capítulo 7. Además, se considera que Brasil puede generar poder estructural justamente a través de la influencia en la estructura financiera en cambio, la transformación de ideas y los cambios en las instituciones internacionales. En resumen, se analiza cómo estos cambios estructurales crean oportunidades para que Brasil ascienda en este contexto y se transforme su posición y papel, teniendo en cuenta tanto los factores materiales como las ideacionales (véase 5.4).

### 9.2.1. Internacionalización del sistema financiero brasileño

Las capacidades materiales financieras y el poder estructural de Brasil como actor internacional están estrechamente vinculadas a su sistema financiero doméstico (transnacionalizado) y su inserción en e interrelación con la estructura financiera internacional en cambio analizada en las páginas previas.

Durante la década "perdida", los años ochenta, en la cual América Latina, incluyendo a Brasil, fue especialmente afectada por una alta inestabilidad económica y financiera, la volatilidad internacional, muy elevadas tasas de inflación y un incremento de la deuda externa (Baer, 2008: 120-126). La relación deuda externa/Producto Interior Bruto subió desde alrededor de un 10% durante los años sesenta, pasando por un 20% a finales de los años setenta y superando el 40% a partir de 1983 (Banco Mundial, 1987; véase también 9.2.2).

En Brasil se empezó sobre todo a partir de 1994 a implementar políticas de liberalización y privatización (controlada o limitada).

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) se siguieron las recomendaciones del FMI y en particular del Consenso de Washington. Además, para superar la inestabilidad financiera y económica, se implementó el "Plan Real" introduciendo con el real una nueva moneda que estaba vinculada al dólar en un régimen que le permitió fluctuar en una cierta banda, haciendo ajuste periódicos entre 1995 y 1999. Este plan resultó sin duda en la reducción de la muy elevada tasa de inflación (Baer, 2008: 227).

Al mismo tiempo, las políticas implementadas a partir de 1994 pusieren en evidencia las dificultades de algunas instituciones bancarias que generaban sus beneficios sobre todo en torno a la subida de los precios. Pero, como destaca Goirigolzarri Tellaeche, "es importante señalar que, a diferencia de lo sucedido en otros países de la región, la volatilidad macroeconómica y cambiaria por la que ha atravesado Brasil no ha dado lugar a una crisis bancaria de la magnitud que se ha vivido en otras economías" (Goirigolzarri Tellaeche, 2003: 233).

Incentivado por los procesos de globalización y liberalización en la estructura financiera internacional y la evidencia de dificultades en algunos bancos y entidades financieras tras la estabilización del real, Cardoso promovió desde 1995 la reestructuración del sector bancario, privado y público, que llevó a una reducción del número de bancos (Baer, 2008: 240). A la vez, la apertura controlada del sistema bancario facilitó la entrada de bancos extranjeros así como el acceso a la financiación externa y el fomento de la competencia y eficiencia del sector bancario brasileño (Goirigolzarri Tellaeche, 2003: 235). Además, ciertas regulaciones que obligaban los bancos a una tasa de liquidez alrededor de un 18%, más que el doble de Europa o EEUU, impidieron el surgimiento de una grave crisis bancaria desde los años noventa.

No obstante, los cambios estructurales en el ámbito financiero, es decir la aceleración de los procesos de transnacionalización,

privatización y liberalización que llevan a la alta volatilidad financiera internacional y el surgimiento de nuevos actores privados en el escenario global, influyeron también en los años noventa en la economía brasileña. A finales de esta década el país fue afectado por una nueva crisis de la balanza de pago o crisis de la deuda externa. Esta radicó entre otros en la sobre valoración de la nueva moneda, el real, desde su implantación que llevó a un incremento de las importaciones y un declive en las exportaciones. En este contexto, las importaciones se pagaron por deudas externas en vez de financiarlos con exportaciones. Pero después de las crisis en México, Asia y Rusia entre 1995 y 1998 el acceso al crédito se limitó y Brasil se encontró entre 1998 y principios de 1999 en una crisis de su balanza de pagos, excesivamente negativa (Baer, 2008: 241-242).

En este año, el presidente Cardoso decidió liberalizar el régimen de cambio a la vez que empezó a fomentar las exportaciones (véase también 10.2.1). En el contexto de los procesos de liberalización y transnacionalización en las estructuras financieras y de la producción internacionales, el abandono del régimen del tipo de cambio controlado casi fijo y la liberalización de la divisa brasileña y la promoción de las exportaciones dieron lugar a un desarrollo económico más acelerado a partir de 1999 y el Producto Interno Bruto de Brasil creció con una media anual de un 3,4% entre 1999 y 2007[100].

Si bien choques externos, como la crisis argentina y cambios internos como, en particular las elecciones de 2002, propiciaron fases de volatilidad de la moneda, el tipo de cambio se estabilizó, lo que se tradujo en un incremento en la confianza en los mercados y el descenso de los tipos de interés y, por lo tanto, acceso al crédito a partir de 1999 (Goirigolzarri Tellaeche, 2003: 231).

100 Banco Mundial, *World Development Indicators,* <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>, consultado el 4.04.2009.

La creciente liberalización fomentó también la estrategia de algunos bancos de generar beneficios basados en especulaciones sobre fases de volatilidad del tipo de cambio. Durante el comienzo de la crisis financiera en 2008 los bancos y empresas apostaron a la caída del dólar, lo cual implicó pérdidas importantes en una fase posterior (Baer, 2008: 510-511).

Sin embargo, la reforma del sector bancario en los años noventa también consolidó una mayor estabilidad financiera, dado que fomentó la solvencia de los bancos privados y públicos en una ratio del 16-18%, encima del mínimo exigido del 11%. Como consecuencia de esto, el sector bancario brasileño en el momento de la crisis financiera de 2008 contó con una liquidez importante. A la vez, y al contrario de otras economías latinoamericanas como por ejemplo Venezuela, Perú, México y Argentina, la internacionalización del sector bancario de Brasil es limitada y en 2001 se elevó a no más que un 28%. Por lo tanto, la interdependencia de Brasil con el sistema financiero internacional es relativamente baja (Goirigolzarri Tellaeche, 2003: 236).

Otro factor que, hasta el momento de elaborar el presente trabajo, limitó la vulnerabilidad de Brasil, radica en el hecho que según evaluaciones del Fondo Monetario Internacional[101] en marzo de 2009 el país dispone de casi 190 mil millones de dólares de reservas internacionales. De esta manera se sitúa en el sexto puesto mundial detrás de Japón, Rusia, Corea, la zona del euro, India y Alemania, sin contar a China[102].

Si bien queda por evaluar el desarrollo durante el año 2010 para poder hacer afirmaciones comprobadas sobre los efectos de

101 Fondo Monetario Internacional, *Brazil-International Reserves and Foreign Currency Liquidity,* <http://www.imf.org/external/np/sta/ir/bra/eng/curbra.htm>, consultado el 15 de abril 2009.

102 Fondo Monetario Internacionl, *Time Series Data on International Reserves and Foreign Currency Liquidity-Official Reserve Assets and Other Foreign Currency Assets,* <http://www.imf.org/external/np/sta/ir/802P816.pdf>, consultado el 15 de abril 2009.

la crisis financiera y los cambios estructurales que conlleva para la posición de Brasil en este ámbito, a lo largo de este y los siguientes apartados se comprueba la clara tendencia que esta situación abarca no solo limitaciones sino también nuevas opciones, incentivos y posibilidades para el ascenso del país emergente.

### 9.2.2. Los factores materiales financieros y los cambios estructurales

Teniendo en cuenta los cambios estructurales que afectan el ámbito financiero internacional, el significado de los factores "materiales" financieras se transforma también. Como se ha visto previamente, los factores ideacionales, es decir las ideas, percepciones, identidades, etc., tienen cada vez más importancia especialmente en la estructura financiera. La percepción y, por lo tanto, calificación de un país o región como mercado de alto riesgo, aumenta por ejemplo el coste y, por lo tanto, el acceso al crédito.

Todos los factores identificados como materiales en la estructura financiera, es decir la tasa de cambio, el acceso al crédito y la capacidad de controlar y proveer crédito, la deuda y la participación en los flujos de capital financiero internacionales, son constituidos por la base ideacional: las percepciones, ideas e identidades. En el caso brasileño se evidencia a lo largo del presente capítulo, que son especialmente la interrelación activa con la estructura y la influencia en la creación de reglas y normas que permiten a un actor generar poder estructural. No obstante, también hay que considerar los factores materiales, ya que éstos son influidos por los cambios estructurales y a su vez influyen en la posición y el papel de un actor.

Respecto a la tasa de cambio cabe destacar que desde la implementación del "Plan Real" en 1994 hasta 1999 Brasil mantuvo la tasa de cambio casi fija, vinculando el real con una cotización

"uno a uno" al dólar con un margen de fluctuación y ajustes regulares. En un primer momento la economía se desarrolló de manera positiva. En esta fase hubo un importante crecimiento económico (10.2.3) y el sector financiero y del crédito se amplió (Baer, 2008: 227).

No obstante, como observan algunos expertos, desde su introducción en 1994 el real estaba sobrevaluado lo que tuvo a finales de los años noventa efectos negativos en la balanza de pagos del país (Baer, 2008: 231-235). Por lo tanto, con los siguientes pasos de liberalización y la introducción del régimen cambiario de libre flotación en 1999 el real fue devaluado de manera muy rápida, Este proceso tuvo a su vez efectos negativos para la deuda externa ya que ésta estaba asignada principalmente en dólares y, por lo tanto, incrementó con la devaluación del real (Baer, 2008: 241-243). No obstante, la tasa de cambio se estabilizó y entre diciembre 1999 y julio 2002 un dólar equivalió entre 1,8 y 2,8 reales según datos del FMI[103].

Pero poco después y debido a acontecimientos como la crisis económica en 2001/2002 en Argentina y las elecciones en Brasil que causaron percepciones de inseguridad entre los inversores, la tasa de cambio del real se caracterizó por una extrema volatilidad y una baja valuación frente al dólar en estos años. Mientras por ejemplo en abril de 2002 un dólar valió 2,3 reales, en octubre ya costó 3,9 reales[104]. Esta devaluación se debe, según Dieter (2003), sobre todo a las percepciones y expectativas negativas de los inversores, vinculado a la crisis en el país vecino y las elecciones en

103 IMF, Exchange Rate Report, <http://www.imf.org/external/np/fin/ert/GUI/Pages/Report.aspx?CT='BRA'&EX=REP&P=DateRange&Fr=630796032000000000&To=631636704000000000&CF=Compressed&CUF=Period&DS=Ascending&DT=Blank>, consultado el 20 de agosto 2009.

104 IMF, Exchange Rate Report, <http://www.imf.org/external/np/fin/ert/GUI/Pages/Report.aspx?CT='BRA'&EX=REP&P=DateRange&Fr=630796032000000000&To=631716192000000000&CF=Compressed&CUF=Period&DS=Ascending&DT=Blank>, consultado el 20 de agosto 2009.

Brasil en 2002, que rechazaron en estos meses el real dando preferencia al dólar.

Este hecho refleja el importante papel constituyente de los factores ideacionales en la estructura financiera, y particularmente de las percepciones y expectativas que valoran o desvaloran la moneda y la tasa de cambio de Brasil. La inseguridad de los inversores y acreedores internacionales frente al cambio de gobierno en 2002 (Cardoso-Lula) frenó el flujo de capital financiero hacia el país y limitó su acceso al crédito internacional a la vez que bajó el valor del real.

Sin embargo estas percepciones de inseguridad con efectos negativos para los recursos financieros y el acceso del crédito para Brasil cambiaron en 2003 al ver que el nuevo presidente Lula seguía con las políticas económicas de Cardoso, particularmente en el ámbito financiero y desde 2003 hasta 2008 el real mantuvo su valor. Además, en términos generales cabe destacar que los cambios estructurales, es decir, los pasos hacia una mayor liberalización financiera y económica, si bien han creado factores condicionantes y riesgos, también han incrementado los incentivos y opciones en el ámbito financiero y Brasil está ascendiendo como actor importante en esta dimensión.

No obstante, algunos expertos advierten de los riesgos de los regímenes flexibles de cambio en el contexto de una integración y liberalización "total" de los mercados financieros internacionales ya que entonces están fuera del control y la alta volatilidad puede tener efectos muy negativos para el acceso al y el coste del crédito y la deuda externa. En este sentido, Dieter recomienda la creación y consolidación de alianzas monetarias regionales, una opción que sin embargo solo es realizable a largo plazo como se ve en el ejemplo de la UE (Dieter, 2002: 37). En el caso sudamericano por el momento no hay planes concretos de crear una unión monetaria e

introducir una moneda común en el Mercosur u otras organizaciones regionales (véase 9.2.1).

En el contexto de la crisis financiera Brasil mantiene por el momento un sistema financiero y una economía relativamente estables. Lo expuesto anteriormente, sin embargo, no quiere decir que la volatilidad de la moneda y de los flujos de capitales durante la crisis financiera de 2008/2009 no tenga un impacto importante en la economía brasileña. El valor del real empezó a bajar en julio de 2008, debido a la disminución de los precios de las materias primas, cuyas exportaciones representan un 9% de su PIB. Las empresas productoras y extractoras de materias primas representan en su conjunto más del 40% del mercado de reservas (*stock market*) y la volatilidad de los precios en ese sector afecta mucho a la moneda brasileña y la economía del país. Además, los tipos de interés comenzaron a subir en agosto de 2008, lo que significa que el coste del crédito también está aumentado[105] (Banco Central do Brasil, 2008: 30-35; Williamson, 2008).

A pesar de estos problemas, el Banco Central de Brasil mostró su capacidad para limitar lo máximo posible los efectos negativos de la crisis financiera mundial destinando unos 58 mil millones de euros a la defensa de la cotización real. Si bien esto pudo prevenir lo peor, en solo tres meses (julio a octubre 2008) el real perdió casi un 30% de su valor frente al dólar (Banco Central do Brasil, 2008). A la vez, la desvalorización del real promueve el volumen de exportaciones brasileños desde 2008 dado la favorable tasa de cambio (Williamson, 2008). Esta tendencia a su vez apoya el crecimiento de la economía brasileña a pesar de la crisis mundial, como se verá más adelante.

A lo largo de 2010 se van a evidenciar los efectos más profundos de la crisis financiera en la economía brasileña. Si bien

105 The Economist (25.10.2008), *Emerging Markets-A Taxonomy of Trouble,* <http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=12481004>, consultado el 27 de octubre 2008.

desde 2008 Brasil está sufriendo efectos como la pérdida de valor del real, el aumento del coste de crédito y una ligera bajada en sus reservas internacionales, su vulnerabilidad es limitada en comparación con muchos otros países. Esto se debe entre otros factores al recién reformado sector bancario, la limitada interdependencia con la estructura financiera internacional particularmente respecto al negocio de especulaciones y su posición como acreedor neto internacional desde 2007. Esta situación provee a Brasil con una base importante para consolidar su legitimidad como actor internacional en la estructura financiera. En este sentido, los cambios estructurales en este ámbito crean además de límites, sobre todo nuevos incentivos y oportunidades para que Brasil asuma un papel más destacado e incremente su influencia y poder estructural dentro del contexto de cambios, como se ve en las siguientes páginas.

Respecto a la deuda pública, como ya ha sido mencionado, cabe destacar que ésta determina al menos en parte el margen de maniobra para gestionar los impactos negativos de la crisis financiera, así como las posibilidades de promover crédito e inversiones para estimular la economía y evitar o al menos frenar una posible recesión.

Mientras entre 1990 y 1997 la deuda pública media anual se elevó a alrededor de un 35%, esta subió a partir de 1998 desde un 40,9% hasta casi el 60% en 2002 (Banco Central do Brasil; Baer, 2008: 223).

Sin embargo, desde 2003 la deuda pública de Brasil está bajando, desde un 58,5% de su PIB hasta un 45,1% en 2007, a pesar de que el gobierno haya realizado una serie de inversiones del gobierno en políticas sociales. La importancia de la deuda pública es especialmente evidente en el contexto de la crisis financiera. Mientras que Estados Unidos, por ejemplo, tienen un endeudamiento público que se eleva desde 2000 por encima del 50% de su Producto Interior Bruto y desde 2007 supera el 60% del PIB

la economía emergente china cuenta con una deuda que no se eleva más allá del 15,7%, y Brasil se sitúa en el medio de estos dos extremos, contando a finales de 2008 con una deuda pública de 40,7% de su PIB[106]. Con este nivel de deuda pública relativamente baja en comparación con por ejemplo EEUU, Brasil cuenta con potencial para invertir en la estimulación del crecimiento económico y el apoyo a empresas y bancos en el contexto de la crisis financiera. Desde 2008 el gobierno de Brasil hace más uso de esta flexibilidad fiscal y promueve más crédito para inversiones privadas, realiza inversiones públicas a la vez que también apoya exportaciones e inversiones en el exterior de empresas brasileñas a través de un incremento importante en las líneas de crédito del BNDES. En el año 2009 el BNDES desembolsó 137,3 mil millones de reales[107], el volumen más alto desde su creación[108].

A distinguir de la deuda pública es la deuda externa, que suma tanto la deuda de actores públicos como privados en el exterior. Como ha sido mencionado anteriormente, tanto en los años ochenta como en los años noventa Brasil ha sufrido diferentes crisis de la deuda siendo afectado por crisis financieras y económicas regionales e internacionales. Estas turbulencias estructurales estaban particularmente vinculado al desarrollo del valor de la moneda

106 Los datos respecto a la deuda pública de EEUU se basan en las estadísticas del Fondo Monetario Internacional, IMF, *World Economic Outlook Database 2008,* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/index.aspx>, consultado el 30 de diciembre 2009. Los datos de la deuda pública brasileña se basan en publicaciones del Ministerio de Hacienda, *Dívida Pública Federal, Relatório 2008,* <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/Relatorio_Divida_2008.pdf> (consultado el 20 de diciembre 2009), y el *CIA World Factbook*, *Country Ranking* y los datos sobre la deuda pública china se basan exclusivamente en el *World Factbook-Country Ranking,* <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2186rank.html>, consultado el 2.04.2009, debido a la falta de otros datos publicados.

107 137,3 mil millones de reales equivalían en diciembre de 2009 aproximadamente a 79,8 mil millones de dólares.

108 BNDES, *BNDES encerra 2009 com desembolso recorde de R$ 137,3 bilhões,* <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Destaques_Primeira_Pagina/20091229_desemp_2009.html>, consultado el 31 de diciembre 2009.

brasileña y cambios bruscos en la disponibilidad, el acceso a y el coste del crédito y capital financiero internacional.

Mientras hasta finales de los años setenta la deuda externa en relación al PIB no superó el 20%, a partir de entonces subió hasta el 46% en 1984 (World Bank, 1987: 10; Baer, 2008: 123). Durante los años ochenta y noventa, marcados por crisis financieras y de la deuda en América Latina, la deuda externa se elevó a entre 120 (en 1990) y 244 mil millones lo que corresponde a entre el 30% (en 1996) y el 50% (en 1999) del PIB[109]. A comienzos del siglo XXI, debido a la crisis de las diferentes crisis financieras y económicas en América Latina y el bajo crecimiento del PIB la deuda exterior superó el 50%, manteniendo el valor de aproximadamente 230 a 240 mil millones de dólares. Con el crecimiento económico a partir de 2003 Brasil consiguió bajar su deuda exterior hasta alrededor de 190 mil millones y menos de un 20% del PIB en 2006. [110]

En relación a las exportaciones la deuda externa llegó a su punto más alto en 1986 equivaliendo a casi el 500% del volumen total de las exportaciones que entonces se elevó a no más que 22,3 mil millones de dólares (Baer, 2008: 518). A partir de finales de los años noventa y debido a la subida de las exportaciones y la disminución de la deuda externa esta proporción comenzó a bajar hasta el 158% en 2005 ya que el volumen total de las exportaciones se elevó entonces a 118 mil millones de dólares (Baer, 2008: 518).

En este contexto, desde los años ochenta hasta principios del siglo XXI, Brasil ha sido un deudor neto dependiendo sobre todo del crédito del FMI y llegando a tener una deuda de 19 mil millones de dólares en 2003 con esta institución (FMI, 2009).

109 Banco Mundial, *World Development Indicators,* <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/report.do?method=showReport>, consultado el 20 de agosto de 2009.

110 Banco Mundial, *World Development Indicators,* <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/report.do?method=showReport>, consultado el 20 de agosto de 2009.

Sin embargo, desde entonces el desarrollo ha sido positivo respecto a la deuda externa. Gracias al crecimiento económico internacional y su ascenso como economía emergente en este contexto, Brasil consiguió en 2005 saldar su deuda con el Fondo por completo (FMI, 2009). El pago de los aproximadamente 19 mil millones de dólares en 2005 fue posible, debido a que la economía creció con una media de entre el 3% y el 5% durante los últimos años[111] y a una mayor eficacia en la recaudación de impuestos (Almeida y Gregory, 2009; Baer, 2008: 285-286). Por lo tanto, Brasil cuenta en el momento en el que estalló la crisis financiera internacional de 2008/2009 con una posición más independiente en el FMI que a su vez le proporciona un importante incremento en su legitimidad como actor internacional en la estructura financiera. Su deuda externa se eleva a alrededor de 237 mil millones de dólares a finales de 2007 lo que corresponde a un 17,7% del PIB y un 127% de las exportaciones[112].

Respecto a sus reservas de divisas internacionales cabe destacar un desarrollo similar. En el contexto de los procesos de liberalización en la estructura financiera, Brasil recibió entre 1992 y 1996 una importante cantidad de capital financiero del exterior y acumuló reservas internacionales. Éstas financiaran en esta época también el déficit en la cuenta corriente/balanza de pagos que se debe al fuerte incremento de los gastos en inversiones y el consumo particularmente entre 1995 y 1997. Desde 1998 las reservas financiaron además el incremento en el déficit de la balanza de pagos y de la deuda exterior, que se debió a un déficit en la renta líquida en el exterior y causó a finales de los años noventa la crisis de la deuda en Brasil.

111 Véase Banco Mundial, *World Development Indicators,* <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>, consultado el 2.04.2009.

112 Banco Mundial, *World Development Indicators,* <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/report.do?method=showReport>, consultado el 20.08.2009.

Debido a la liberalización y el incremento en los flujos de capital internacionales, Brasil se transformó desde los años noventa en uno de los mayores poseedores de reservas internacionales. En este contexto el país llegó a convertirse en un acreedor neto a nivel internacional, controlando alrededor 190 mil millones de reservas en dólares lo que equivalía y durante algunos momentos incluso superaba la deuda externa que entre 2005 y 2008 se elevaba en alrededor de 187-194 mil millones de dólares (FMI, 2009).

Según los datos más recientes, en 2009 Brasil volvió a convertirse en deudor neto, ya que sus reservas bajaron a unos 186,8 mil millones de dólares (FMI, 2009) mientras la deuda externa está subiendo en el contexto de la crisis y a principios de 2009 se eleva a 236,6 mil millones de dólares. No obstante, si se tienen en cuenta las inversiones directas extranjeras en Brasil, 280,9 mil millones de dólares, Brasil sigue en una posición como acreedor neto a nivel internacional (FMI, 2009).

Aún queda por ver el desarrollo de la deuda externa y las reservas internacionales de Brasil a lo largo del año 2010 para poder predecir más concretamente, como la crisis financiera afecta al país emergente. En todo caso, los indicadores actuales como el bajo nivel de la deuda pública y la importante cantidad de reservas internacionales indican una tendencia más positiva que en las economías industrializadas, en particular Europa y Estados Unidos. Además a mitades de 2009 organizaciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial afirman sus previsiones que Brasil seguirá creciendo, aunque menos acelerado, en este y el siguiente año y que sus deudas externas bajarán nuevamente al recibir importantes flujos de capital financiero externo.

En este contexto es también importante destacar, que desde los años ochenta el acceso de América Latina, y en particular de Brasil, a los mercados internacionales de capital financiero ha me-

jorado de manera significativa. Esto está relacionado con la liquidez ligada a las tasas de interés relativamente bajas en los países de la OCDE y la búsqueda mundial de rendimientos del capital. En efecto las empresas y Estados de América Latina tuvieron la posibilidad de endeudarse bajo condiciones parecidas a las de los países de la OCDE e incrementar de esta manera sus inversiones y la producción (Truman, 2006). Si bien este hecho llevó también a un incremento en la volatilidad que originó diferentes crisis en Brasil en los años ochenta y noventa, en términos generales la integración en el mercado financiero internacional ha tenido efectos positivos para Brasil, como se refleja en el presente capítulo.

Las empresas multinacionales provenientes de Brasil y otros países (emergentes) de América Latina igual que de la India que proveen, intercambian y mueven el capital financiero a nivel internacional se distinguen de los chinos o rusos. Mientras los primeros suelen ser sociedades abiertas con una importante cotización bursátil y sin control estatal significativo[113], las empresas chinas y rusas están vinculadas de manera muy directa y profunda con sus Estados. Este hecho es una razón clave por la cual los primeros, los latinoamericanos e indios, son "mejor vistos" en el Norte (Santiso, 2008: 28).

Al mismo tiempo la deuda externa y la situación económica y fiscal de Brasil están estrechamente vinculadas a su capacidad y posición como acreedor, es decir como actor que crea y provee crédito en la estructura financiera internacional.

En particular durante su segunda administración el Presidente Lula impulsó diferentes iniciativas para aumentar la capacidad brasileña de proveer crédito más allá de las fronteras nacionales. Como ha sido mencionado anteriormente (véase por ejemplo 5.4), el control sobre la creación y el acceso al crédito es una fuente im-

113 Aunque en algunas empresas brasileñas, como Petrobras, el Estado participe con muchas acciones, su forma de actuar en el mercado internacional sigue siendo la de una empresa privada y competitiva.

portante del poder estructural en el ámbito financiero. En este contexto cabe destacar el papel del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES). Según informan representantes del BNDES, el banco dispone de unos 100 mil millones de reales brasileños[114] por año para proporcionar diferentes tipos de crédito a empresas brasileñas orientados a fomentar la capacidad productiva de Brasil (Aboim y Botelho Ferreira, 2009). Más allá de promover inversiones en el territorio nacional, desde los años noventa el BNDES también apoya las exportaciones, lo que en 2009 correspondía a estimadamente un 9,8% del total de créditos desembolsados por el Banco[115]. En 2003 el gobierno de Lula además autorizó el apoyo a inversiones de empresas brasileñas en el exterior con una línea de crédito titulada "inserción internacional" cuyas primeras actividades se realizaron en 2005[116].

Si bien se trata todavía de cantidades limitadas, estas tendencias demuestran la capacidad de Brasil de asumir un rol más activo en la estructura financiera regional e internacional. En América Latina Brasil es desde hace tiempo un acreedor neto (Aboim y Botelho Ferreira, 2009), ofreciendo más crédito del que recibe, y, por lo tanto, contando con cierto poder estructural en el contexto financiero. Además, como ha sido anunciado a finales del año 2009, el gobierno brasileño pretende ampliar el apoyo de las exportaciones brasileñas aumentando con 80 mil millones de reales (aproximadamente 32 mil millones de euros) el crédito del BNDES para programas a desarrollar en 2010 y 2011 (BNDES, 2009).

En el contexto suramericano, el BNDES financia iniciativas de empresas brasileñas orientadas hacia la integración de la infraestructura física y el desarrollo económico social entre los paí-

114 En febrero de 2009 esto equivale a estimadamente 40.000 millones de euros.

115 Véase datos publicados en la página oficial del BNDES sobre el apoyo de exportaciones e inserción internacional en 2009, <http://www.bndes.gov.br/exportacao/default.asp>, consultado el 20.03.2009.

116 BNDES, *Exportação e Inserção Internacional*, <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Exportacao_e_Insercao_Internacional/>, consultado el 25 de diciembre 2009.

ses vecinos, y en particular los menos desarrollados como, Bolivia y Ecuador[117]. Al tener cierta capacidad para influir en el mercado y en la decisión quién puede invertir donde y que país vecino recibe inversiones brasileñas, dispone de un poder estructural en el sector financiero. Tal como se destacó en 5.4, el poder estructural en la estructura financiera se basa entre otros en la capacidad de crear y de proveer créditos e incidir de esta forma en la estructura productiva.

Además, Brasil se enfrenta a la crisis financiera en una situación mejor que muchos países industrializados. Debido a los cambios estructurales y diferentes crisis que le afectaron durante los años ochenta y noventa, se implementaron regulaciones más estrictas para limitar las especulaciones de alto riesgo a la vez que los bancos disponen de una alta liquidez (media de 18%). En 2008 Brasil llegó a ser acreedor neto en el ámbito internacional y la agencia de calificación de riesgo *Standard & Poor's* evaluó a Brasil con el *investment grade* y, por lo tanto, le proporciona aún más credibilidad como deudor fiable y en condiciones de pagar en los plazos determinados a pesar de la crisis financiera que estalló en este mismo año[118]. Esta calificación refleja el ascenso de Brasil como país emergente y cada vez más influyente en la estructura financiera como se verá también en el siguiente subcapítulo.

Además, la deuda pública no supera el 39% del PIB y de este volumen alrededor de un 70% está denominado en la moneda nacional, lo cual limita los efectos negativos de cambios en el valor de la moneda. Como se verá en el capítulo de la estructura de la producción, la economía brasileña cuenta con un importante mercado

117 BNDES, *Exportação e Inserção Internacional,* <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Exportacao_e_Insercao_Internacional/index.html>, consultado el 30 de diciembre 2009.

118 Tesouro Nacional, *Debt Report 2008 – Brazil receives investment grade by Standard and Poor's,* <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/english/public_debt/downloads/Nota_IG.pdf>, consultado el 20 de julio de 2008.

de consumo interno en aumento y solo un 13% del PIB depende de exportaciones que además son muy diversificadas tanto regionalmente como respecto a los productos. En este contexto, el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC) sigue operando a través de inversiones estatales y el apoyo estatal al sector bancario y el crédito para promover el consumo en el mercado nacional y la inversión doméstica e internacional y, por lo tanto, el crecimiento económico, a pesar de la crisis financiera y económica internacional (véase BNDES, 2009; Silva-Gabarde y Zilla, 2009: 42 y siguientes).

### 9.2.3. La construcción de la identidad internacional de Brasil en la estructura financiera

Como se explicó anteriormente, en la posición y el papel de un actor en las estructuras influyen tanto factores materiales como ideacionales. Este apartado se dedica a señalizar los elementos clave de la identidad internacional de Brasil respecto al ámbito financiero. Si bien el capítulo 7 provee ya un repaso amplio sobre la construcción intersubjetiva a través de una relación de influencia mutua con las estructuras de la identidad de Brasil, las próximas páginas sirven para recordar y destacar algunos factores específicos respecto a la estructura financiera en concreto y particularmente la crisis financiera y económica de 2008/2009. En este contexto de cambios estructurales en el ámbito financiero, Brasil trata de construir una identidad internacional en tanto potencia emergente e importante actor global con peso decisivo e influencia clave en los foros internacionales. Mientras durante los años ochenta y hasta finales de los años noventa el papel de Brasil en la estructura financiera era el de un *rule taker* que dependía durante muchos períodos en gran medida del FMI y, por lo tanto, encajó sus políticas en las condiciones impuestas por esta organización internacional, durante los últimos años emerge como actor más influyente. Al saldar sus deudas con el FMI y participar de manera más pro-activa no

solo en las instituciones internacionales oficiales sino también en foros como el G20 financiero está ganando visibilidad e influencia en la toma de decisiones y la creación de reglas y normas en la estructura financiera internacional.

El hecho de que la fuerte caída del dólar y la quiebra de bancos y empresas importantes coincidieron con la presidencia brasileña del G20 financiero durante la segunda mitad del año 2008 proporcionó a la potencia emergente un importante protagonismo. Al asumir un liderazgo en el debate sobre las respuestas posibles hacia la crisis financiera, la identidad y la autopercepción como actor global de Brasil se fortaleció. En este sentido, tanto el presidente Lula como también el Ministro de Hacienda, Guido Mantega, reiteraron "la propuesta del fortalecimiento de los países emergentes" (Ministério da Fazenda, 8 de noviembre de 2008).

Además el presidente brasileño destacó pocos días antes en una entrevista publicada por El País en octubre de 2008 que "se acabaron los tiempos en que las economías emergentes dependíamos del FMI (...). Se terminó una América Latina sin voz propia"[119]. Es decir que Brasil no solo se percibe como potencia emergente y actor global decisivo en la reestructuración del sistema financiero a partir de la crisis, sino también se autodefine como representante y voz de América Latina.

La identidad de Brasil abarca tanto su posición híbrida (capítulo7) como sus aspiraciones a tener un papel de liderazgo regional e incluso global y se basa en el importante desarrollo de la economía y el sistema financiera brasileños particularmente desde 1999/2000. Vale destacar que el país se pudo liberar de su deuda con el FMI lo que representa el alcance de una autonomía importante respecto a sus políticas económicas y financieras nacionales

119 El País, Fernando Gualdoni, *Entrevista: Los tiempos en los que dependíamos del FMI acabaron,* 13.10.2008, <http://www.elpais.com/articulo/internacional/tiempos/dependiamos/FMI/acabaron/elpepuint/20081013elpepuint_12/Tes>, consultado el 20 de octubre 2008.

y su posición en el escenario financiero internacional. Además, su posición como acreedor neto y su economía relativamente estable en el contexto de la crisis financiera apoya su legitimidad como actor internacional[120].

Una parte importante de los actores de la política exterior brasileña se autopercibe como relativamente bien preparada para enfrentar los desafíos de la crisis financiera. Como destacan, por ejemplo, el Embajador Vicente Pimentel, el asesor del gobierno Marcel Fortuna Biato y representantes del BNDES, los bancos brasileños están, en la medida de lo posible, bien preparados para enfrentar la crisis financiera, ya que fueron reformados recientemente justamente para evitar grandes choques. Están más regularizados y cuentan con mayor liquidez que muchos de los bancos europeos y estadounidenses (Vicente Pimentel, 2008; Aboim y Botelho, 2009; Fortuna Biato, 2009).

La identidad como país emergente e importante actor global también se refleja en las percepciones externas de otros actores que se enmarcan en la estructura financiera internacional. Tanto en Europa, como en EEUU y el mundo en vías de desarrollo, se reafirma la importancia de Brasil en la estructura financiera internacional. En particular durante los últimos meses de 2008 y el comienzo de 2009, se afirma cada vez más la percepción de Brasil como potencia regional y de alguna manera también representante de América Latina en el escenario internacional y especialmente en la estructura financiera .[121] Como destacan Hilpert y Mildner en

120 En 2005 Brasil, gracias a su desarrollo económico positivo, pagó en adelantado su deuda de más de 16.000 millones de dólares Estadounidenses al FMI. Desde entonces es un acreedor neto en el fondo. Véase Fondo Monetario Internacional, *Situación financiera de Brasil*, <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exportal.aspx?memberKey1=90&date1key=2008-12-31&category=EXC>, consultado el 20 de octubre 2008.

121 Véase por ejemplo El Público, Simone García, *Brasil – La nueva superpotencia de América*, 6 de enero de 2009, Forbes, Christopher Thompsan y Steve Culp, *After G20, Emerging-Market Banks May Inherit The Earth*, 4 de enero de 2009, <http://www.forbes.com/2009/04/01/banks-emerging-markets-lea-

su análisis sobre la crisis financiera, en la cumbre del G20 financiero en Washington en 2008 se mostró el papel importante de los países emergentes y particularmente de Brasil (Hilpert y Mildner, 2009: 6).

En este sentido, la identidad internacional de Brasil en el contexto financiero se caracteriza lugar por su autopercepción como potencia emergente, que cuenta con una creciente influencia en las ideas, decisiones e instituciones internacionales al mismo tiempo que aumenta su peso financiero. Las tendencias más recientes demuestran que a pesar de la crisis financiera y económica internacional, Brasil parece ser una de las pocas economías que todavía siguen creciendo y reciben además flujos importantes de capital externo[122].

### 9.2.4. La capacidad de Brasil de influir en la creación de ideas y en las instituciones internacionales

El presente trabajo de investigación parte de la idea que estructura y agente se encuentran en una relación de influencia mutua. En este sentido, las transformaciones estructurales en el ámbito financiero cambian la gama de opciones, crean incentivos, limitaciones y costes para los actores y de esta forma influyen en el papel y la posición de Brasil como país emergente. A su vez, son los actores mismos quienes generan poder estructural a través del control sobre y la influencia en las estructuras, principalmente los factores ideacionales y las instituciones.

dership-governance-g20.html>; The Wall Street Journal, Bruce Gilley, *Look to Brasilia, not Beijing,* 7 de abril de 2009, <http://online.wsj.com/article/SB123912571625797593.html>; y entrevistas realizadas por la autora con representantes de las embajadas de EEUU, Bolivia, Sudáfrica, la Comisión Europea y Alemania en Brasilia en febrero de 2009;

122 Una evaluación de The Economist de marzo 2009 destaca por ejemplo que Brasil mantendrá un crecimiento de su economía, aunque este será mucho más bajo que durante los años previos debido a la crisis financiera. Véase The Economist, *Country Briefing Brazil,* <http://www.economist.com/countries/Brazil/profile.cfm?folder=Profile%2DEconomic%20Data>, consultado el 10.03.2009.

Partiendo de esta idea, el presente subcapítulo analiza como los cambios estructurales en las ideas y sobre todo las instituciones en el ámbito financiero han creado especialmente en el siglo XXI nuevos incentivos y posibilidades para el ascenso de Brasil como potencia emergente y actor global con una influencia importante en este contexto.

Mientras a nivel global son sobre todo el FMI y el Banco Mundial, como instituciones formales, y el G8 y el G20 financiero como instituciones no formales, el Mercosur como organización regional multilateral tiene cierto papel en la cooperación financiera entre los Estados miembros y, por lo tanto, afecta también el papel y la posición de Brasil.

No obstante, en los primeros años después de su creación en 1991 cuestiones financieras tenían poca importancia en el Mercosur ya que la integración económica, del comercio y de la producción junto con la cooperación política eran en un principio las prioridades.

En 2002 los países miembros empezaron a discutir una colaboración más estrecha en el ámbito financiero y acordaron valores máximos para la tasa de inflación (5%) y la deuda pública (40% del PIB). Pero debido a la inestabilidad en los años siguientes y particularmente la crisis en Argentina en 2002, estos acuerdos no se realizaron y quedaron como una idea para un primer paso hacia una unidad monetaria en un futuro (Dieter, 2002: 36). Desde entonces la cuestión de una cooperación financiera más estrecha y coordinada y hasta de una moneda común salió en diferentes encuentros y debates en el seno del Mercosur, sin que se llegara a implementar acuerdos o dar pasos concretos.

A nivel internacional las instituciones como el FMI y el Banco Mundial son las organizaciones formales predominantes de las cuales Brasil forma parte mientras que por ejemplo el G20 finan-

ciero es un foro informal pero con creciente importancia especialmente en el contexto de la crisis de 2008/2009.

Como ha sido señalizado anteriormente, durante los años noventa, las instituciones multilaterales internacionales proscribían a los países en vías de desarrollo y emergentes más bien un papel limitado. Brasil se movía con poca autonomía y poca influencia dentro del margen de reglas y opciones que estableció sobre todo el FMI y dependía en gran parte del crédito y los fondos de éste.

Pero a partir del siglo XXI los cambios estructurales en el ámbito financiero y la consolidación de la economía brasileña en el contexto del crecimiento económico mundial, la posición de Brasil, su legitimidad como actor internacional y su capacidad de influir en la creación de reglas en el FMI y sobre todo el G20 aumentaron. La liberalización de la estructura financiera internacional llevó en un primer momento en los años noventa a una mayor inestabilidad en Brasil. Sin embargo, tras haber sufrido varios crisis de inflación y deuda, la economía y el sistema financiero y bancario del país se estabilizaron y Brasil empezó a tener un crecimiento continuo a la vez que consiguió saldar sus deudas con el FMI y acumular importantes cantidades de reservas internacionales convirtiéndose en acreedor neto internacional.

En este contexto, Brasil como otros países en vías de desarrollo está mejor preparado para superar los efectos negativos de la crisis y recuperarse de manera más rápida que los países industrializados y en particular EEUU. Esta situación le proporciona una importante legitimidad y las percepciones internacionales afirman su posición y papel como actor internacional importante en el contexto de la crisis financiero. De esta forma, los cambios estructurales que se evidencian en la crisis presentan una "ventana de oportunidades" para Brasil, ya que permiten y proveen incentivos y oportunidades para que genere o adquiera poder estructural, influya en las instituciones importantes y en las decisiones sobre

las "reglas del juego" y la reestructuración del sistema financiero internacional.

Al contar con un liderazgo importante durante su presidencia del G20 financiero en 2008 y en la cumbre en abril de 2009 en Londres, Brasil tuvo oportunidades importantes para ejercer influencia en la creación de ideas y la elaboración de propuestas para la reorganización de la estructura financiera internacional en respuesta a la crisis.

El asesor de relaciones internacionales del gobierno brasileño, Marcel Fortuna Biato, destaca que Brasil tiene una visión pragmática y no ideológica frente al sistema financiero (Fortuna Biato, 2009). En este sentido también el Ministro de Hacienda, Guido Mantega, afirma que Brasil no aspira a una reinvención total de la estructura financiera, sino apoya las instituciones existentes y el sistema general de la economía del mercado.

Sin embargo ambos coinciden en la necesidad y urgencia de reformar profundamente los procesos decisorios y la distribución de votos en el FMI y otras instituciones multilaterales y prevén que los flujos de capital se dirigirán más hacia los países en vías de desarrollo.[123] Estas ideas generales, que comparte con otras potencias emergentes, han sido afirmadas por la declaración final de la Cumbre del G20 el 2 de abril de 2009 en Londres. En el Plan de Acción se destaca sobre todo la importancia de fortalecer el FMI, reformar el sistema de votos y cuotas para garantizar una mayor participación de los países emergentes y en vías de desarrollo y de promover sistemas multilaterales de regulación en la estructura financiera (véase capítulo 9.1).

Brasil aboga por una reforma profunda del sistema financiero en general y en particular las instituciones de Bretton Woods, para

123 Ministério da Fazenda, *G20 quer nova regulação do sistema financeiro internacional,* 9 de noviembre 2008, <http://www.fazenda.gov.br/> y entrevista de la autora con Marcel Fortuna Biato, en Brasilia, en febrero de 2009.

que a través de estas los actores puedan mantener o mejor dicho recuperar alguna capacidad de acción, regulación e influencia. Aparte de proveer estas instituciones con más capacidad de decisión y más autoridad, Brasil exige en concreto, tal como muchos otros países emergentes, una democratización del sistema financiero y sus principales instituciones, como en particular el FMI (Embajador Pimentel, 2008; Fortuna Biato, 2009; Amorim, 2007: 5). La crisis financiera está reforzando más aún esta idea y al mismo tiempo la capacidad de influencia de Brasil en la creación de ideas y nuevas instituciones en el ámbito financiero (Leininger, 2009). En este sentido, la crisis financiera podría convertirse, como se mencionó anteriormente, en una ventana de oportunidad para Brasil como potencia emergente en la estructura financiera internacional.

También cabe destacar, que los cambios estructurales han aumentado de manera significativa la visibilidad y voz de Brasil como país emergente en el escenario internacional. Por ejemplo, en reuniones previas y durante la 63ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2008, la potencia suramericana ha reclamado junto con otros jefes de gobierno y representantes de la Unión Europea que se cree un organismo internacional que supervise y controle los sistemas financieros, abogando por un fortalecimiento del multilateralismo y una mayor participación de los países emergentes. Durante la presidencia del G20 financiero Brasil exigió entonces un "nuevo sistema Bretton Woods", que se ajustara a las condiciones actuales de la estructura financiera, incluyera los países en vías de desarrollo y las potencias emergentes y que realizara cuanto antes reformas en las instituciones principales[124].

Según la declaración brasileña, el FMI y el Banco Mundial deben mejorar sobre todo su representatividad y legitimidad, al

124 Ministerio de Hacienda, *G20 Leaders' Meeting on Financial Markets and Global Economy Washington – November 15th, 2008; Global financial governance Brazilian proposal,* <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/novembro/Reforming-Global-Finance-Brazil.pdf>, 1-2.

dar más peso y voz a los países en vías de desarrollo y las economías emergentes. Además, el G-7 (o G8 con Rusia) es clasificado como insuficiente en su forma y la falta de liderazgo lo hace obsoleto, favoreciendo la consolidación de un nuevo foro tal como el G20 financiero (Truman, 2006; Leininger, 2009). Este último debe, según Brasil, institucionalizarse, convertirse en un foro formal de jefes de Estado y mantener como mínimo dos reuniones anuales[125].

Si la identidad intersubjetiva de Brasil y su ascenso como potencia emergente y actor global decisivo se afirma (o corrige) durante la segunda mitad de 2009 y en 2010, depende principalmente del desarrollo de los cambios estructurales y como éstos afectan su capacidad real de enfrentar los efectos de la crisis financiera internacional a nivel doméstico, de seguir participando con propuestas proactivas en las instituciones multilaterales financieras en el escenario global y de asumir un liderazgo positivo y estabilizador a nivel regional. Un paso interesante hacia la afirmación de su papel como potencia global ha sido la reciente declaración de Lula en la cual el presidente brasileño afirma la intención de su país de aportar hasta 10 mil millones de dólares a los fondos del FMI para contribuir al fortalecimiento y la capacidad de actuar de dicha organización multilateral[126]. Además, esta iniciativa ha sido vinculada a la exigencia de acelerar su reforma institucional y permitir una participación más decisiva de los países BRIC; una demanda que ha tenido éxito como quedó reflejado en la declaración final de la reunión del G20 en abril de 2009 (Motta Veiga *et al.*, 2009: 12).

125 *Ibid.*,:3-4.

126 Mercopress, *Lula Da Silva Proud To Lend Money To The Imf,* 4 de abril de 2009, <*http://en.mercopress.com/2009/04/04/lula-da-silva-proud-to-lend-money-to-the-imf*; IMF Press Release 09/207, *IMF Managing Director Dominique Strauss-Kahn Welcomes Brazil's Intention to Invest Up To US$10 Billion in Notes Issued by the IMF,* http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09207.htm>, consultado el 15 de abril 2009.

## 9.3. Conclusiones intermedias

En términos generales cabe destacar que durante los años ochenta y noventa, tanto los factores materiales como su papel en las instituciones internacionales ha sido limitado a el de un "rule taker" con poca o ninguna influencia ni capacidad de ejercer poder estructural. Pero mientras los cambios estructurales en el ámbito financiero han creado en un principio en los años noventa una mayor inestabilidad económica y financiera, a partir del siglo XXI y especialmente en el contexto de la crisis financiera de 2008/2009 han surgido nuevos incentivos y oportunidades para el ascenso de Brasil como potencia emergente y actor global.

Como queda reflejado en este análisis, la crisis financiera y los cambios estructurales que se evidencian en ésta presentan a la vez un importante desafío y una ventana de oportunidad para Brasil. Si bien existen sobre todo tres puntos en los cuales los mercados emergentes, incluyendo a Brasil, son especialmente vulnerables por la crisis financiera: (1) sus exportaciones de productos primarios y servicios están bajando por el freno en la economía mundial; (2) las importaciones netas de capital están bajando, debido a la recesión mundial de inversiones y (3) el acceso al crédito empieza a ser más difícil y a mayor coste[127], en términos generales los efectos han sido positivos para la posición relativa de Brasil.

Por lo tanto, respecto a la crisis financiera internacional y los cambios estructurales que se evidencian en ésta, cabe destacar que Brasil, tal como otros países emergentes como India, se enfrenta a la crisis en mejores condiciones que muchos otros. Si bien, también se ve afectado, debido a la interdependencia internacional de los mercados financieros, pero las consecuencias son hasta el momento de redactar este trabajo, agosto de 2009, menos graves y parece que la economía ya empieza a recupe-

127 The Economist (23.10.2008), *The financial crisis-Into the Storm,* <http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=12471135>, consultado el 25 de octubre 2008.

rarse. Este hecho se debe entre otros factores a la estabilidad macroeconómica y financiera que Brasil ha desarrollado durante los últimos años en una relación de influencia mutua con la estructura y los cambios estructurales en ésta. Brasil cuenta con un mercado doméstico amplio y no depende tanto del comercio exterior como por ejemplo México (véase capítulo producción). Además, los bancos estaban en 2008, al contrario de los europeos y sobre todo los estadounidenses, al margen de la especulación de alto riesgo con productos financieros no transparentes. La deuda externa equivale más o menos a las reservas de divisas y los bancos nacionales se "refinancian" en primer lugar a través del ahorro interno y no a través del crédito externo (Hilpert y Mildner, 2009: 7-8).

Al mismo tiempo resulta que la crisis financiera abre a los gobiernos, y en particular a Brasil como potencia emergente con mayor estabilidad económica y financiera, la posibilidad de refortalecer su posición y papel como *rule makers* en el sistema internacional y les proporciona más capacidad de influencia.

Mientras en las últimas décadas, especialmente desde los años noventa, la liberalización del mercado ha pasado gran parte del poder de los Estados a las empresas y otros actores privados, los mercados, y el dinero se ha vuelto loco (*mad money*), los recientes acontecimientos indican una posible reorganización de la estructura financiera (que afecta igualmente la estructura productiva) que proporcionará un papel más destacado a los gobiernos. No obstante, queda por ver en qué medida estos cuentan con la capacidad necesaria de relacionarse con los demás actores y de gestionar los desafíos que presenta la crisis financiera y el descontrol de una estructura multicéntrica.

Teniendo en cuenta los factores analizados cabe destacar que para Brasil en concreto se ha dado la posibilidad de promover su

liderazgo en la estructura financiera internacional, participar en las decisiones clave en el contexto del G20 financiero y mantener su economía relativamente estable a pesar de la crisis que perturba el mundo.

No obstante, es clave observar y analizar los acontecimientos posteriores a este estudio que llevarán a una imagen más concreta y acertada sobre las capacidades financieras de Brasil. Si la posición de Brasil como potencia emergente y actor global decisivo se afirma (o corrige) durante la segunda mitad de 2009 y principios de 2010, depende principalmente del desarrollo de los cambios estructurales y también la capacidad real de Brasil de enfrentar los efectos de la crisis financiera internacional a nivel doméstico, de seguir participando con propuestas proactivas en las instituciones multilaterales financieras en el escenario global y de asumir un liderazgo positivo y estabilizador a nivel regional.

# 10. Brasil en la estructura internacional de la producción

Como refleja el análisis del capítulo anterior, además de los factores condicionantes creados por los cambios estructurales, la crisis financiera ha proporcionado nuevas oportunidades e incentivos para el ascenso de Brasil en la estructura internacional de las finanzas y el crédito. Dado que ésta está estrechamente vinculada al ámbito de la producción, es de esperar que los cambios estructurales afecten también en esta dimensión de manera positiva a Brasil. En el presente capítulo se analiza cómo en concreto éstos influyen en la posición y el papel de Brasil como país emergente, potencia regional y/o actor global en la estructura internacional de la producción, aplicando el concepto detallado en los capítulos 1.3 y 5.3.

Dado que la estructura, compuesta por las ideas, identidades, capacidades materiales e instituciones, y los cambios en ésta influyen en la posición y el papel de Brasil y en el mejor de los casos llevan al ascenso de país emergente, en los siguientes párrafos se prestará especial atención a estos factores o (sub)variables inde-

pendientes. Se comienza por un breve resumen de las tendencias generales de los cambios estructurales en la dimensión productiva internacional para proceder en el segundo apartado al análisis de cómo éstos transforman el margen de maniobra, proveen nuevos incentivos y oportunidades y/o límites y costes que afectan la posición de Brasil en este contexto.

A la vez, y teniendo en cuenta la relación de influencia mutua entre agente y estructura, se considera que Brasil como potencia emergente genera poder estructural a través de la influencia en las transformaciones de los incentivos y costes y en las formas y reglas respecto a la producción y al comercio. Por lo tanto, después de repasar los cambios estructurales principales, se analizará cómo Brasil asciende y se transforma su posición y papel en este contexto, teniendo en cuenta tanto los factores materiales como las ideacionales (véase 5.3).

Dicho esto, también es importante tener en cuenta que la estructura de la producción está estrechamente vinculada con las demás estructuras del sistema internacional. Los cambios y reestructuraciones en el sistema internacional se están dando con cada vez más rapidez e influyen de manera significativa en el papel y la posición de Brasil a nivel regional y sobre todo global.

## 10.1. Los cambios estructurales respecto a la producción

Tanto la base ideacional constituyente, que influye en las formas y modelos de producción, del consumo y del comercio, como también las instituciones y los factores materiales se encuentran en un constante proceso de cambio. Éste es particularmente evidente desde los años noventa cuando la globalización y la liberalización de las economías, del comercio y de la producción en sí se aceleran cada vez más. Los cambios profundos afectan no solo las capacidades materiales y la distribución de éstas sino sobre todo al poder estructural y la posibilidad de ejercerlo en el ámbito de la

producción. El siguiente apartado provee un repaso de estos cambios estructurales generales, principalmente en las ideas y las instituciones, señalando el desplazamiento del poder desde los Estados hacia los mercados y el incremento de la transnacionalización. El segundo apartado presta especial atención al desplazamiento del poder entre los actores y las economías emergentes, particularmente desde finales de los años noventa.

### 10.1.1. Las ideas y las instituciones en la estructura de la producción

Desde hace más de tres siglos la idea del capitalismo, basada en la economía del mercado, la libre competencia en el comercio y la producción y la orientación hacia beneficios futuros a través de la acumulación del capital es un elemento constituyente clave que predomina en la estructura internacional de la producción. También la mayoría de las economías emergentes se ha adaptado al capitalismo impulsado desde Europa y EEUU. Especialmente a partir de los años noventa, esta tendencia llevó a la creciente privatización y liberalización de las economías. Además, al igual que en la estructura financiera, la idea del capitalismo y de la liberalización del mercado, y los avances e innovaciones tecnológicos aceleraron durante las últimas dos décadas los procesos de la globalización, la creciente internacionalización de la producción e interdependencia entre lo local o doméstico y lo global o internacional.

Desde finales de los años noventa se observa además una creciente importancia de las economías emergentes, como se ve en el siguiente subcapítulo (10.1.2). A la vez, con la liberalización actores privados, principalmente empresas multinacionales, han ganado espacio e influencia en la estructura internacional de la producción y en este sentido el poder se está desplazando no solo entre los Estados sino de éstos hacia los mercados (véase 5.3).

Al mismo tiempo, la internacionalización de las plantillas de producción y el crecimiento del número de inversores extranjeros en las empresas, supone un doble desafío en la gestión y la gobernanza de las empresas multinacionales emergentes y el control sobre la estructura internacional de la producción (Santiso, 2008: 14; Held *et al.*, 1999: 236-238). Los cambios en el modelo productivo que llevaron a la transnacionalización de las cadenas productivas a través de la deslocalización, fomentaron el surgimiento y la consolidación de los actores privados. Según datos de UNCTAD existen alrededor de 78 miles de empresas transnacionales con aproximadamente 780 miles de filiales y 73 millones de empleados (UNCTAD, 2008: 30).

En éste contexto de privatización y liberalización económica, los actores estatales por su parte tratan de mantener o recuperar control y poder estructural en el ámbito de la producción y tienen que enfrentarse a los desafíos de la globalización. A la vez, los cambios profundos transforman el papel del Estado y las formas accesibles a éste para generar y ejercer poder estructural en el ámbito productivo. Como señala Cox (2006: 40), la globalización y liberalización de la economía abre a las empresas la posibilidad de maximizar sus beneficios a través de la deslocalización, la reducción de costes, el ahorro de impuestos, y evitando regulaciones medioambientales y laborales y buscando garantías y apoyo a su producción, al poder escoger el lugar con mejores condiciones de producción, venta, etc. entre los diferentes países. Por lo tanto, la integración del mercado internacional, la globalización y la emergencia de empresas multinacionales que crean nuevos redes y traspasan las fronteras nacionales, convierte el ejercicio del poder estructural en algo casi imposible. El avance tecnológico acelera aún más estos procesos de globalización y transnacionalización, disminuyendo el tiempo y coste de la comunicación, las transferencias y el transporte.

A la vez, la crisis financiera y económica que perturba las relaciones internacionales desde otoño de 2008, evidenció también que la distribución del poder en la estructura de la producción es cada vez más compleja y que la capacidad de los actores, tanto estatales como privados, de ejercer control e influencia es muy limitada.

Para mantener o recuperar su poder estructural en el sistema internacional, marcado por procesos de globalización y transnacionalización, la mayoría de los Estados opta por cooperar y negociar en los foros e instituciones internacionales, donde se definen las reglas y las normas en el ámbito global. Si bien el potencial de conflicto de las distintas ideas, identidades, percepciones e intereses de los diferentes Estados — que a su vez cuentan con estructuras y capacidades productivas nacionales muy diversas — supone un obstáculo en la cooperación interestatal en este ámbito, la cooperación internacional y regional es aparentemente un mecanismo imprescindible en la búsqueda de controlar o al menos influir en la estructura de la producción y de esta forma recuperar cierto nivel de poder estructural y, por lo tanto, en la búsqueda de soluciones para cuestiones globales (Bergsten, 2009).

Frente a los procesos de la globalización, la liberalización y privatización, hay una conciencia general de que los actores internacionales tienen que cooperar para encontrar respuestas y soluciones conjuntas y mantener o recuperar poder estructural en relación a la producción (véase por ejemplo Bergsten, 2009; FMI, 2008). En este sentido se puede afirmar que la globalización es un motor para la génesis de una "gobierno global" y la revalorización del multilateralismo (5.3).

La creciente demanda de retomar la Ronda de Doha y negociar su conclusión (Lamy, 2008) y el Foro Público anual de la Organización Mundial del Comercio previsto para septiembre de 2009, que con el título "Problemas mundiales, soluciones mundiales: Hacia

una mejor gobernanza mundial"[128] son ejemplos del interés de los Estados de coordinarse para enfrentar la crisis económica y buscar una salida conjunta.

La OMC por su parte se creó ya en 1995 como resultado de las negociaciones de la Ronda de Uruguay y como sucesor del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Ésta sigue siendo la institución internacional más dominante en la estructura de la producción en particular en el ámbito comercial. Prescribe, al menos en parte, los roles y define las reglas en este ámbito. Sus funciones principales consisten en proveer un foro para las negociaciones comerciales entre los Estados miembros, supervisar las políticas nacionales y administrar los acuerdos comerciales. También ofrece asistencia técnica y formación para los países en vías de desarrollo y constituye un foro para la resolución de diferencias comerciales (OMC, 2008: 9-13).

La idea clave que se promovió desde su creación en la OMC es la del libre comercio internacional. Sin embargo, una de las principales críticas a esta organización es que no refleja la actual configuración del sistema internacional y otorga un papel privilegiado a los países industrializados y las grandes potencias tradicionales. Pero entre los países del Norte, en particular EEUU y la UE y los países emergentes y en vías de desarrollo existen importantes diferencias respecto a la liberalización del comercio de productos agrícolas por un lado y de la industria y los servicios por otro lado (Amorim, 2007: 15-16).

Mientras la estructura internacional de la producción y en particular la OMC como una institución principal en este contexto prescribieron durante los años noventa a los países emergentes y en vías de desarrollo un papel secundario como "rule takers", los

128 Organización Mundial del Comercio, *Foro Público 2009 – Problemas mundiales, soluciones mundiales: Hacia una mejor gobernanza mundial,* <http://www.wto.org/spanish/forums_s/ngo_s/forum09_background_s.htm>, consultado el 20 de julio 2009.

cambios estructurales desde finales de los años noventa y particularmente comienzos del siglo XXI han abierto nuevas oportunidades para el ascenso de éstos. Existe crecientemente la conciencia que se precisa de su cooperación para poder controlar o al menos influir eficientemente en la estructura de la producción internacional (véase 10.1.2). En este contexto, los países en vías de desarrollo y emergentes, liderados por la India y Brasil, se unieron durante la Cumbre de la OMC en Cancún en 2003 en el Grupo de los 20, refiriéndose en este contexto a los 20 países exportadores agrícolas[129]. Este bloque presentó en un principio una visión unificada en contra del proteccionismo y las subvenciones de los países industrializados, en particular EEUU y la UE, en el sector agrícola para asegurar a los países del Sur un acceso más favorable a los mercados internacionales (Motta da Veiga, 2005a).

Sin embargo, el impacto de este foro fue muy limitado, dadas las importantes diferencias internas respecto a las concesiones aceptables para liberalizar sus propios sectores industriales y de servicio, donde cada uno de los países cuenta con intereses y capacidades muy diversas (Almeida y Gregory, 2009: 17; Schott, 2004). No obstante, este movimiento refleja claramente los cambios en el poder estructural y la jerarquía entre los actores internacionales. Un resultado trascendente de esta iniciativa consiste en la inclusión de las potencias emergentes India y Brasil en el núcleo negociador de la OMC que discute las reglas y normas de la institución y del comercio y la producción internacionales.

Aparte de la OMC como principal institución multilateral en el ámbito de la producción, existen una serie de organizaciones económicas regionales que inciden en la estructura de la producción e influyen en el papel que Brasil puede asumir en este contexto. Si bien las organizaciones regionales de Asia, principalmente ASEAN

129 El grupo de los veinte países en vías de desarrollo exportadores de productos agrícolas en el contexto de la OMC y la Ronda de Doha, véase: <http://www.G20.mre.gov.br>, consultado el 20 de julio 2009.

y Shangai Cooperation Forum, y de África, sobre todo SADC, etc., representan un desarrollo interesante, no son de especial relevancia para el presente trabajo. Por lo tanto, se centra sobre todo en las principales instituciones regionales, o subregionales, en Sudamérica: el Mercosur y UNASUR.

Mientras ambas se distinguen respecto a su desarrollo institucional y su extensión regional, tienen objetivos generales similares. Especialmente en el ámbito político coinciden en la intención de fomentar la integración suramericana, de defender la democracia y los derechos humanos, de promover el desarrollo socio-económico y la integración física en Sudamérica y una identidad común y positiva (Peña, 2009: 57). No obstante, es clave destacar que UNASUR es una iniciativa muy joven que (todavía) no es una organización regional formal mientras el Mercosur existe desde hace casi dos décadas y cuenta con un nivel de institucionalización mucho más alto.

A partir de la firma del Tratado de Asunción en abril de 1991, se institucionalizó el Mercosur, que entonces comprendía Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay e "invita a los Estados Miembros (...) de coordinar sus posiciones en los foros económico-comerciales regionales e internacionales" (Schünemann, 2009: 134) a la vez que aspira al fomento del intercambio comercial y la integración productiva entre los Estados miembros.

Como destaca Peña, en la actualidad el Mercosur es la organización con la mayor influencia en el ámbito de la producción en Sudamérica ya que "está basado no solo en la voluntad política de los países miembros — que se mantiene a pesar de las muchas dificultades que existen —, sino, sobre todo, en un pilar fundamental para la integración productiva: las preferencias comerciales pactadas" (Peña, 2009: 57-58).

Desde su creación en 1991 se han firmado una serie acuerdos en el ámbito productivo entre los cuales destaca el arancel común en 1994. No obstante, en muchos casos no se llega a resultados

concretos en el ámbito de la producción y del comercio, dado las diferentes intereses y prioridades y divergencias entre los Estados miembros. Ejemplo de ello es el acuerdo sobre el arancel común que hasta ahora no ha sido del todo implementado.

En julio de 2006 se firmó el protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur, cuya integración como miembro pleno sigue pendiente, entre otras cuestiones, de la aprobación en los parlamentos de Paraguay y Brasil. Durante los últimos años el desarrollo y la creciente consolidación de esta organización respecto a cuestiones económicas se ve más bien estancado. Esto se debe sobre todo a la divergencia de intereses respecto al comercio exterior de los países miembros y la fragilidad institucional, que se evidenció por ejemplo en la postura más bien unilateral de Brasil en las negociaciones en la OMC desde 2007/08. Se volverá sobre esta cuestión más adelante.

Al contrario de las acciones más concretas del Mercosur, la UNASUR se centra en primer lugar en la construcción de una identidad común y el diálogo político. En el campo comercial, aspira a integrar la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur a la vez que cuenta con iniciativas que promueven el desarrollo de la infraestructura en la región[130]. No obstante cabe destacar que su consolidación e institucionalización de esta iniciativa son aún tareas pendientes (Peña, 2009: 56).

### 10.1.2. Los cambios estructurales y las economías emergentes

Como se refleja en análisis de capítulo anterior, la estructura de la producción se ve afectada por los cambios profundos en las relaciones internacionales que empezaron a evidenciarse durante

130 UNASUR, *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas,* <http://www.comunidadandina.org/UNASUR/tratado_constitutivo.htm>, consultado el 20 de julio 2009.

los años noventa y se intensificaron con la crisis financiera y económica que estalló en otoño de 2008.

En este contexto, las economías emergentes, principalmente China, India, Rusia, México y Brasil consolidan su posición y ganan influencia en la estructura internacional de la producción. Su importancia es evidente y reconocida por los países industrializados y participan con cada vez más frecuencia e influencia en los debates y foros internacionales (Truman, 2006), como en el proceso de Heiligendamm del G8 o en la OMC donde Brasil e India forman parte del núcleo negociador.

Además, nuevas empresas multinacionales con origen en estos países emergentes se consolidaron como importantes actores globales. Aunque la influencia de los actores no estatales en la estructura de la producción no sea nueva (5.3 y 10.1.1), el creciente peso que tienen las multinacionales emergentes está transformando la arquitectura de poder e influencia y el poder estructural. Mientras que en 1990 solo unas pocas multinacionales emergentes de países en vías de desarrollo estaban entre las "Fortune 500", en 2008 ya eran más de cincuenta[131]. Además el índice de la consultoría Forbes, que evalúa las 2000 empresas más importantes del mundo, en 2006 ya incluye unas veinte multinacionales que vinieron de México y de Brasil (Forbes, 2006).

En algunos sectores, por ejemplo los de acero y cemento, las empresas líderes a nivel mundial tienen su origen en las economías emergentes, en particular en los países BRIC, la India, Rusia, China y Brasil, y México, y no de los industrializados. La empresa india Mittal, por ejemplo, controla Arcelor, su rival europeo, y Cemex de México formaba parte de los líderes del mercado de cemento hasta el fuerte golpe en el sector de la construcción en 2008 (Santiso, 2008: 8; Schneider, 2009: 162-164).

131 Véase lista completa en CNN Money, Fortune 500, Full List 2008, <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2008/full_list/>, consultado el 25.03.2009.

Las empresas multinacionales emergentes no son únicamente importantes receptores de capital extranjero, sino que invierten también cada vez más en el exterior, tanto en otros países emergentes y en vías de desarrollo como también en países del Norte. En 2005 las inversiones directas de los países emergentes en el extranjero llegaron a sumar 133 mil millones de dólares, lo que representa el 17% del total mundial, según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2006: xxiii).

Un factor clave del origen de estas tendencias es el importante incremento de las inversiones Sur-Sur durante los últimos años. Los flujos de IED Sur-Sur se concentran sobre todo en los sectores de infraestructura y extracción. Entre 1998 y 2003 aportaron un total de casi 30 mil millones de dólares a proyectos de infraestructura en países en vías de desarrollo (UNCTAD, 2006).

El volumen de las inversiones directas en el extranjero de las potencias emergentes, en particular de los llamados países "BRIC+S" (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) se elevó en 2004 a 25 mil millones de dólares, lo que corresponde al 3% de los flujos de IED en el mundo y a más de la mitad de aquellos en los países en vías de desarrollo (Gammeltoft, 2008: 6 y 13).

Dicho esto, está claro que los países emergentes y sus empresas multinacionales también se ven afectadas por los límites que crean los cambios estructurales y en particular la crisis financiera que perturba el sistema internacional desde 2008. Si bien en el momento de finalizar este texto (septiembre de 2009) parece que las economías de China, Brasil, Rusia e India seguirán recibiendo inversiones importantes, crecerán — aunque a menor ritmo — y promoverán su internacionalización, los efectos a medio y largo plazo de la crisis aún no son visibles y es incierto como se desarrollarán durante los próximos años.

En este contexto de cambio en la estructura de la producción se analiza en el siguiente subcapítulo cómo afectan las transformaciones estructurales a la posición del "B" de los BRIC, Brasil, con especial atención a los variables e indicadores identificados más arriba.

## 10.2. ¿Cómo afectan los cambios estructurales al papel y a la posición de Brasil en el ámbito de la producción?

Como se expuso anteriormente, la posición de Brasil, como variable dependiente, se ve afectada por las estructuras, como variable independiente, y los cambios en éstas (véase 1.2 y 1.3). Cabe recordar que la variable independiente, se divide en cuatro factores, las capacidades materiales, las identidades como elemento ideacional, las ideas como segundo elemento ideacional y las instituciones internacionales. Dicho esto y teniendo en cuenta los cambios estructurales profundos, se considera importante empezar con un breve repaso del contexto doméstico donde se reflejan las transformaciones, la dilución de la frontera entre lo doméstico y lo internacional.

### 10.2.1. Liberalización y transnacionalización de la economía brasileña

Durante la época de la dictadura militar, 1964-1985, el Estado tuvo un papel dominante en la economía brasileña y el principal objetivo de las políticas "comerciales" era la protección de las industrias nacionales poco competitivas en este momento (Baer, 2008: 99).

Con la transición democrática, la economía brasileña comenzó a abrirse más e integrarse más en el mercado internacional. No obstante, durante los años ochenta no tuvo lugar una privatización y liberalización más amplia.

Pero a partir de los años noventa, los procesos de liberalización y transnacionalización a nivel internacional, impulsaron también en Brasil una transición (lenta) del modelo desarrollista (con alto papel/capacidad de intervención del Estado) al modelo neoliberal en particular durante la administración de Fernando Henrique Cardoso. Sin embargo, el Estado conservó algunos instrumentos de intervención claves y hasta ahora, sin alterar las reglas básicas, despliega en diferentes ocasiones políticas sectoriales y sociales más amplias y activas.

En términos generales, tanto la política doméstica en el ámbito económico como las estrategias de la política internacional de Brasil están tradicionalmente orientadas a "traducir necesidades internas en posibilidades" (Lafer, 2001: 125). Este objetivo general, es decir la promoción del desarrollo nacional está enraizada en el primer apartado de la constitución de 1988 (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Título 1, Artículo 3, Punto II) y se recoge en diferentes documentos estratégicos como la Estrategia de Defensa Nacional aprobada en 2008 (Ministerio de Defensa, 2008).

Los cambios estructurales profundos, en particular los procesos de liberalización y transnacionalización, coincidiendo con la democratización a nivel nacional y la creciente conciencia de la importancia de capital e inversión extranjera para el crecimiento económico, abrieron a Brasil nuevas oportunidades y crearon incentivos para la integración de su economía al mercado internacional (Williamson, 2008). A su vez, impulsaron el proceso de inserción controlada en la economía global que está dirigido a promover el desarrollo nacional a la vez de crear un nivel de autonomía a través de la diversificación de las relaciones exteriores (Motta da Veiga, 2005: 2 y Lafer, 2001: 114). En este contexto, Brasil consiguió evitar choques y crisis sustanciales, como la que vivió por ejemplo su vecino Argentina a finales del siglo XX, y

consiguió mantener desde los años noventa un crecimiento y un desarrollo estables, como se refleja en el análisis del capítulo siguiente.[132]

La estrategia de sustitución de importaciones promovida por Brasil desde los años treinta hasta los años setenta en diferentes fases, trataba de fomentar el desarrollo industrial y económico a nivel nacional (Baer, 2008: 274-275). Durante el gobierno de Getulio Vargas (1937-45 y 51-54) y la administración de Juscelino Kubitscheck (1956-61), Brasil empezó a fabricar bienes que anteriormente habían importado, sobre todo productos de consumo y buscó limitar la integración en el mercado internacional. A la vez, la política de Kubitscheck impulsó especialmente el desarrollo del sector del automóvil en la industria de Brasil (Barros, 2008: 4), con lo cual logró abrir el camino para la consolidación posterior de productos brasileños competitivos en este campo a nivel mundial. No obstante, la limitación de internacionalización y el control ejercido por el Estado sobre la economía brasileña también fomentó un relativamente bajo nivel productivo vinculado a un nivel tecnológico poco competitivo en el mercado internacional (Baer, 2008: 237-239).

A finales de los años ochenta, en el contexto de la crisis del endeudamiento y la inflación (véase capítulo finanzas), y la creciente liberalización de la estructura internacional de la producción, la estrategia de sustitución de importaciones llegó a sus límites y se mostró no viable si la economía brasileña quería conseguir una mejora significativa en su nivel de competitividad en este ámbito.

132 Si bien el crecimiento económico de Brasil no ha sido ni es tan espectacular como el de algunas economías emergentes como por ejemplo la China, que llegó hasta un 10% del crecimiento del PIB por año, su tasa media anual desde 1994 se eleva a alrededor de un 3%, variando entre 0% en 1998 y 1999, debido a la importante crisis en Argentina y un frenamiento del crecimiento económico mundial a finales de los años noventa y un 6% en 2004, según datos del Banco Mundial, <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>, consultado el 20.04.2009.

Por lo tanto, los cambios profundos de esta estructura internacional influyeron especialmente a partir de los años noventa en la estructura nacional y la política de producción brasileños.

El gobierno comenzó a fomentar el proceso de liberalización e inserción en el mercado internacional, vinculado a una diversificación de su producción y las relaciones comerciales externas para evitar la dependencia de una región o país en concreto y promover un alto grado de autonomía (Lafer, 2001: 112) como respuesta a los cambios estructurales en la economía mundial. Las nuevas oportunidades e incentivos que éstos crearon para Brasil llevaron, especialmente a partir de 1994 y después de haber superado la crisis del endeudamiento, a una apertura económica y diversificación de las relaciones externas y un crecimiento relativamente constante de alrededor de un 5% del PIB, según datos del Banco Mundial[133] (véase 10.2.3).

Este crecimiento económico en el contexto de condiciones estructurales favorables y un crecimiento global, sin embargo, no se tradujo del todo en una mejora del bienestar, ya que la pobreza y la desigualdad socio-económica siguen siendo un problema clave en Brasil (Baer, 2008: 267-268). Al mismo tiempo cabe resaltar que a pesar de que el desarrollo humano aún no haya alcanzado un nivel satisfactorio en relación al tamaño económico de Brasil, a partir de los años noventa los actores políticos consiguieron llevar a cabo reformas económicas y políticos sobre todo apoyados por actores externos como principalmente el FMI. Los cambios estructurales crearon en su conjunto no solo límites sino condiciones favorables para una creciente apertura a la vez que influyeron en la estructura productiva en Brasil.

Las reformas implicaron por un lado abrir la economía del país a inversiones del exterior e integrarla en el sistema internacional

133 Banco Mundial, *World Development Indicators,* <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>, consultado el 20.04.2009.

y por otro lado consolidar la democracia poco a poco. Por lo tanto, las transformaciones a nivel internacional proveían oportunidades y sobre todo incentivos para que, en el caso brasileño, coincidiera la abertura política y económica. El modelo brasileño de inserción en la economía mundial marcada por los procesos de la globalización, siguió el modelo de una "social-democracia globalizada" que persigue una inserción controlada en el mercado global y al mismo tiempo promueve políticas sociales orientadas a mejorar el desarrollo humano a nivel doméstico (Levy e Iglesias, 2008: 98-102).

Los problemas de la, si bien reducida todavía muy presente, desigualdad socioeconómica y pobreza entre sus ciudadanos, no ha impedido el crecimiento económico y la emergencia de Brasil como un actor global en la estructura de la producción en cambio, ya que los factores internacionales son especialmente favorables para la economía emergente. También es cierto, que el papel de Brasil como actor global con creciente participación en los foros y decisiones clave a nivel internacional solo se empieza a consolidar en los últimos años, en un momento en que el crecimiento económico y productivo viene acompañado por importantes progresos en el bienestar de su población (véase capítulo 11.2.1).

En esta línea Levy e Iglesias alegan: "Entre 1990 y 2005, Brasil tuvo un crecimiento económico moderado, fue capaz de reducir de forma moderada la pobreza, y, aunque la desigualdad en la distribución de la renta permanece alta, el país realizó algunos avances en este terreno" (Levy e Iglesias, 2008: 103) y los cambios estructurales a nivel global se aceleran y abren nuevas oportunidades de consolidar una posición decisiva e influyente en los foros y procesos de decisión internacionales.

En efecto, las políticas nacionales y exteriores de Brasil, en particular la liberalización, la abertura e inserción internacional controlada y las subvenciones estatales a algunos sectores produc-

tivos que han sido impulsados por procesos de cambio en la estructura internacional de la producción, constituyeron el margen para el desarrollo de las empresas multinacionales y sus posibilidades de integración y consolidación en el mercado mundial (Schneider, 2009: 180-181). Otro ejemplo de ello son la mejora en el acceso al crédito y capital financiero internacional y facilidades de crédito que provee también el BNDES para el comercio exterior y las inversiones en el extranjero (véase 9.2.1 y 9.2.2).

Una tarea pendiente a nivel nacional en Brasil es sin duda la consolidación de un pacto entre el gobierno, la sociedad civil y las empresas para mejorar la posición brasileña en la estructura productiva internacional (Casanova, 2009). Un intercambio entre gobierno y empresas es necesario para desarrollar una estrategia internacional más coherente en este campo, ya que las acciones exteriores de Brasil son muy diversificadas y amplias en el contexto de los cambios estructurales. Actualmente, las empresas se comunican con diferentes órganos del gobierno para diferentes cuestiones, lo cual lleva a una dispersión de recursos y a estrategias incoherentes. Como destaca Ricardo Sennes, director de la consultoría empresarial especializada en relaciones comerciales con el exterior *Prospectiva Consultoria*, temas comerciales con relación a EEUU suelen ser tratados con el Ministerio de Hacienda, que tiene más influencia en estas cuestiones; cuestiones regionales se dirigen generalmente directamente al Itamaraty y sus agencias y el agro negocio se siente representado por Celso Amorim en la OMC (Sennes, 2007 y 2009).

Dado que la estructura económica brasileña es muy compleja, el diálogo deficiente entre actores privados y gobierno crea una identidad internacional igualmente compleja y hasta contradictoria, como se señaliza en el subcapítulo siguiente, e influye en la posición y el papel de Brasil en el contexto de los cambios estructurales.

**Figura 1: Estructura económica de Brasil (en % del PIB)**

| | 1990 | 1994 | 2000 | 2005 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|
| Agricultura | 8,1 | 9,9 | 5,6 | 5,7 | 5,3 |
| Productos industriales | 38,7 | 40 | 27,7 | 29,3 | 28,7 |
| Servicios | 53,2 | 50,2 | 66,7 | 65 | 65,8 |

*Fuente: Banco Mundial*[134]

Como muestra el cuadro, la agricultura participa desde los años noventa con menos de un 10% en el PIB total de Brasil, mientras que los servicios llegan a subir desde un 53,2 % en 1990 hasta el 65,8% en 2007, según los datos más actuales publicados por el Banco Mundial. A su vez la participación de la producción industrial baja especialmente desde el punto más alto, 40% en 1994, hasta menos que un tercio del PIB, 28,7%, en 2007. No obstante, más importante que la estructura de la economía o del PIB brasileño, es la estructura de su comercio exterior, particularmente las exportaciones, ya que ésta influye en la creación intersubjetiva de su identidad internacional (véase 10.2.2).

En este sentido cabe destacar que mientras los representantes del agro negocio y de sectores industriales sofisticados exigen una política exterior que favorezca la liberalización del comercio y la reducción (y hasta eliminación) de las tarifas e impuestos a exportaciones e importaciones, los sectores menos competitivos en la industria, que representan la mayoría, de la agricultura de subsistencia y del sector de servicios dan preferencia a una estrategia menos abierta y dirigida a proteger la economía nacional, como se verá en el capítulo siguiente:

134 Banco Mundial, <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/showReport.do?method=showReport>, consultado el 1 de agosto 2009.

### 10.2.2. La identidad de Brasil en la estructura de la producción: ¿país emergente, potencia regional o actor global?

Si bien en el capítulo 7 se proporcionó un análisis más detallado de la construcción intersubjetiva y dinámica de la identidad internacional de Brasil, en el presente capítulo se volverá a destacar los elementos de especial relevancia para su posición en la estructura de la producción. En este sentido, la identidad híbrida que Brasil busca proyectar en el sistema internacional se refleja también en la composición de su economía compleja y diversificada, como se mencionó anteriormente: El país emergente por un lado es un importante exportador de productos primarios, principalmente agrícolas y, por lo tanto, tiene un interés clave en la promoción del agro negocio. Por otro lado, Brasil mantiene una importante agricultura de subsistencia y muchos de los sectores industriales y de servicios que reclaman más protección.

Por lo tanto, la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea es considerada negativa desde Brasil, ya que limita las posibilidades de intercambio comercial entre la UE y Brasil. También las altas subvenciones de EEUU en el sector doméstico de la agricultura limitan las posibilidades de exportaciones brasileñas hacia el mercado norteamericano. Por lo tanto, tanto la PAC como las políticas de EEUU en el sector agrícola, unificaron a los países exportadores de productos agrícolas e influyeron en la percepción de una identidad común entre estos que se vieron afectados por este factor estructural y con efectos percibidos como negativos para ellos.

No obstante, últimamente este antagonismo parece disminuir, y en particular desde el último encuentro, cuando Brasil, representado por el Ministro Celso Amorim, se mostró más abierto a las posiciones de EEUU y Europa y dispuesto a hacer más sacrifi-

cios en el campo de la agricultura (Fortuna Biato, 2009 y Burgsmüller, 2009). A la vez, esta nueva línea es contradictoria a su autodefinición como "abogado" de los intereses de los países en vías de desarrollo y América Latina en particular (7.2). En este contexto, recibió críticas importantes por ejemplo de Argentina y Sudáfrica, al mismo tiempo que desde EEUU y UE fue percibida como un mayor acercamiento hacia el norte. Los cambios estructurales, la posición más destaca de Brasil en la economía internacional y la percepción externa como importante actor global, parecen haber proporcionado a Brasil una posición más influyente en las negociaciones en el seno de la OMC.

No obstante, cabe destacar que esta nueva posición más abierta que Brasil adopta en la OMC, refleja en primer lugar el sector productivo del agro negocio (Motta Veiga *et al.*, 2009: 3). Cómo se mencionó anteriormente, éste cuenta con un alto nivel de competitividad a nivel internacional mientras la mayoría de los sectores productivos de Brasil, representados en gran parte por la Confederação Nacional de Indústrias (CNI)[135], cuentan con políticas menos pro-activas y mucho más proteccionistas (Spektor, 2009; Sennes, 2009; OCDE, 2008b: 134). Por lo tanto, la identidad que Brasil asume en particular durante los últimos años en la OMC es algo distorsionada, ya que no refleja la complejidad de su sector productivo sino se centra con el agro negocio dejando otros sectores e industrias aparte (OCDE, 2008b: 134; Marques, 2009: 108-109).

Pero al mismo tiempo, la creciente transnacionalización y liberalización en la estructura internacional de la producción y la composición compleja de la economía brasileña permitieron un alto nivel de diversificación de sus relaciones exteriores. Los resul-

135 Confederação Nacional de Indústrias (CNI), <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/8A9015D020624DFA01206C43195D2ED5.htm>, consultado el 1 de agosto 2009.

tados del estudio realizado por el CEBRI, por ejemplo, confirman que la mayoría de los actores de la política internacional brasileña dan preferencia a las negociaciones multilaterales y bilaterales a nivel global frente a los procesos de integración regional (de Souza, 2008: 50). Los últimos son percibidos más bien como estancados con un progreso muy lento.

En efecto Brasil se define más allá de una potencia regional: como un país emergente que se mueve a nivel global. Al mismo tiempo expertos brasileños afirman en sus estudios que el gobierno está consciente de la importancia de promover la estabilidad, la democracia y el desarrollo económico en la región a través de la integración regional, ya que potenciales conflictos o situaciones de inestabilidad política así como una falta de desarrollo en su vecindad afectaría directamente a Brasil y frenaría su ascenso en el arena global (Almeida y Gregory, 2009: 17; Vigevani y Ramanzini Jr, 2009: 77 y 78).

En este contexto la percepción de representantes oficiales brasileños respecto a la importancia del Mercosur cambió significativamente durante los últimos años. Hasta hace poco prevalecía la opinión de que el Mercosur sería un apoyo necesario para Brasil en las negociaciones multilaterales pero en 2008 solamente un 38% de los entrevistados afirmaron esta percepción. Además casi la mitad de los actores de la política internacional de Brasil entrevistados por CEBRI en 2008 afirman que el país tiene suficiente capacidad para negociar "por cuenta propia" en el escenario global (de Souza, 2008: 62), cuyos cambios profundos han proporcionado nuevos incentivos y oportunidades para su ascenso como importante actor económico internacional.

En este contexto, Brasil se maneja en una situación complicada ya que trata de proyectarse por un lado como abogado de los países en vías de desarrollo mientras por otro lado persigue objetivos e intereses nacionales propios de manera pragmática y se

desvincula de su región y el mundo en vías de desarrollo. El estudio del CEBRI refleja también que la autodefinición de Brasil como potencia emergente con una creciente importancia global se está consolidando entre los actores de su política exterior. Al percibirse como país emergente y actor global, representantes oficiales de la política exterior de Brasil reclaman una alta participación en los procesos de decisión en la OMC y otros procesos de negociación en el ámbito de la producción y el comercio internacionales.

Al mismo tiempo también tratan de proyectarse en el escenario internacional como parte del mundo en vías de desarrollo (véase por ejemplo Amorim, 2007: 16) y exigen un acceso privilegiado a los mercados de la OECD sin estar dispuestos a abrir en la misma medida su economía, sus sectores de industria y servicios menos competitivos a las contrapartes. Como se verá en el siguiente apartado, la capacidad material (relativa) de Brasil se ve también afectada por los cambios estructurales a la vez que se encuentra en una interrelación dinámica con los factores ideacionales, principalmente la identidad.

### 10.2.3. La capacidad material productiva de Brasil

Si bien, como el análisis de los cambios estructurales (véase 10.1.1 y 10.1.2) indica, los factores materiales como recursos de poder en el ámbito de la producción no representan por sí solos una base para generar poder estructural e influencia, siguen teniendo influencia en la posición y el papel de los diferentes actores en la estructura internacional de la producción. No obstante, hay que tener en cuenta que éstos están estrechamente vinculados con los factores ideacionales y con las instituciones y el papel que éstos proscriben a los actores.

Por lo tanto, en las siguientes páginas se analiza la capacidad productiva de Brasil en términos materiales, teniendo en cuen-

ta que los cambios en ésta son solo una parte que influye en su ascenso como actor internacional. En un primer paso se da un breve resumen del desarrollo de la economía, que se refleja en su PIB y el comercio y la composición de éste y en las inversiones directas en el ámbito mundial. Sobre todo éste último indicador refleja la estrecha vinculación con la estructura internacional de las finanzas y del crédito. Siguen dos análisis más detalladas de destacada importancia: el desarrollo del nivel tecnológico en el sector productivo y, de modo ejemplar, el desarrollo de algunas empresas multinacionales brasileñas que están entre las primeras 100 multinacionales del mundo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estos ejemplos no reflejan el conjunto total de su economía y las capacidades materiales — y que el nivel tecnológico y la productividad de la economía brasileña siguen teniendo en términos generales límites — pero sí explican el ascenso de Brasil y multinacionales brasileñas en sectores concretos de importancia internacional.

Mientras que entre 1990 y 2005 Brasil se manejaba en términos de su PIB entre las primeras quince economías del mundo, según datos del Banco Mundial desde 2008 es la novena economía mundial[136] y cuenta con un Producto Interior Bruto de 1,61 billones de dólares en 2008, lo que corresponde a alrededor de 1,5% del PIB mundial (OCDE, 2008b: 214), y un crecimiento medio anual del 4% desde 1993 (1993-2007).

136 Según los datos más actuales del Banco Mundial, del 2007, las 8 economías más grandes que Brasil son Estados Unidas, China, Japón, India, Alemania, Rusia, Francia e Inglaterra, en términos de dólares, <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf>, consultado el 20 de abril 2009.

| | PIB en millones US$ | Crecimiento PIB en % |
|---|---|---|
| 1985 | 222.943 | 7,9 |
| 1990 | 461.952 | -4,3 |
| 1991 | 407.338 | 1,5 |
| 1992 | 390.567 | -0,5 |
| 1993 | 438.300 | 4,7 |
| 1994 | 546.233 | 5,3 |
| 1995 | 768.952 | 4,4 |
| 1996 | 839.683 | 2,2 |
| 1997 | 871.200 | 3,4 |
| 1998 | 843.827 | 0 |
| 1999 | 586.863 | 0,3 |
| 2000 | 644.702 | 4,3 |
| 2001 | 553.582 | 1,3 |
| 2002 | 504.221 | 2,7 |
| 2003 | 552.469 | 1,1 |
| 2004 | 663.760 | 5,7 |
| 2005 | 882.185 | 3,2 |
| 2006 | 1.089.061 | 4,0 |
| 2007 | 1.333.271 | 5,7 |
| 2008 | 1.612.539 | 5,1 |

*Fuente: Banco Mundial*, World Development Indicators, <*http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/showReport.do?method=showReport*>

La crisis financiera de 2008 y 2009 lleva a pronósticos menos optimistas en cuanto al crecimiento del PIB de Brasil. Pero resulta que en relación a las grandes potencias industrializadas, en particular EEUU y la mayoría de los países europeos[137], las previsiones sobre el crecimiento de la economía brasileña para 2009 y 2010 siguen siendo positivas, con estimadamente un 2,2% y 4,2% según datos del Fondo Monetario Internacional publicados en 2009 (FMI, 2009b). Dichos datos indican, que Brasil es una economía emergente, que a pesar de la crisis financiera seguirá creciendo, y por encima de la media de las economías avanzadas, y se recuperará más rápidamente que éstas. Dicho esto, hay que advertir que las previsiones contienen un alto margen de error. Por lo tanto, es importante observar el desarrollo a lo largo de 2010 para contrastar las previsiones con la realidad.

En particular en el contexto de la crisis financiera es importante tener en cuenta el grado de interdependencia de la economía brasileña con el mercado internacional. Como alegan por ejemplo los estudios de la OCDE (2009), las economías emergentes han basado su crecimiento durante los últimos años sobre todo en factores externos y principalmente el auge de las exportaciones hacia los países industrializados y en especial EEUU. No obstante, el caso brasileño es algo diferente.

La participación brasileña en las exportaciones mundiales subió desde finales de los años ochenta al promover la, si bien lenta, continua internacionalización y el fomento tecnológico de la economía, de un 0,91% en 1991 hasta el 1,1% en 2002 (Baer, 2008: 279).

Desde entonces se quedó aproximadamente en este nivel, tanto respecto a las exportaciones como las importaciones y como señalizan datos por ejemplo de la OCDE (2008b), en términos ge-

137 El Fondo Monestario Internacional estima un crecimiento negativo de -0,5% de la economías avanzadas en 2009 y un crecimiento muy bajo de un 1,6% en 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/update/01/pdf/table1.pdf>, consultado el 20 de abril 2009.

nerales Brasil participa con 1% en el comercio mundial, lo cual es relativamente poco en comparación con otras economías emergentes (OCDE, 2008b: 48). No obstante, si se centra en las exportaciones y aquí exclusivamente las de productos agrícolas la participación de Brasil es más destacado ya que ocupa el cuarto puesto a nivel internacional, únicamente detrás de la Unión Europea, EEUU y Canadá (Meloni Nassar, 2009: 63). En relaciones al PIB las exportaciones brasileñas han subido desde un 6,6% en 1996 al 14% en 2002 y desde entonces se mantienen entre el 13,7% y 16,4% relativamente estable. Además, a pesar del regreso en exportaciones mundiales con la crisis financiera Brasil pudo marcar un aumento en sus exportaciones en 2008 elevándose a un 14,3% del PIB según datos de Banco Mundial[138].

Las importaciones totales por su parte subieron entre 1994 y 2001 en relación al PIB desde un 9% hasta un 13% superando durante esta fase las exportaciones y provocando una balanza comercial ligeramente negativa. Desde 2002 las importaciones volvieron a bajar hasta un 11% en 2007 y la balanza comercial marcó cifras positivas desde entonces. En 2008 el superávit en la balanza comercial de Brasil se eleva a 24 mil millones dólares, con 200 mil millones de dólares de exportaciones y 176 mil millones de importaciones[139].

Como ha se señalizó anteriormente, desde los años noventa el gobierno ha fomentado en el contexto de la globalización, a través de políticas de promoción de crédito y la inversión por ejemplo en la infraestructura la internacionalización de las empresas brasileñas, las exportaciones y las inversiones en el exterior (Baer, 2008: 227 y 325). Apoyado por la facilitación de crédito internacional, la

138 Banco Mundial, *World Development Indicators,* <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/showReport.do?method=showReport>, consultado el 20 de agosto 2009.

139 Banco Mundial, *World Development Indicators,* <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>, consultado el 19.04.2009.

subvención estatal al comercio y los procesos de integración suramericana, las exportaciones subieron de un 10% en 1994 al 13% del PIB en 2007[140]. Es cierto que la integración de Brasil en el comercio mundial es más limitada que la de la India (las exportaciones suman alrededor del 21% del PIB) o sobre todo China (un 40% del PIB), pero llama la atención que desde 2002 cuenta con una balanza comercial positiva, es decir exporta más de lo que importa. Y a pesar de que entre 2006 y 2007 sus exportaciones bajaron del 15% al 13% del PIB, en 2009 la economía brasileña sigue contando con un 2% de superávit en su balanza comercial[141].

Brasil cuenta además con relaciones comerciales mucho más diversificadas que otras economías emergentes altamente dependientes del mercado estadounidense como México (un 80% de sus exportaciones van a EEUU). Por lo tanto, es menos vulnerable a choques externos.

Mientras hasta los años sesenta EEUU recibió alrededor de un 40% de las exportaciones totales brasileñas seguido por Europa occidental con aproximadamente un 30%, a partir de los años setenta y particularmente finales de la década de los noventa los destinos de las exportaciones de Brasil se volvieron cada vez más diversos. En 1998 por ejemplo un 19,3% de las exportaciones se dirigió a EEUU, un 24,7% a América Latina y un 28,8% a Europa occidental. Este incremento importante de los países latinoamericanos como socios comerciales se debe en primer lugar a la creación del Mercosur y el aumento de negocio entre los cuatro países miembros (Baer, 2008: 281).

En 2008 Europa sigue siendo el destino principal de las exportaciones brasileñas con un 27% seguido por América Latina con un

140 Banco Mundial, *World Development Indicators,* <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>, consultado el 15.04.2009.

141 *ibid.*,consultado el 15.04.2009.

poco menos que un 25%. América del norte absorbe alrededor de un 20% y Asia un 16% del volumen total (OMC, 2008a: 4). Respecto a los países individuales en 2008 EEUU sigue siendo el principal mercado para exportaciones brasileñas (16%), Argentina es el segundo país más importante en cuanto a exportaciones (9,2%); China con 6,8% el tercero y Holanda (5,6%) y Alemania (4,6%) ocupan los puestos 4 y 5 como socios comerciales de Brasil (OCDE, 2008b: 143). Además, según confirman diferentes medios, en 2009 China ha superado a EEUU como principal destino de exportaciones brasileñas y algunos países africanos están emergiendo como importantes mercados para sus productos[142].

Aparte de la diversificación regional, cabe destacar la diversificación en cuanto a la composición del comercio exterior de Brasil. Hasta los años sesenta casi el 90% de las exportaciones brasileñas se componían por productos primarios, principalmente agrícolas y en segundo lugar de minería. En el contexto de la industrialización y urbanización a partir de la década de los setenta la participación de productos manufacturados empezó a subir de un 5% en 1964, al 36% en 1974, el 66% en 1985 hasta llegar incluso al 69,4% en 1996 cuando los productos primarios representaban no más que el 4,4% de las exportaciones totales. A partir de comienzos del siglo XXI la participación de productos primarios empieza a subir nuevamente un poco, debido en primer lugar al aumento del agro negocio, principalmente las exportaciones de soja (Baer, 2008: 280-281; Banco Central do Brasil). No obstante, los productos manufacturados siguen ocupando un papel importante en las exportaciones brasileñas, particularmente cuando se trata de explorar nuevos mercados en países en vías de desarrollo.

142 Véase por ejemplo Mercopress, *China Becomes Main Destination Of Brazilian Exports Ahead Of US*, 4.05.2009, <http://en.mercopress.com/2009/05/04/china-becomes-main-destination-of-brazilian-exports-ahead-of-us>, y Chinaview, *China surpasses U.S. to become Brazil's biggest trading partner*, 5.05.2009, <http://news.xinhuanet.com/english/2009-05/05/content_11316255.htm>, consultado el 10 de mayo 2009.

Según los datos más actuales, publicados por la OMC, en 2007 un 48,6% de las exportaciones totales de bienes correspondía a productos manufacturados o semimanufacturados, principalmente equipamiento de transporte (sobre todo del sector automovilístico) y maquinaría (electrónica, telecomunicaciones, etc.), seguido por productos químicos, hierro y otras maquinarias, mientras que textiles y ropas tienen un papel poco relevante en el volumen total de las exportaciones brasileñas. Los productos agrícolas representan alrededor de un 30,9% de las exportaciones, siendo la mayoritariamente productos de alimentación, sobre todo soja. Un 20,5% del volumen total de los bienes exportados desde Brasil corresponde a combustible y el sector minero. Este sector se divide a partes iguales entre oro y otros metales y combustible y una participación menor de productos mineros no metálicos (OMC, 2008a: 215).

Los cambios estructurales, en particular la liberalización y transnacionalización de la economía internacional, han proveído particularmente durante los últimos años oportunidades para esta creciente diversificación regional y en los productos principales de las relaciones comerciales de Brasil. Esta diversificación a su vez es un factor importante que en cierta medida protege la economía frente a los choques externos negativos de la crisis financiera y económica, que, por ejemplo, impactó más fuertemente la economía mexicana que depende principalmente de EEUU. Además, Brasil cuenta con un mercado interno con un gran potencial de desarrollo, si logra consolidar la mejora en el desarrollo humano. Un factor importante para suavizar los efectos de la crisis en la economía nacional sería mantener la tendencia de aumentar la renta per cápita, que creció desde 5.930 de dólares en 1994 hasta 9.370 de dólares en 2007[143] y fomentar el consumo en el mercado doméstico.

143 Véase Banco Mundial, *World Development Indicators,* <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>, consultado el 30.03.2009.

La inversión extranjera directa refleja como los cambios estructurales, los procesos de la globalización y la emergencia de las empresas multinacionales en la economía mundial, proveen el margen, los factores condicionantes y también las oportunidades para el ascenso de Brasil como actor económico global. Si bien los flujos de IED forman parte tanto de la estructura financiera como de la productiva, se decide analizar su desarrollo en el presente capítulo, dado que reflejan particularmente la emergencia de multinacionales con origen brasileño en la estructura internacional de la producción igual que Brasil como destino cada vez más atractivo para multinacionales extranjeras. No obstante, se tiene en cuenta que estos datos reflejan a la vez la alta interdependencia entre ambas estructuras y que cambios en una afectan de manera directa la otra.

En este contexto hay dos tendencias. En primer lugar cabe destacar la creciente atractividad del mercado brasileño para empresas internacionales del exterior que queda reflejado en el aumento de (1) la IED que Brasil recibe. En segundo lugar parece de especial interés analizar el desarrollo de (2) las inversiones que multinacionales brasileñas realizan en el exterior, dado que éstas reflejan la capacidad de diversificar su estructura de producción e insertarse en el mercado global a través de adquisiciones e inversiones en el extranjero:

***(1) Brasil como destino de inversiones internacionales:***

En la década entre 1990 y 2000 Brasil recibía una media de 12.000 millones de dólares anuales en flujos de IED, principalmente originados en Europa y EEUU, dada los procesos de globalización y la atractividad del mercado brasileño por su estabilidad política (UNCTAD, 2002).

Mientras que los flujos de inversiones de empresas extranjeras, principalmente europeas y estadounidenses, bajaron de 22,5

mil millones a 16,6 mil millones con las elecciones presidenciales en 2002, la economía brasileña pudo mantener su puesto como una de las economías más importantes para inversores extranjeros en el contexto latinoamericano, contando en 2002 con más de 236 mil millones de dólares de reservas de IED (UNCTAD, 2002).

Desde 2002 los flujos de IED que Brasil recibe aumentaron y en 2007 llegaron a 34,5 mil millones, con lo cual las reservas totales en el país se elevan a 328,5 mil millones de dólares (UNCTAD, 2008a). Brasil se sitúa como sexto país receptor de flujos de IED a nivel mundial (Santiso, 2008: 8) controlando alrededor de un 2% de las reservas mundiales de IED (OCDE, 2008b: 123). Cabe destacar, que según evaluaciones de la UNCTAD la mayoría de la IED en Brasil se dirige al sector primario y a la producción basada en recursos naturales, como por ejemplo refinerías, alimentos, bebidas y productos químicos (UNCTAD, 2008b: 59 y 62).

Otro fenómeno interesante es que las empresas extranjeras con plantilla de producción en Brasil están entre los exportadores más grandes del país y superan las brasileñas en su comercio internacional principalmente en la región latinoamericana. La multinacional sueca del sector del automóvil Volvo, por ejemplo, vende un 50% de su producción realizada en Brasil fuera del país, principalmente en América Latina. Es decir, Brasil recibe gran parte de la inversión extranjera que se dirige hacia la región y sirve como base o canal para los negocios de diferentes empresas extranjeras en América Latina. Esto refleja la percepción externa de Brasil como un receptor atractivo de inversiones, que cuenta con una infraestructura de producción desarrollada, en particular en el sector del automóvil (Santiso, 2008: 23) y una situación geográfica que facilita el acceso a otros mercados, particularmente los suramericanos. A la vez, las inversiones de empresas extranjeras que están en aumento desde los años noventa promueven una mejora en la producción en Brasil al introducir nuevas tecnologías y transferir

conocimiento cuyo desarrollo en Brasil hubiera tardado mucho más tiempo. En términos generales, el aumento de IED y multinacionales en Brasil tiene un impacto positivo para la economía brasileña, al fomentar su desarrollo tecnológico, su crecimiento y su competitividad en el contexto internacional (Baer, 2008: 292).

***(2) Brasil como inversor en el mercado internacional:***

La capacidad de las empresas brasileñas de invertir en el extranjero durante la primera década de la liberalización (1990-2000), estaba muy limitada y no superaba los mil millones de dólares (UNCTAD, 2008a). Recién a partir de 2001 los flujos de inversiones de empresas brasileñas en el exterior empezaron a aumentar y se elevaron en 2002 a 2,5 mil millones de dólares. Con este aumento, las reservas totales de inversiones en el extranjero llegaron a un total de 53 mil millones de dólares en este año (UNCTAD, 2002).

A partir de 2003 la IED brasileña en el exterior tuvo un desarrollo muy interesante debido principalmente a adquisiciones importantes y el apoyo del BNDES a la inversión en el exterior a partir de 2005. Mientras en 2003 las empresas brasileñas todavía no invirtieron más de 2,5 mil millones de dólares, en 2004 los flujos de IED alcanzaron los 9,8 mil millones de dólares, debido sobre todo a la importante fusión de las empresas Ambev (brasileña) e Interbrew (belga) en el sector alimentario (bebidas) (Santiso, 2008: 26-27).

Aunque en el año siguiente (2005) el nivel de los flujos de IED hacia el exterior volvió a bajar a 2,5 mil millones, en 2006 se llegó nuevamente a la cifra excepcionalmente alta de 28 mil millones de dólares. Con esta cantidad superó a otras potencias emergentes como por ejemplo China, cuyos flujos de inversiones en el exterior se elevó en 2006 a 16,1 mil millones dólares (OCDE, 2008b:92). No obstante, este número tan elevado en el caso de Brasil se debió

a un hecho concreto y más bien puntual: la adquisición de la empresa canadiense Inco por la empresa brasileña Vale do Rio Doce (Santiso, 2008: 26-27; UNCTAD, 2008a).

Según los datos más recientes, desde 2007 los flujos de IED de Brasil hacia el exterior se establecieron en alrededor de 7 mil millones de dólares. A la vez las reservas de la IED brasileña en el exterior suman 129,8 mil millones de dólares (UNCTAD, 2008a), con lo cual Brasil se encuentra entre los primeros 25 países en el ámbito mundial. Aparte de las adquisiciones importantes en los mercados de Canadá y Bélgica, en términos generales los receptores más importantes de la IED brasileña son los países latinoamericanos, en particular Chile y Venezuela, así como Estados Unidos (Gammeltoft, 2008: 16). Desde 2008 además está aumento la participación de países africanos, como por ejemplo Angola, como destinos atractivos para la IED brasileña, particularmente en el sector de biocombustible apoyado por líneas de crédito del BNDES. No obstante, sobre este desarrollo más reciente faltan todavía datos concretos que confirman esta tendencia de la IED brasileña.

***Perspectivas IED a partir de 2008:***

No existen cifras concretas, pero estimaciones de la UNCTAD indican que tanto las reservas de la IED en Brasil como de la IED brasileña en el exterior seguirán aumentando a pesar de la crisis financiera, ya que el mercado interno cuenta con un importante potencial de crecimiento (UNCTAD, 2008b: 65-66). Al mismo tiempo las multinacionales brasileñas disponen de tecnologías avanzadas y adaptadas a situaciones precarias en países en vías de desarrollo, lo que les permite incrementar sus inversiones en economías emergentes y en vías de desarrollo, principalmente en América Latina y en África. Como destaca Sennes (2009), las tendencias durante 2008 y 2009 indican que las inversiones extranjeras en diferentes

sectores en Brasil aumentarán particularmente en el contexto de la crisis financiera. No obstante, es clave observar el desarrollo a lo largo de 2010 para contrastar las previsiones con cifras reales.

Otro factor clave de la capacidad material y el nivel de competitividad es sin duda el nivel de tecnología e innovación. Éste se analiza en el siguiente subcapítulo:

### 10.2.4. La tecnología en la producción

A partir de los años noventa, los procesos de globalización y particularmente el avance tecnológico a nivel internacional, impulsaron en Brasil un incremento en las inversiones en la investigación y el desarrollo (I&D). El Estado jugó sobre todo durante los años noventa un importante papel promocionando la I&D a través del fomento de la liberalización y la apertura de la economía a empresas extranjeras con tecnología avanzada, inversiones, el acceso a crédito a bajo coste y el fomento de programas concretos subvencionados y/o financiados por completo por el gobierno (Baer, 2008: 237). El ex–presidente Fernando Henrique Cardoso destaca por ejemplo la importancia de la tecnología como conocimiento aplicado a la producción en la emergencia de la economía brasileña y su inserción soberana en el mercado global, superando la desventaja frente a los Estados industrializados. Dado que, según Cardoso, el mercado y los actores privados no impulsaron este proceso por sí mismo, el Estado tomó la iniciativa y acumuló capital a través de impuestos para invertirlo en la ampliación de la componente tecnológica de la producción (Cardoso, 2007: 10). No obstante, a pesar de iniciativas concretas muy valiosas, el nivel tecnológico y las inversiones en I&D en Brasil siguen siendo relativamente bajas, especialmente en comparación con otras economías emergentes e industrializadas (Baer, 2008: 239).

Cabe destacar algunos casos concretos. Por ejemplo, para mejorar el nivel de conocimiento y tecnología en la industria, el Estado apoya a instituciones como Embrapa (*Empresa Brasileira de*

*Pesquisa Agropecuária*) y ITA (*Instituto de Tecnologia Aeronáutica*)[144], que proveen la industria con tecnología y la formación de talentos (BCG, 2007: 27), aumentando de esta forma la competitividad de las empresas brasileñas. Según los datos oficiales más recientes del Ministerio de Ciencia y Tecnología, los gastos públicos para la Investigación y el Desarrollo subieron de 7.000 millones de dólares (en ppp) en 2000 a 7.500 millones dólares en 2002, con lo cual se mantuvieron en alrededor de 0,55% del PIB[145].

Respecto a las inversiones en I&D por parte del sector privado empresarial existen datos únicamente del año 2000, en el que se elevaron a 5,1 mil millones de dólares lo que corresponde a un 0,42% del PIB. Por lo general, el sistema de ciencia y tecnología en Brasil integra los sectores público y privado, es decir iniciativas del gobierno y de las empresas privadas[146]. En términos generales destaca un estudio de la OCDE de 2008 que los gastos totales para I&D en relación al PIB se elevan a 1%, lo cual es relativamente poco en comparación con los países industrializados y otras economías emergentes (OCDE, 2008b: 240).

Sin embargo, un estudio del *The Boston Consulting Group* sobre las multinacionales emergentes resalta que los datos cuantitativos, es decir los gastos en I&D, no logran reflejar la capacidad tecnológica real de Brasil, ya que en el caso de los países emergentes con el mismo dinero se puede lograr mucho más avance y desarrollo que en las economías desarrolladas (BCG, 2007: 16).

144 Embrapa, creada como Instituto de Investigación que forma parte del Ministerio de Agricultura en 1973, tiene como objetivo principal "viabilizar soluciones de investigación, desarrollo e innovación para la sustentabilidad de la agricultura en beneficio de la sociedad brasileña", véase <www.embrapa.br>; ITA por su parte tiene el objetivo de promover, por medio de la educación, de la enseñanza, de la investigación y de la extensión, el progreso de las ciencias y de las tecnologías relacionadas con el Campo Aeroespacial y la formación de profesionales de nivel superior en las especializaciones de interés del sector aeroespacial, véase <http://www.ita.br/, consultado el 20 de mayo 2009>.

145 Ministerio de Ciencia y Tecnología, *Recursos,* <http://ftp.mct.gov.br/estat/ascavpp/espanhol/2_Recursos_Aplicados/tabelas/tab2_5_2.htm>, consultado el 20 de mayo 2009.

146 *ibid.*

Respecto a patentes adquiridos por investigadores, institutos y empresas brasileñas, por ejemplo, cabe destacar que la capacidad de innovación aumentó significativamente desde los años noventa. Aún así todavía dispone de un número mucho menor de patentes que otras economías emergentes. En este contexto cabe destacar, que la capacidad de innovación y el nivel tecnológico de Brasil en el ámbito de la producción cuenta con sectores destacados, como sobre todo el agro negocio y el sector farmacéutico, y otros que se caracterizan por un nivel tecnológico y de competitividad más bien limitados. Este hecho subraya que el desarrollo tecnológico en Brasil se basa en gran medida en las transferencias de conocimiento y tecnología avanzada de las multinacionales extranjeras que operan en el país mientras las empresas e institutos brasileños cuentan con un nivel relativamente bajo en este contexto.

Además, el número de patentes adquiridos por innovaciones con origen brasileño es relativamente bajo en comparación con otras economías emergentes como por ejemplo Rusia, China o India. Los patentes adquiridos por investigadores con origen ruso y chino han subido de entre 10.000 y 20.000 anuales en los años ochenta hasta 29.000 en el caso ruso e incluso 203.257 de China en 2008. Innovaciones de la India se elevaron en 1985 a 1.710 y aumentaron hasta su punto más alto de 8.859 en 2006. Al contrario de estas subidas importantes en los otros países "BRIC", patentes con origen brasileño no superaron los 4.000 anuales hasta 2000, llegaron en 2006 a 4.747, pero bajaron nuevamente en 2007 y 2008 a poco más que 1.000 por año[147].

No obstante, caben destacar algunos casos especiales ya que en particular el agro negocio cuenta con tecnologías innovadoras que se debe sobre todo al apoyo de Embrapa y la empresa Odebre-

147 World Intellectual Property Organization, *Statistics on Patents,* <http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/patents/>, consultado el 15 de marzo de 2009.

cht y subvenciones concretas del Estado (OCDE 2008b: 240). En especial cuando se trata de tecnologías que mejoren la productividad en ambientes más pobres en el sector de la agricultura, la refinería y en la producción del biodiesel, Brasil cuenta con una capacidad avanzada y muy eficiente que le proporciona un valor añadido (Gammeltoft, 2008: 7-8; Sennes y Narciso, 2008: 9 y 27-30). Además algunas de sus empresas más importantes ya forman parte de las principales multinacionales del mundo (Cardoso, 2007: 19).

También cabe destacar como tendencia general que la economía brasileña exporta cada vez más productos industriales sofisticados. Mientras en 1994 éstos representaron no más que un 4,76% del volumen total de las exportaciones de manufacturados, en 2001 subieron hasta un 19,12% (OCDE, 2008b: 235). Pero a pesar de estos incrementos, se queda detrás de otras economías emergentes. En este sentido, es importante recordar que el ascenso de Brasil como actor clave en las estructuras internacionales no se basa únicamente en sus capacidades materiales de poder, sino se constituye por factores ideacionales, su identidad y su papel en las instituciones y foros decisivos en las diferentes áreas.

Al principio de la primera administración de Lula la participación de productos industriales sofisticados en las exportaciones brasileñas de manufacturados retrocedió incluso hasta poco más que un 11% en 2004, lo que se debe sobre todo al aumento de las exportaciones de productos primarios durante este época. No obstante, desde entonces las exportaciones de productos de tecnología sofisticada subieron nuevamente (OCDE, 2008b: 235) y es de esperar que esta tendencia general se mantendrá a lo largo de 2010. En particular las iniciativas del gobierno en el campo de la industria militar y de defensa se dirigen a fomentar la innovación tecnológica y, por lo tanto, la competitividad de las empresas brasileñas a nivel internacional y las exportaciones de productos industriales sofisticados (véase capítulo 8.2.4). No obstante, como ten-

dencia general, cabe destacar que por el momento Brasil no es uno de los principales países exportadores de altas tecnologías (OECD, 2008b). Los cambios estructurales favorecen más bien el ascenso de algunas empresas multinacionales específicas con origen brasileño (véase 10.2.5) y sobre todo su participación en la creación de normas y reglas y en los procesos de decisión en la OMC, como institución multilateral principal en este ámbito a nivel internacional (véase 10.2.6).

### 10.2.5. La emergencia de multinacionales brasileñas – casos ejemplares

En los siguientes apartados el análisis se centra en cómo los cambios estructurales en el ámbito internacional además de las condiciones en el origen han fomentado la internacionalización de algunas empresas brasileñas y el desarrollo de su competitividad en el contexto mundial. Después de discutir la emergencia de las empresas brasileñas en la economía internacional, se analiza más en detalle el caso de Embraer. Se eligió esta multinacional como ejemplo, dado que es una de las empresas brasileñas más importantes que además reúne la mayoría de los rasgos específicos de las multinacionales brasileñas exitosas: el apoyo estatal, la importancia del avance tecnológico y la innovación y el proceso de expansión a través del comercio en un primer paso y la deslocalización seguida por adquisiciones e inversiones en el exterior.

No obstante, cabe destacar que, aparte de las multinacionales con origen brasileño como Embraer, que forman parte de las más importantes a nivel internacional, existen también una serie de empresas y sectores de la producción que son menos competitivos y demandan políticas más proteccionistas. Este capítulo sirve para proveer un resumen de los ejemplos destacados, sin olvidar el análisis de los capítulos anteriores que reflejan la alta diversificación y sobre todo complejidad de la economía brasileña (véase 10.2.2 y 10.2.3).

El desarrollo y la inserción internacional de algunas empresas brasileñas que forman parte de las multinacionales más importantes, reflejan de modo ejemplar como los cambios estructurales pueden crear además de limites también oportunidades e incentivos para el ascenso de Brasil como país emergente y las multinacionales con origen brasileño en la dimensión internacional de la producción.

Hasta los años ochenta, la IED de las empresas emergentes y en particular de las brasileñas, ha sido motivada sobre todo por el objetivo de crear redes de apoyo para la inserción en el comercio internacional y para acceder a los mercados y los recursos naturales fuera del propio país. En esta primera fase las inversiones se dirigían sobre todo a países en vías de desarrollo en la propia región, en el caso de Brasil en América Latina. Además, muchas de las multinacionales de aquella época pertenecían por completo al Estado, como por ejemplo Petrobras (Gammeltoft, 2008: 8).

Con la globalización, que conlleva la transnacionalización y liberalización a nivel internacional y fortaleció a su vez la consolidación de la democracia y la abertura económica a lo largo de los años noventa en Brasil, los motivos y también las formas de internacionalización de sus empresas emergentes cambiaron. La mayoría han sido privatizadas, por lo menos en parte, y el Estado participa como mucho a través de la disposición de una parte de las acciones (Goldstein y Pusterla, 2008: 8-9). Más allá del comercio exterior, las empresas empezaron a realizar con cada vez más frecuencia adquisiciones internacionales importantes, a la vez que los servicios empezaron a ganar más peso frente a los productos manufacturados y los recursos naturales. Además, durante los últimos años las multinacionales brasileñas empezaron a entrar en los mercados desarrollados y las economías de la OCDE. Al mismo tiempo, la inversión de las empresas emergentes se dirige con más frecuencia a la adquisición de tecnología, marcas y capacidades de marketing en las economías más avanzadas (Gammeltoft, 2008: 8).

A finales de los años noventa, más que mil empresas brasileñas estaban invirtiendo en el exterior. Marcopolo, Petrobras, Companhia Vale do Rio Doce y algunas empresas del servicios de ingeniería y algunos bancos brasileños fueron los primeros en salir hacia los países vecinos durante los años setenta. Sin embargo, en un principio las empresas brasileñas empezaron a internacionalizarse a través de exportaciones y la inserción en el comercio internacional y solo a partir de los años noventa la IED empezó a aumentar y ser un factor clave en la internacionalización de sus plantas de producción (Gammeltoft, 2008: 18).

La interdependencia entre las estructuras internacionales de finanzas y de la producción se refleja claramente en la emergencia de las multinacionales brasileñas, ya que la dinámica y los cambios en el mercado financiero y productivo internacional entre los años 1980 y 2005 constituían el margen estructural para el desarrollo de las multinacionales brasileñas. Debido al mejor acceso al capital mediante créditos con mejores condiciones, las empresas brasileñas pudieron incrementar considerablemente sus inversiones, tanto en sus mercados de origen como en el exterior (América Latina, mercados emergentes (Asia, África) y países de la OCDE).

Aparte de la mejora de las condiciones en el contexto de los cambios estructurales, es decir el acceso al crédito a un coste más bajo y el apoyo estatal para la internacionalización, la emergencia de las empresas brasileñas en la economía global también se basa en su dotación con recursos de fácil acceso en el contexto doméstico. En primer lugar es el acceso a los recursos naturales (petróleo, acero, productos agrícolas, etc.) que favorece el crecimiento de las multinacionales brasileñas (Schneider, 2009: 160-161). Además, la disposición sobre recursos humanos, el bajo coste de la mano de obra y el apoyo estatal con recursos financieros e infraestructura, también son vitales para la internacionalización de éstas.

Por lo tanto, los factores mencionados representan bases importantes para el crecimiento de las multinacionales brasileñas, como es, por ejemplo, el caso de las empresas Vale (hasta 2007 Companhia Vale do Rio Doce - CVRD) y Petrobras (Santiso, 2008: 12). También cabe destacar que la innovación y el avance tecnológico en los procesos de producción y gestión y en los productos y marcas, fueron clave para las multinacionales brasileñas que muchas veces cuentan con ventajas competitivas en este ámbito en el mercado global.

Como tendencia general se puede observar que el proceso de internacionalización de las empresas procedentes de economías emergentes, incluyendo Brasil, suele empezar con el aumento de las exportaciones. En un segundo paso es establecer la producción localmente ("deslocalización") o expandirse a través de nuevas adquisiciones en el extranjero. En efecto la inversión directa es posterior a una etapa de exportación mercantilista en el ámbito comercial. Sin embargo, los elementos cruciales que impulsan la internacionalización económica y productiva, en particular en economías emergentes como Brasil, según Santiso, son "la diversificación tecnológica, los costos de producción menores, las habilidades de gestión y los productos o procesos innovadores (...) paralelamente a las presiones competitivas en los mercados de origen" (Santiso, 2008: 12).

Con esta base, los procesos de globalización y, por lo tanto, los profundos cambios en la estructura de la producción, principalmente la liberalización en el comercio internacional y el mejor acceso a mercados industrializados y en países en vías de desarrollo, han abierto el paso y creado nuevas oportunidades para la consolidación de multinacionales con origen brasileño en la economía global (Schneider, 2009: 180-181). Respecto al nivel tecnológico que caracteriza por lo general las empresas exitosas, la multinacional brasileña de cosméticos Natura es un interesante ejemplo del alto

nivel de tecnología y conocimiento del cual disponen algunos sectores en Brasil, ya que cuenta con los centros de investigación y desarrollo más avanzados y desarrollados en América Latina y desde 2003 lanza un nuevo producto casi cada tres días (BCG, 2007: 16).

Otra ventaja comparativa de las multinacionales de los países emergentes radica en su posición y en el papel que les prescribe la estructura, ya que cuentan con una experiencia y evolución en contextos menos desarrollados. Partiendo de esta base, muchas empresas brasileñas cuentan con experiencias e instrumentos importantes para poder prosperar en entornos menos estructurados y tienen una gran ventaja al invertir en y vender a países menos desarrollados y emergentes. No siempre disponen de tantos recursos financieros, pero suelen saber operar con menos gastos indirectos. Y aunque su tecnología en muchos casos sea menos avanzada, ésta se adapta mejor a los países en las cuales invierten y operan. Otras ventajas pueden ser la cercanía geográfica, cultural e histórica con los países de destino. Además suelen estar acostumbrados a los riesgos de invertir en circunstancias de cierta inestabilidad e incertidumbre política y economías menos estables (Gammeltoft, 2008: 7).

A pesar del creciente peso de las multinacionales brasileñas, éstas no lideran la lista de multinacionales a nivel mundial y entre las cien principales multinacionales emergentes evaluadas por el Boston Consulting Group más de la mitad tienen su origen en el continente asiático (44 de China y 21 de India). Justo detrás de éstas se sitúa Brasil ocupando el tercer puesto ya que 13 de las empresas emergentes tienen su origen en Brasil (Boston Consulting Group 2007: 11). Otra lista, la de las "Fortune 500" que ofrece un listado de las 500 empresas con más peso en la producción mundial y con más ingresos, incorpora en 2008 cinco multinacionales de origen brasileño: Petrobras ocupa el puesto 63 con 87.700 millones de dólares de ingresos, el Banco Bradesco

está en el puesto 204 con 36,1 mil millones de dólares, Vale se coloca en el puesto 235 con 32,2 mil millones de dólares, Itaúsa - Investimentos Itaú S.A., en el puesto 273 con casi 29 mil millones de dólares y el Banco do Brasil está en el puesto 282 con 28,6 mil millones de dólares[148].

Según un estudio reciente de UNCTAD, destacan sobre todo cuatro empresas (no financieras) brasileñas entre las multinacionales emergentes por su gran peso, disposición de activos en el exterior y altas exportaciones: Companhia Vale do Rio Doce, Petrobras, Embraer y Gerdau por su gran influencia en la estructura internacional de la producción. Según UNCTAD, Vale cuenta con alrededor de 15 mil millones de dólares de activos en el extranjero en el sector de minería y 37 mil millones de dólares de exportaciones y ventas fuera del país, Petrobras con más de 10 mil millones de activos y casi 18 mil millones de ventas en el extranjero, principalmente en el sector de petróleo, y Gerdau con aproximadamente 4 mil millones de activos en el extranjero y 3 mil millones de ventas en el sector de metales y productos metálicos fuera de Brasil (UNCTAD, 2008: 223 y Santiso, 2008: 19).

Como se mencionó en el análisis de la IED de Brasil en el extranjero, CVRD tuvo una participación importante en el incremento significativo en 2006, ya que con la adquisición de la empresa canadiense Inco llegó a colocarse entre las primeras en su sector, junto con las angloaustralianas BHP Billiton y Río Tinto (Santiso, 2008: 8).

En el sector de extracciones de gas, petróleo y otros recursos naturales y en cooperación con el instituto estatal Embrapa también la producción de biocombustibles/etanol, Petrobras cuenta con unas de las capacidades tecnológicas más avanzadas a nivel

148 CNN Money, *Fortune 500,* <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2008/countries/Brazil.html>, consultado el 15 de mayo 2009.

mundial. Sobre todo en la exploración en aguas profundas tiene una presencia importante a nivel global. Aparte de sus importantes inversiones en América Latina, también está incrementando su presencia en mercados africanos, en particular en Angola y Nigeria.

***La emergencia de la empresa Embraer como caso particular***

El caso de Embraer refleja muchos de los rasgos y factores principales de la evolución de las multinacionales destacadas a con origen brasileño. En 1969, durante la dictadura militar, Embraer fue fundada por el gobierno de los generales como parte del la política industrial basada en la sustitución de las importaciones y de la promoción estatal de la industria militar. Durante los 25 años que existía como empresa estatal hasta su privatización impulsado por los cambios profundos a nivel internacional y realizada por el gobierno de Cardoso en 1994, Embraer consiguió crear una base importante de recursos, conocimiento y tecnología, y desarrolló un sistema productivo altamente competitivo (Goldstein, 2008: 57). Por lo tanto, la empresa entró en la fase de privatización y liberalización en el campo de la producción y del comercio ya con un nivel competitivo importante y contaba con la posibilidad de situarse de forma ventajosa en el mercado internacional.

Hoy un 20% de las acciones está en manos de un conglomerado de empresas europeas, encabezado por Dassault Aviation y EADS y alrededor de un 23% está controlado por instituciones financieras del Estado[149]. Embraer cuenta según fuentes oficiales actualmente con 23,5 mil empleados[150], y a mediados del 2006 consiguió situarse en el tercer lugar en la fabricación de aviones

149 Embraer, *Informaciones Corporativas-Estructura de Capital,* <http://www.embraer.com/ri/english/content/informacoes_corporativas/estrutura_capital.asp>, consultado el 20 de mayo 2009.

150 Embraer, *Sobre Embraer,* <http://www.embraer.com/ri/portugues/content/informacoes_corporativas/historia.asp>, consultado el 20 de mayo 2009.

comerciales a nivel mundial compartiendo éste con la empresa canadiense Bombardier y detrás únicamente de Airbus y Boeing (Goldstein, 2008).

Como destaca un estudio de la economista Goldstein (2008: 56), el éxito en la industria de la aviación depende en primer lugar de la fuerza en el diseño y la manufactura, la alta competitividad de los precios y los costes operacionales de la aeronave y los servicios de post-venta prestados a los consumidores (Goldstein, 2008: 56). A la vez, la reducción de los costes de producción a través del "learning by doing" es muy alta, lo cual explica que casi todas las empresas bien situadas están operando desde el final de la primera guerra mundial. Embraer es la única empresa con origen en un país emergente que ha logrado consolidar su posición entre los primeros a nivel mundial en este sector. En este contexto, los factores de su internacionalización exitosa son, por un lado, el contexto estructural internacional y, por otro lado, las políticas de gobierno y particularmente la inserción controlada en la economía internacional. Además no se puede subestimar la flexibilidad y capacidad necesaria para adaptarse a cambios estructurales y diferentes situaciones nacionales e internacionales.

Durante su primera época como empresa estatal protegida y subvencionada por el gobierno, Embraer pudo desarrollar importantes capacidades, acumular recursos y conocimiento y llegar a un alto nivel de competitividad en su sector. A finales de los años noventa la desvalorización de la moneda brasileña, el Real, fomentó las ventas en el exterior e incrementó su inserción ventajosa en el mercado internacional (Baer, 2008: 241-243). Los cambios estructurales proveían, por lo tanto, nuevos incentivos y oportunidades para el ascenso de esta empresa multinacional con origen brasileño, mientras la capacidades desarrolladas durante la fase más protegida, favorecieron su inserción competitiva en el mercado internacional.

Además, la liberalización y privatización llevaron a que la empresa realizara importante cambios en su organización y los procesos de producción e impulsara procesos de innovación, orientados a adaptar la multinacional a nuevos desafíos de la globalización económica. En este contexto, se desarrolló una nueva estrategia corporativa para alinear la capacidad de manufacturación del núcleo de Embraer con los procesos y las demandas del mercado internacional. Actividades como la planificación estratégica, la gestión de la calidad y el análisis comprensivo del mercado han sido institucionalizados para garantizar la constante mejora (Goldstein, 2008).

En el ámbito del personal, la jerarquía se suavizó, contando hoy únicamente con cuatro niveles en vez de diez anteriormente. Además se introdujo una política de remuneración según el empeño y una evaluación periódica de desempeño. Procesos de visión y creación de ideas, permitiendo intentos nuevos y el aprendizaje a través de "probarlo" (*learning by doing*) también ayudaron a crear una alta competitividad. Todos estos mecanismos se formalizaron e institucionalizaron en las rutinas diarias de la empresa y se aplican por todos los trabajadores, lo cual ayuda a crear un equipo comprometido con su empresa y, por lo tanto, más eficaz y productivo (Goldstein, 2008: 58).

En este contexto cabe destacar que Embraer consiguió desarrollar importantes habilidades de integración de sistemas, necesarios para convertirse en una empresa aeronáutica moderna. Enfatizado especialmente el diseño innovador, el marketing y los servicios finales. Además las actividades de Investigación y Desarrollo y la creación de ciertos componentes fueron deslocalizados. I&D se concentra ahora en el Centro Técnico Aeroespacial y parte de los componentes vienen del exterior, en particular de países europeos y latinoamericanos (Santiso, 2008). Con esta deslocalización, Embraer obtuvo socios que comparten los riesgos (*risk-sha-*

*ring partners*) y que invierten directamente con capital financiero o material en la empresa brasileña. Por la diversificación de sus relaciones exteriores y, por lo tanto, del riesgo, Embraer se protege de efectos negativos que podrían resultar de una concentración o dependencia de un solo socio (Goldstein, 2008: 59), en particular en el contexto de la crisis financiera.

Otro factor de éxito fue la localización de su planta de producción principal en São José dos Campos, en el Valle del Paraíba, un centro industrial con 43 municipios donde se encuentran 430 empresas exportadores brasileñas y que produce un 3% del PIB total brasileño y que, por lo tanto, cuenta con una infraestructura muy desarrollada y favorable para actividades de producción y comercio (Goldstein, 2008: 59).

La fuerte entrada en el mercado asiático, aprovechando la emergencia de esta región en la estructura internacional de la producción y creando una base en China y estableciendo su presencia en aquel país al trabajar con el *China Aviation Supplies Import and Export Corp* (CASC) le proporcionó un importante empujón. En diciembre de 2003 se terminó la primera aeronave producida por Embraer y su planta de producción fuera de Brasil (por *Harbin Embraer Aircraft Industry* (HEAI) como nueva compañía conjunta a casi 1000 kilómetros de Peking) (Goldstein, 2008).

Uno de los primeros objetivos de Embraer y del gobierno brasileño al acercarse al continente asiático radica en la reducción de la dependencia de Estados Unidos. China y Brasil ya han colaborado en la investigación para satélites y el espacio en 2003 (Goldstein, 2008: 64) y el incremento de sus relaciones comerciales y productivas se ha mostrado como una estrategia acertada en el contexto de la recién estallada crisis financiera internacional que afecta antes que cualquier otra economía a EEUU. Una ventaja comparativa de Embraer, aparte de la importante diversificación en sus socios y

compradores, es sin duda su concepto de combinar mano de obra relativamente barata con un alto nivel de Investigación y Desarrollo resultando en constantes innovaciones a nivel productivo (BCG, 2007: 12) y el saber aprovechar las oportunidades que proveen los cambios estructurales.

### 10.2.6. Brasil y las ideas e instituciones internacionales en la estructura de la producción

Como se mencionó anteriormente, la OMC se creó tras las negociaciones de Uruguay y reemplazando al GATT en enero de 1995. Brasil es país miembro desde entonces, y participa en las reuniones regulares a la vez que también ha recurrido a la organización para resolver disputas comerciales y particularmente sobre derechos de propiedad intelectual relacionada con el comercio con terceros países.

Desde 2002 la contribución brasileña al presupuesto de la OMC, que se calcula en base de la participación en el comercio internacional, oscila entre 0,8 y 1% del presupuesto total, con lo cual se sitúa detrás de EEUU (alrededor de un 13%), la mayoría de los países de Europa central y occidental, y las economías emergentes de Asia. Entre los países latinoamericanos únicamente la aportación de México, alrededor de un 1,5-2% del presupuesto total, supera la brasileña.[151]

Por lo tanto, en términos de la contribución financiera la posición de Brasil en la OMC es relativamente baja y poco significante. No obstante, cabe destacar que se sitúa generalmente entre los primeros 20 países miembros aportadores que comprenden par-

151 OMC/WTO, *Contribuciones de los Miembros al Presupuesto de la OMC y al presupuesto del Órgano de Apelación correspondientes al año 2001*, <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/secre_s/past_contr_s.htm>, y OMC/WTO, *Contribuciones de los Miembros al Presupuesto de la OMC y al presupuesto del Órgano de Apelación correspondientes al año 2009*.

ticularmente EEUU, países europeos, y los emergentes de Asia y México.

Pero más allá de su contribución financiera al presupuesto de la OMC, su participación en los debates y negociaciones del foro es particularmente desde los años noventa muy activa y gana cada vez más protagonismo e influencia. Los cambios estructurales que requieren nuevos enfoques, crean incentivos a la vez que limitaciones para los diferentes actores (10.1) y han abierto un espacio para el ascenso de Brasil en el marco de la OMC.

Como afirma Motta Veiga (2005a), Brasil como uno de los más grandes exportadores de productos agrícolas y de la agroindustria, ha adoptado una posición clara y demanda la liberalización del comercio agrícola en el marco de las negociaciones de la OMC y otros debates a nivel internacional. Su participación activa en el Grupo de Cairns[152] que agrupa desde 1986 una serie de países exportadores de productos agrícolas, durante y después de la Ronda de Uruguay es un reflejo de su papel destacado en este ámbito particular.

Como ya se mencionó en el análisis de la identidad internacional de Brasil en éste contexto, cabe recordar que desde principios del siglo XXI llama la atención que algunos de los actores de su política internacional están a favor de una creciente abertura y liberalización de su mercado. Abogan por una integración en el mercado internacional y por aumentar su influencia y peso en esta estructura como lo confirma el estudio del CEBRI. La liberalización

152 El grupo de Cairns tiene un papel importante en el marco de las negociaciones sobre el comercio agrícola en el GATT desde 1986 y desde 1995 en la organización seguidora, la OMC. No obstante, sobre todo desde el principio del siglo XXI esta alianza amplia y de diversos países exportadores de productos agrícolas, que se distinguen respecto a su perfil comercial y su integración en la economía internacional, no cuenta con una importancia relevante en los debates internacionales. Sin embargo, particularmente durante los años ochenta y a principios de los años noventa proporcionó más visibilidad a este grupo de países en los debates internacionales sobre cuestiones comerciales y de la producción, véase también <http://www.cairnsgroup.org/>, consultado el 2.08.2009.

económica se percibe como positiva para incentivar la competitividad de las empresas brasileñas y para favorecer el potencial de crecimiento de la economía (de Souza, 2008: 47-48). Sin embargo, hay que destacar que esta tendencia es sobre todo apoyada por ciertos grupos, en particular aquellos que forman parte del agro negocio. La mayoría de los sectores industriales y los representantes de la agricultura de subsistencia, que representa una menor parte de la economía brasileña, abogan por una política más proteccionista (Spektor, 2009).

Los cambios estructurales evidenciaron que acuerdos internacionales en el ámbito de la producción, y particularmente el comercio, no podían seguir adelante sin la incorporación de los países emergentes incluyendo a Brasil. Mientras durante los años noventa Brasil mantuvo una posición más defensiva, en los meses anteriores a la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún en septiembre de 2003 Brasil lanzó, conjuntamente con la India, una nueva coalición con exigencias más concretas, sin romper con el Grupo de Cairns aunque éste ya había perdido peso e influencia: el G20 de los países exportadores de productos agrícolas. Éste abarcó desde su creación, como señala Motta Veiga (2005a), posiciones diversas y hasta contradictorias en las negociaciones, lo cual ha sido desde el principio un importante obstáculo en la obtención de resultados concretos. No obstante, el hecho de que Brasil haya liderado la creación del G20 refleja su identidad híbrida (véase capítulo 7) entre Norte y Sur en la estructura internacional de la producción.

Si bien no se pueden destacar resultados concretos respecto a las negociaciones sobre el sector agrícola, el grupo es percibido como una muestra de los cambios estructurales y la creciente influencia de los países en vías de desarrollo y emergentes, que se niegan a aceptar simplemente las reglas impuestas por el Norte y reclaman una mayor participación en los procesos de decisión.

Además, los cambios estructurales que han llevado a que Brasil asuma en cooperación con India y otros países emergentes el liderazgo del G20 en el contexto de la OMC, le proporcionaron un papel mucho más visible y destacado en la estructura internacional de la producción. Respaldado por su economía emergente y el creciente peso de las empresas multinacionales brasileñas así como la alta profesionalidad y capacidad de negociación de sus diplomáticos que han logrado de aprovechar las nuevas oportunidades que crean los cambios estructurales, Brasil está asumiendo un papel clave en la economía internacional y en particular en la OMC.

Esto no quiere decir, que el país cuente con poder estructural en el sentido de poder controlar la estructura internacional de la producción marcada por los procesos de la globalización y la emergencia de actores privados que convierten el control en éste ámbito en algo casi imposible. Pero sí existe la posibilidad de ejercer una influencia importante en la creación y transformación de reglas e instituciones internacionales en el marco de los cambios que conllevan transformaciones en la agenda internacional. Y es justamente esta oportunidad creada por los cambios estructurales que favorece el ascenso de Brasil.

Dado que las relaciones productivas y comerciales brasileñas son altamente diversificadas, las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC son percibidas como muy importantes para su interacción la estructura internacional de la producción y los demás actores en este contexto. La representación de Brasil en las negociaciones en Ginebra por el propio Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim, refleja la alta prioridad que el gobierno da a la OMC.

Al mismo tiempo, la posición casi unilateral que Brasil asumió respecto a determinadas concesiones en el ámbito industrial durante las negociaciones sobre el Programa de la Ronda de Doha

desde 2008, alejándose de esta manera de Argentina y varios de los demás aliados del G20, puso en evidencia una importante falta de coherencia en el G20 y también el Mercosur. Este organismo regional sufre de una fragilidad institucional en el ámbito comercial, y el escepticismo sobre el liderazgo y compromiso brasileños lo debilitan aún más (Sanahuja, 2008b: 13).

Al evidenciarse los cambios profundos a finales de los años noventa y particularmente con la creación del G20 en 2003, Brasil cuenta con una creciente presencia, participación y, por lo tanto, influencia en las decisiones y en la definición de reglas en la estructura internacional de la producción y en particular en la OMC. Esta evolución, sin embargo, no se está dando sin críticas por parte de los países industrializados y también por parte del mundo en vía de desarrollo.

Un caso particularmente interesante que refleja como los cambios estructurales crean oportunidades para una posición más activa e influyente de Brasil en este ámbito es su papel apoyado por otros países emergentes y en vías de desarrollo, respecto a los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) en el marco de la OMC. Después de negociaciones largas y complejas, Brasil consiguió impedir que se crearan nuevas patentes de productos ya existentes que aumentarían considerablemente el coste de los medicamentos contra el VIH/SIDA. Como consecuencia los gobiernos ahora tienen la posibilidad de conseguir licencias para la producción de medicamentos genéricos para el mercado interno y además, desde 2003, también pueden exportar esos medicamentos a bajo coste a otros países, cuyas poblaciones sufren crisis humanitarias a causa del VIH/SIDA, la malaria o la tuberculosis.

En efecto, Brasil fue el primer país que consiguió romper la patente de un fármaco. Acogiéndose a los acuerdos ADPIC, que

permiten que una nación no respete una patente en situación de crisis sanitaria, Lula argumentó que el medicamento Efavirenz, un retroviral para tratar el VIH producido por Merck Sharp y Dohme, y cuyo correspondiente genérico es producido en Brasil a un coste mucho más bajo, era de primera necesidad y que su precio protegido por patentes era demasiado caro (OMC, 2003).

La inclusión de Brasil en el núcleo negociador de la OMC y su éxito en la lucha a favor de una política más favorable para los países en vías de desarrollo con respecto a los ADPIC para medicamentos, son ejemplos significativos para ilustrar como los cambios estructurales han abierto oportunidades para la creciente influencia y de Brasil en las ideas e instituciones y su ascenso en la estructura internacional de la producción.

Respecto al papel de Brasil en la principal institución en el ámbito de la producción a nivel regional, el Mercosur, cabe destacar que cuenta con una posición importante ya que es el país miembro con la economía más grande y más industrializada y aporta la mayor parte del presupuesto de la organización.

Los progresos principales del Mercosur en el ámbito de la producción son sin duda la liberalización de gran parte del comercio entre los Estados miembros y el establecimiento del arancel externo común en 1994. No obstante, tanto el mercado libre como el arancel común no están del todo consolidados y aún se encuentran en un proceso lento y en muchas ocasiones hasta estancado. Esto se debe principalmente a los distintos niveles de industrialización y las diferencias entre los países miembros en su integración en la economía internacional.

A la vez, el papel destacado y la influencia de Brasil a nivel regional en el ámbito de la producción, se refleja principalmente en el Mercosur. Como destaca Mesquita Moreira (2009), el pilar económico más importante de dicha organización, el arancel ex-

terno común, corresponde sobre todo a los intereses industriales de Brasil y promueve una distribución desigual de costes y beneficios (Mesquita Moreira, 2009: 151). La creación del Mercosur y sobre todo su desarrollo durante los años noventa en la estructura de la producción provee Brasil con la oportunidad de influir en la creación de reglas que afectan los demás actores y, por lo tanto, de generar poder estructural.

No obstante, dado que entre otros factores el arancel común todavía no se implantó del todo, el significado del Mercosur como institución económica y comercial en el ámbito de la producción internacional es más bien limitada. Como queda reflejado en las negociaciones en el marco de la OMC, Brasil percibe ésta como más prioritaria para su ascenso como actor internacional mientras el Mercosur sufre de una fragilidad institucional en el ámbito comercial, y el escepticismo sobre el liderazgo y compromiso brasileños lo debilitan aún más (Sanahuja, 2008b: 13; véase también 10.2.2).

## 10.3. Conclusiones intermedias

En términos generales cabe destacar que los cambios estructurales en el ámbito internacional de la producción han creado especialmente a partir de finales de los años noventa nuevas oportunidades e incentivos para el ascenso de Brasil. Si bien el poder estructural, en el sentido de controlar esta estructura, es imposible o al menos muy difícil de ser ejercido dado el alto grado de liberalización, privatización y transnacionalización, existe la posibilidad de influir en la creación de reglas, las formas de producción y la distribución de los beneficios.

Mientras durante los años ochenta y principios de los noventa, Brasil tuvo una posición y un papel como país en vías de desarrollo con una influencia muy limitada en éste ámbito, su ascenso a partir de entonces radica principalmente en las oportunidades

que han creado los cambios estructurales, principalmente el acceso a los mercados industrializados. Además, su situación económica favorable en esta época, proporcionó la base para una inserción exitosa en la estructura de la producción en cambio.

En términos generales, la crisis financiera y económica que perturba las relaciones internacionales desde octubre de 2008, evidenció que la distribución del poder en la estructura de la producción es cada vez más compleja y que la capacidad de los actores, tanto estatales como privados, de ejercer control e influencia es muy limitada.

Frente a estos y otros desafíos globales hay una conciencia general que los actores internacionales tienen que cooperar para encontrar respuestas y soluciones conjuntas y mantener, o recuperar, poder estructural en relación a la producción. En este sentido se puede afirmar que la globalización es un motor para la génesis de una "gobierno global" y la revalorización del multilateralismo.

Teniendo en cuenta el análisis de este capítulo destaca que Brasil se define en este contexto más allá de una potencia regional: como un país emergente que se mueve e influye a nivel global. Al mismo tiempo está consciente que es importante promover la estabilidad, la democracia y el desarrollo económico en la región a través de la integración regional, ya que potenciales conflictos o situaciones de inestabilidad política así como una falta de desarrollo en su vecindad afectaría directamente a Brasil y frenaría su ascenso en el arena global (Almeida y Gregory, 2009: 17; Vigevani y Ramanzini Jr., 2009: 77-78).

Por lo tanto, Brasil se maneja en una situación complicada ya que trata de proyectarse por un lado como abogado de los países en vías de desarrollo mientras por otro lado persigue objetivos e intereses nacionales propios de manera pragmática y se desvincula de su región y el mundo en vías de desarrollo.

Teniendo en cuenta los datos analizados se deduce que Brasil es una economía emergente, que a pesar de la crisis financiera seguirá creciendo, y por encima de la media de las economías avanzadas. La integración diversificada en la economía mundial y el sistema financiero más estable (9.3), indica que Brasil es menos vulnerable a choques externos que por ejemplo China o México, economías mucho más pendientes del mercado de EEUU y cuyo crecimiento se basa en gran parte en las exportaciones.

También cuenta con un mercado interno con un gran potencial de desarrollo, si logra consolidar la mejora en el desarrollo humano. Por lo tanto, un factor importante para suavizar los efectos de la crisis en la economía nacional sería mantener la tendencia de aumentar la renta per cápita y fomentar el consumo en el mercado doméstico.

No existen cifras concretas, pero estimaciones de la UNCTAD indican que tanto las reservas de la IED en Brasil como de la IED brasileña en el exterior seguirán aumentando a pesar de la crisis financiera, ya que el mercado interno cuenta con un potencial de crecimiento (UNCTAD, 2008b: 65-66). Al mismo tiempo, las multinacionales más importantes de Brasil disponen de tecnologías avanzadas y adaptadas a situaciones precarias en países en vías de desarrollo. Esto les permite incrementar sus inversiones en economías emergentes y en vías de desarrollo, principalmente en América Latina y en África.

Dicho todo esto, hay que advertir que las previsiones contienen un alto margen de error debido a la extrema volatilidad del mercado y las economías en el contexto de la crisis financiera internacional. Por lo tanto, es importante observar el desarrollo a lo largo de 2009 y 2010 para contrastar las previsiones con la realidad. En términos generales está claro que Brasil como país emergente y sus empresas multinacionales también se ven afectados por la

crisis financiera que perturba el sistema internacional. Si bien en el momento de finalizar este texto (agosto de 2009) parece que su economía seguirá recibiendo inversiones importantes, crecerá —aunque a menor ritmo — y aumentará su poder estructural, los efectos a medio y largo plazo de la crisis aún no son visibles y es incierto como se desarrollarán durante los próximos años.

# 11. Brasil en la estructura internacional del bienestar

Como se indicó en el capítulo 5.5, la estructura internacional de bienestar es considerada como cuarta estructura primaria el sistema internacional en la cual se sitúa y con la cual interactúa Brasil como país emergente. Los cambios estructurales en ésta desde los años noventa y particularmente a partir del siglo XXI afectan la posición y el papel de Brasil en ésta. A la vez es clave tener en cuenta la inter-relación dinámica y de influencia mutua entre actor y estructura, ya que no solo los cambios estructurales afectan a Brasil, sino también crean oportunidades para que este país genere poder estructural, influya y ascienda en el escenario internacional.

En el presente capítulo se analiza cómo en concreto los cambios estructurales influyen en la posición y el papel de Brasil como país emergente, potencia regional y/o actor global en la estructura internacional del bienestar, aplicando el concepto detallado en los capítulos 1.3 y 5.5.

Dado que la estructura, compuesta por las ideas, identidades, capacidades materiales e instituciones, y los cambios en ésta influyen en la posición de Brasil y en el mejor de los casos llevan al ascenso de país emergente, en los siguientes párrafos se prestará especial atención a estos factores o (sub)variables independientes. Se comenzará por un breve resumen de las tendencias generales de los cambios estructurales en la dimensión del bienestar para proceder después al análisis de cómo éstos transforman el margen de maniobra, proveen nuevos incentivos y oportunidades y/o límites y costes que afectan la posición de Brasil en este contexto.

A la vez, y teniendo en cuenta la relación de influencia mutua entre agente y estructura, se considera que Brasil como potencia emergente genera poder estructural a través de la influencia en las transformaciones de incentivos y costes y en las formas y reglas respecto al acceso al y la (re-)distribución del bienestar. Por lo tanto, después de repasar los cambios estructurales principales, se analizará cómo Brasil asciende y se transforma su posición y papel en este contexto, teniendo en cuenta tanto los factores materiales como las ideacionales (véase 5.5).

Dicho esto, también es importante tener en cuenta que la estructura del bienestar está estrechamente vinculada con las demás estructuras del sistema internacional. Los cambios y reestructuraciones en el sistema internacional se están dando con cada vez más rapidez e influyen de manera significativa el papel y la posición de Brasil a nivel regional y sobre todo global.

## 11.1. Cambios estructurales en el ámbito del bienestar

Cabe recordar que la estructura del bienestar abarca, como se mencionó anteriormente, los factores ideacionales y materiales y las instituciones que influyen en la distribución y redistribución del bienestar. Éste se define principalmente por los elementos destacados en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Mile-

nio: el desarrollo sostenible que supera la pobreza y el hambre; los derechos humanos en un sentido amplio; el derecho a la educación primaria; el acceso a servicios de salud; y el acceso a un medioambiente sostenible (es decir a agua potable, aire limpio, etc. como bienes públicos globales) (5.5).

Sobre todo el último punto, la cuestión medioambiental, resulta en el contexto de la globalización de cada vez mayor importancia a la vez que su regulación y gestión es compleja y resulta imposible sin la cooperación amplia. Además, especialmente la redistribución del bienestar se ejerce a nivel internacional en términos materiales, aparte de la promoción del crédito y las inversiones que son analizados en los capítulos previos, sobre todo a través de la Cooperación Internacional al Desarrollo o Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En este contexto los países "ricos" identificados como donantes tradicionales de la AOD y miembros del OCDE-CAD, han distribuido en 2008 aproximadamente 119,8 mil millones de dólares, lo cual corresponde a alrededor de un 0,3% de su PIB, según informan los datos más recientes publicados por la OCDE.[153]

No existen reglas legalmente vinculantes respecto a la ayuda y la cooperación al desarrollo ni tampoco todos los países que se involucran en esta forma de redistribución del bienestar aplican los mismos conceptos, mecanismos o sistemas. Sin embargo, a lo largo de los años noventa, en los foros multilaterales empezaron a surgir determinadas ideas que se convierten normas internacionales acerca de una distribución más equitativa del bienestar a nivel global. El comienzo de este debate a nivel internacional se debe sobre todo a dos cambios estructurales: el final de la Guerra Fría, la globalización y transnacionalizión de las relaciones internacionales y la falta de la eficacia significativa y demostrable de la ayuda al desarrollo hasta ese momento. Los países empezaron a tomar

153 OCDE-CAD, <http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html>, consultado 3.08.2009.

más consciencia sobre la situación de extrema pobreza en una parte del mundo y la desigualdad total de la distribución del bienestar a nivel internacional y en particular la brecha entre Norte y Sur. Además, como destaca Sanahuja, "surge una mayor demanda para suministrar "bienes públicos globales", y evitar "males públicos" a escala global" (Sanahuja, 2004: 36).

Desde los años noventa estos cambios estructurales se aceleraron y se empezó a buscar respuestas a los desafíos de la pobreza y la desigualdad extendidas, problemas que entonces comenzaban a ser reconocidos como globales. La falta del bienestar en una parte importante del mundo, que se manifiesta, en la pobreza, el hambre y el subdesarrollo, la violación de los derechos humanos, la falta de acceso a la educación primaria y a los servicios de salud y de deteriorización del medio ambiente[154], empezaron a cobrar fuerza en la agenda internacional como desafíos globales que, por lo tanto, requieren soluciones y repuestas globales.

En una serie de Cumbres Mundiales en el marco de diferentes agencias y departamentos de las Naciones Unidas se discutieron ideas sobre una política social global para influir en y coordinar la (re-)distribución del bienestar a nivel internacional. Estas reuniones llevaron a la consolidación de ideas, normas e instituciones internacionales sobre el desarrollo económico y social y el acceso al y la distribución del bienestar. La serie de conferencias de los años noventa que empezó en 1990 con la Cumbre Mundial de la Infancia y vivió su momento clave con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995 en Copenhague[155]. En el acuerdo final de

154 Como se destacó a principios del presente trabajo, en el capítulo 5.5. el término "bienestar" se refiere a los grandes temas abarcados en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

155 Naciones Unidas, *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social,* <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/>, consultado el 20 de mayo 2009.

Copenhague los gobiernos participantes afirmaron la necesidad de poner los seres humanos en el centro del desarrollo económico y social. Además se comprometieron con la promoción del desarrollo social y una distribución más igualitaria del bienestar a nivel global (Naciones Unidas, 1995: 6 y 7).

En el año 2000, las diferentes Cumbres Mundiales sobre diversos aspectos del desarrollo humano y la distribución internacional del bienestar culminaron en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En este encuentro los Estados miembros de las Naciones Unidas acordaron los Objetivos de Desarrollo del Mileno[156], que en primer lugar pretenden reducir la pobreza extrema en un 50% hasta el año 2015 (Naciones Unidas, 2000). Los ODM son reconocidos a nivel internacional y constituyen una especie de consenso universal, ya que comprometen tanto los países industrializados como las potencias emergentes y el mundo en vías de desarrollo que han firmado dicha declaración, en total 189 países. Sin embargo, el proceso para lograr los ODM y mejorar la distribución del bienestar a nivel internacional es muy lento y carece en muchos aspectos de una voluntad política más fuerte.

El último de los informes regulares sobre los avances respecto a los ODM (Naciones Unidas, 2008), publicado en 2008, destaca que se han hecho progresos sobre todo el acceso a la enseñanza primaria: con excepción de África subsahariana y Asia occidental, donde alrededor de un 71% y un 88% de los niños reciben educación elementar, más que un 90% están matriculados en la escuela primaria en el resto del mundo (Naciones Unidas, 2008: 13).

156 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluyen: erradicar la pobreza extrema; promover acceso universal a la educación; promover la igualdad entre los géneros; reducir la mortalidad de los niños; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA; proteger la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial. Para más información véase Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio, <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>. Como ya ha sido mencionado previamente, en el presente trabajo los ODM sirven como referencia para la definición del bienestar entendido como desarrollo social.

Sin embargo, la falta de progreso frena el desarrollo social a nivel internacional y aleja la posibilidad de lograr los ODM hasta 2015. El informe destaca por ejemplo que la mal nutrición sigue siendo un problema clave por la falta del acceso a servicios de salud. Además, en África subsahariana parece casi imposible lograr el objetivo de erradicar la pobreza y reducir a la mitad las personas que viven con menos de 1 dólar al día. También viven todavía aproximadamente 2.500 millones de personas, es decir la mitad del mundo en vías de desarrollo, sin servicios de saneamiento mejorados (Naciones Unidas, 2008: 4). Además se subraya que "la situación de pobreza de 100 millones de personas se podría profundizar debido al aumento de precios de los alimentos" (Naciones Unidas, 2008: 6).

En este sentido, el Consenso de Monterrey[157] acordado en 2002, tampoco logró grandes avances más allá de reafirmar el compromiso de subir la AOD al 0,7% del PIB de los donantes (Naciones Unidas, 2002). Nuevas ideas sobre el financiamiento y la distribución internacional del bienestar como impuestos globales fueron rechazadas.

Después de la Conferencia de Monterrey, el debate internacional sobre la distribución de bienes sociales y públicos, del bienestar a nivel global está dominado en gran parte por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y apoyado por el Banco Mundial. En tres conferencias internacionales con el título "Foro de Alto Nivel", que tuvieron lugar en Roma (2003), Paris (2005) y Accra (2008) los Estados miembros debatieron diferentes cuestiones alrededor de la eficacia de la ayuda, la estructura internacional del bienestar, la arquitectura de la cooperación al desarrollo y normas internacionales para coordinar la cooperación.

157 El Consenso de Monterrey es el resultado de la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo organizada por las Naciones Unidas entre el 18 y el 22 de marzo, en Monterrey, México.

Durante el encuentro en Paris en 2005 se acordaron cinco puntos principales regidos por el objetivo de mejorar la eficacia de la cooperación entre donantes y "receptores" de ayuda al desarrollo: (1) apropiación; (2) alineación; (3) armonización; (4) gestión por resultados; (5) rendición de cuentas mutuas (OCDE-CAD, 2005). La reunión en Accra, Ghana en 2008 tras largos debates entre los donantes "tradicionales" y algunos países emergentes concluyó con el Programa de Acción de Accra (Meyer y Schulz, 2008: 4-8). Este programa destaca los siguientes puntos principales: los países miembro de la OCDE-CAD están progresando pero no lo suficiente en la calidad de su ayuda; se procura fortalecer la identificación del país respecto al desarrollo (en el sentido de la apropiación) a través del diálogo, el fortalecimiento de la capacidad local para dirigir y gestionar el desarrollo y la utilización de los sistemas nacionales para promover el desarrollo; la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo (lo que incluye los donantes tradicionales, actores emergentes en la cooperación al desarrollo, los países en vías de desarrollo y la sociedad civil); y la rendición de cuentas respecto a los resultados logrados a través del aumento de la transparencia (OCDE-CAD, 2008).

La estructura internacional del bienestar se caracteriza por una distribución de poder muy desigual que se refleja especialmente en las discrepancias entre el Norte "rico" y el Sur "pobre". En este sentido muchos de los países en vías de desarrollo perciben a las instituciones e ideas internacionales sobre el bienestar y la política social global como reglas y normas políticas y económicas impuestas por el Norte, quién las impone a través de donantes bilaterales e instituciones como, por ejemplo, el Banco Mundial y la OCDE. Gran parte del mundo en vías de desarrollo se encuentra en una situación de dependencia, ya que la capacidad de proveer bienestar significa poder estructural en el sentido de poder para incidir en la distribución del bienestar a nivel in-

ternacional y, por lo tanto, influir la creación de reglas, normas e instituciones respecto al desarrollo social en el escenario global. No obstante, con el surgimiento y la consolidación de actores del Sur, como por ejemplo China, India y Brasil, como actores cada vez más importantes en la cooperación al desarrollo y la (re-)distribución del bienestar en sus regiones y a nivel internacional, empieza a diluir esta relación de dependencia (Manning, 2006; Morton y Hammad, 2009). El ascenso de estos países, que buscan participar e influir en la creación de normas y reglas respecto al bienestar, es otro reflejo de los cambios estructurales, el desplazamiento del poder entre los Estados y de éstos hacia los actores privados, principalmente ONG, en este ámbito (Grimm *et al.*, 2009: 26-30; Kragelund, 2008). A su vez, está estrechamente vinculado al debate sobre los bienes públicos globales, en particular cuestiones medioambientales como el agua potable y el aire limpio y la lucha contra el cambio climático.

Bienes públicos globales se definen en el presente trabajo como bienes con beneficios que van más allá de fronteras, generaciones o ciertos grupos de población y que son muy difíciles o imposibles de gestionar a nivel nacional o local y, por lo tanto, requieren una cooperación internacional. Aparte de las cuestiones sobre la paz y la seguridad humana (8.1) la protección de un medioambiente sostenible, particularmente el acceso al agua potable, aire limpio y la lucha contra el cambio climático han ganado importancia en los debates e instituciones internacionales en el contexto de los procesos de la globalización.

A partir de los años sesenta sobre todo los países más desarrollados empezaron a preocuparse por la protección del medioambiente. Los debates internacionales llevaron primero en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano en Estocolmo en julio de 1972 y finalmente en la Conferencia sobre Medioambiente y Desarrollo en 1992 en Río de Janeiro. La Declaración de las Na-

ciones Unidas sobre el Medio Humano acordada en Estocolmo[158] estableció una serie de principios como un marco para desarrollar proyectos e regímenes futuros en función de respuestas globales a los problemas medioambientales transnacionales. En este contexto cabe destacar la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en la Conferencia de 1972 como agencia especializada que desde entonces tiene la función de coordinar de reuniones internacionales y el establecimiento de reglas e regímenes en este ámbito en el marco de las Naciones Unidas.

A partir de ahí, durante los años setenta y ochenta las políticas internacionales respecto al medioambiente se desarrollaron y ganaron peso en el escenario global. Aparte de la creciente conciencia por parte de diferentes gobiernos, actores privados, sobre todo ONG transnacionales, influyeron en el debate y lograron establecerse como actores importantes en esta área. Además, una serie de debates y convenios internacionales, principalmente respecto al cambio climático y la protección del aire y agua, tuvieron lugar en el marco de las Naciones Unidas y otros foros regionales e internacionales.

En la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro se reafirmaron los principios de Estocolmo y se enfatizó sobre todo que los derechos humanos incluyen también el derecho al desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, reconociendo el vínculo entre ambos.[159] Además, la lucha contra el cambio climático, la deforestación y la protección de la biodiversidad, principalmente en regiones como la selva amazónica suramericana, han sido destacadas como objetivos principales. Pero, si bien los acuerdos establecidos en la Con-

158 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, <http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>, consultado el 31 de julio 2009.

159 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php>, consultado el 31 de julio 2009.

ferencia de Río han sido implementados durante los años noventa por parte de los Estados firmantes, los efectos reales y la puesta en práctica resultan mucho más complejos y de largo plazo.

Respecto a la lucha contra el cambio climático en concreto cabe destacar la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que entró en vigor en 1994.[160] Tras años de negociación y debates internacionales se acordó en 1997 el Protocolo de Kyoto sobre la Convención del Cambio Climático que vincula legalmente todos los Estados industrializados o desarrollados a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.[161] No obstante, una serie de cuestiones quedaron fuera de dicho protocolo debido a la falta de acuerdo entre los 84 Estados firmantes. Estas cuestiones abiertas, sobre todo respecto a normas y reglas más específicas, se trataron de concretizar en los acuerdos de Marrakech. Pero aún así, la lucha contra el cambio climático sigue siendo una cuestión altamente compleja y muy difícil de realizar. Prácticas como la "compra" del derecho de emitir un volumen elevado de gases de efecto invernadero, como lo ejerce por ejemplo EEUU con Rusia, limitan los efectos reales de estos acuerdos.

Además, dado que se trata de cuestiones globales las repuestas requieren la colaboración de todos los actores internacionales, incluyendo actores privados, principalmente las empresas multinacionales que participan en la emisión de gases con efecto invernadero, y países en vías de desarrollo y emergentes, como China y Brasil, que disponen de una biodiversidad extremadamente rica y un gran volumen de recursos naturales a la vez que cuentan con un importante volumen de emisiones dado su desarrollo económico acelerado.

160 Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>, consultado el 31 de julio 2009.

161 Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>, consultado el 31 de julio 2009.

Si bien el vínculo entre la preservación del medioambiente y el desarrollo sostenible es reconocido, el control sobre su protección es muy complejo. No obstante, los actores pueden generar poder estructural en el sentido de influencia sobre todo a través de la participación en los regímenes y la creación de reglas internacionales. A la vez, recursos materiales como una alta biodiversidad y un gran volumen forestal apoyan la posición, en particular de Brasil, como actor clave en los debates internacionales ya que su empeño en la protección de la selva amazónica es importante para la protección del medioambiente a nivel global.

En este contexto de los cambios estructurales del poder y los procesos de transformación que caracterizan al sistema internacional contemporáneo, los países emergentes también están ganando peso e influencia en la estructura del bienestar. Las potencias emergentes del Sur critican muchas de las reglas dictadas por el Norte y la predominancia de los donantes tradicionales. En efecto están impulsando nuevas tendencias a través de reforzadas pautas de cooperación Sur-Sur (ECOSOC, 2008; Burall y Maxwell, 2006; Meyer y Schulz, 2008: 10). Al menos algunas de sus críticas hacia el convencional sistema de cooperación (Norte-Sur) quedan reflejadas en la declaración final del encuentro de Accra, donde la cooperación Sur-Sur se identifica claramente como una forma diferente de cooperación que no se subordina a las normas impuestas por el Norte (OCDE, 2008: 4-5).

Sin embargo, el CAD de la OCDE y el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda no son las únicas instituciones que forman parte de la estructura internacional del bienestar. El Foro de Cooperación al Desarrollo de las Naciones Unidas tiene un papel destacado, en particular para los países emergentes (Morton y Hammad, 2009: 3). Dado que las Naciones Unidas son reconocidos tanto por el Norte como el Sur como el único foro multilateral global, los países emergentes apoyan esta institución internacional y buscan la

legitimización internacional a través de una participación más amplia en las Naciones Unidas y sus agencias, principalmente en los debates sobre el bienestar, el desarrollo y el medioambiente.

Los cambios estructurales en el ámbito del bienestar internacional han, por lo tanto, abierto nuevas posibilidades y creado incentivos para el ascenso de países como Brasil. Éstos suelen buscar aumentar su influencia promoviendo sobre todo el multilateralismo en la estructura del bienestar a través de los foros de las Naciones Unidas, haciendo énfasis en las diferencias entre la cooperación Sur-Sur y la cooperación Norte-Sur. Al percibir la OCDE como una institución exclusiva y sobre todo dominada por las ideas y normas del Norte industrializado, optan por fortalecer diferentes agencias de las Naciones Unidas, en particular el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y su Foro de Cooperación el Desarrollo en el ámbito internacional del bienestar. A la vez se centran en el fomento de la cooperación bilateral de carácter principalmente técnico entre países en desarrollo.

Los cambios estructurales favorecen la situación y el ascenso de Brasil como un país emergente que empieza a participar de manera cada vez más activa en la redistribución del bienestar en el sistema internacional. Su papel como actor global en la estructura del bienestar se analiza en el siguiente subcapítulo.

## 11.2. Los cambios estructurales y el ascenso de Brasil como país emergente en la dimensión del bienestar

Como se expuso anteriormente, la posición de Brasil, como variable dependiente, se ve afectada por las estructuras, como variable independiente, y principalmente los cambios en éstas (véase 1.2). Cabe recordar que la variable independiente, se divi-

de en cuatro factores, las capacidades materiales, las identidades como elemento ideacional, las ideas como segundo elemento ideacional y las instituciones internacionales. Teniendo en cuenta las transformaciones estructurales analizadas en el apartado anterior, el presente subcapítulo se divide en tres secciones, enfocado en la identidad intersubjetiva, los factores materiales y por último las ideas e instituciones para analizar como los cambios profundos en la estructura del bienestar crean además de factores condicionantes sobre todo durante los últimos años nuevas oportunidades para el ascenso de Brasil.

### 11.2.1. La identidad híbrida de Brasil en la estructura del bienestar

En un proceso intersubjetivo a través de la interacción con la estructura en cambio y los demás actores, el papel de Brasil en el ámbito del bienestar se caracteriza por su identidad híbrida entre Norte y Sur, el mundo industrializado y el mundo en vías de desarrollo. Esta identidad, que es especialmente visible en la estructura internacional del bienestar, refleja la sociedad plural y compleja que representa Brasil. En este sentido se podría afirmar que existen "dos Brasiles" (Aparicio, 2009; 7.3: 151-156). Cabe destacar que el país enfrenta desafíos internos, entre ellos, los altos niveles de pobreza y desigualdad socio-económica, en particular en zonas rurales y los barrios marginales de las grandes metrópolis. Al mismo tiempo Brasil está ganando presencia e influencia en cuanto a la agenda social internacional y la distribución del bienestar y está logrando convertir su identidad híbrida en un valor añadido para su papel en el escenario internacional en transformación (7.2). Por otra parte, en el contexto de la globalización se está diluyendo el carácter doméstico-nacional de la agenda social y de bienestar y lo interno está estrechamente vinculado con la estructura externa y viceversa.

*Experiencias brasileñas*

Si bien son principalmente los cambios estructurales que influyen en el ascenso de Brasil, el contexto doméstico es de importancia para el análisis del papel y particularmente la identidad de Brasil en la estructura internacional del bienestar. La proyección de las ideas, valores y buenas experiencias de programas y estrategias nacionales hacia fuera es un elemento clave de la política internacional de Brasil.

El nivel de bienestar de los ciudadanos brasileños ha ido mejorando a lo largo de los últimos años, si bien los avances en materia de desarrollo humano en el país son muy lentos como reflejan los datos de los siguientes párrafos:

En 2006 Brasil logró subir al puesto 70 en el índice internacional de Desarrollo Humano del PNUD (PNUD, 2008), partiendo desde el puesto 74 en 1998 (PNUD, 2000: 149). Significa que está formando parte de los países considerados con un alto nivel de desarrollo humano (PNUD, 2008). El PIB per capita aumentó durante los últimos años de aproximadamente 4.500 dólares a finales de los años 90 hasta casi 5.500 dólares en 2006 (Levy e Iglesias, 2008: 75 y 76). No obstante, la extendida pobreza en zonas rurales y los barrios marginales de las grandes capitales y la alta desigualdad socio-económica[162] siguen siendo desafíos complejos para el gobierno. Asimismo la tasa del analfabetismo entre las personas sigue siendo muy alta, aunque desde 1970 se redujo desde el 33,4% hasta el 19,7% en 1991 y el 10,4% en 2007 (PNUD, 2008 y Ministério da Educação, 2003: 6).

El hecho de que todavía persiste una distribución muy desigual en la renta y que una parte importante de los brasileños aún

162 El índice Gini, que mide la desigualdad en la distribución de la renta (100 equivale a desigualdad total y 0 a igualdad total) de Brasil se eleva a 57 para los años 2007 y 2008. En América Latina, Brasil es el país con la más alta desigualdad solo después de Paraguay, Colombia, Bolivia y Haiti y a nivel mundial se sitúa en el rango 11 según los datos del PNUD, <http://hdrstats.undp.org/indicators/147.html>, consultado el 24.03.2009.

vive en condiciones precarias en barrios marginales de las grandes metrópolis o en regiones campesinas, podría ser un factor que deslegitimiza los programas del gobierno de cooperación con países en vías de desarrollo y la ayuda desembolsada en el exterior. Sin embargo, por el momento no existe ningún debate público importante sobre las tensiones entre las necesidades de la población doméstica y la cooperación con los países más pobres.

Esto se debe por un lado al hecho de que las actividades de cooperación Sur-Sur al desarrollo de Brasil son todavía poco conocidas y no son un tema llamativo en la opinión pública en el país. Por otro lado, los recursos que Brasil dedica a la cooperación al desarrollo siguen siendo muy limitados y carecen de momento carecen de un impacto significativo. En parte lo último se debe a que Brasil en primer lugar provee cooperación técnica e intercambio de experiencias además de participar en la agenda internacional en éste ámbito.

Un debate incipiente se refleja en la publicación de unos primeros artículos sobre las actividades de cooperación Sur-Sur de Brasil. Éstos tuvieron un tenor muy crítico, alegando que Brasil tiene demasiados problemas internos, para ocuparse de otros países[163]. Sin embargo no se desarrolló un debate público más amplio ni tampoco se cuestiona a nivel doméstico la legitimidad de la cooperación brasileña.

Los datos y ranking como el mencionado del PNUD demuestran una tendencia positiva en el desarrollo humano y el bienestar de la población brasileña. Esta tendencia se debe entre otros factores a la política social impulsada por los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio da Silva durante los últimos años. El crecimiento global y en particular el crecimiento económico de

163 Folha de São Paulo (25.12.2008), *Cuba se iguala a Haiti como destino de ajuda brasileira,* <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u483193.shtml>, consultado el 26 de diciembre 2008.

Brasil han permitido la implantación de programas sociales como *Fome Zero* (Hambre Cero) y *Bolsa Família* (Beca Familia)[164], el aumento del salario mínimo y varios proyectos de escolarización y alfabetización (capítulo 11.2.1). Si bien los programas sociales del gobierno son criticados por su carácter asistencialista, éstos han podido proveer un mayor acceso a la educación y una mejora en el nivel de bienestar para grupos de la población desfavorecida. Sin perjuicio de esto, resulta evidente que para lograr mayores niveles de desarrollo humano a largo plazo son imprescindibles políticas dirigidas a la creación de empleo y la mejora de infraestructuras. En este sentido la interdependencia entre las estructuras de bienestar y de producción es clave.

***La identidad internacional de Brasil***

Las experiencias positivas y, aunque lentas, progresivas a nivel doméstico en la lucha contra la pobreza y el objetivo de proveer mayores niveles de bienestar a los ciudadanos, se reflejan en la identidad internacional de Brasil en la estructura del bienestar.

Actores principales de la política exterior de Brasil afirman su consciencia de su posición entre el Norte y el Sur, así como de las percepciones externas que lo clasifican como país crucial para la estabilidad y el desarrollo de la región. En este contexto, Brasil intenta proyectarse como abogado de los intereses del mundo en vías de desarrollo y de incidir en los debates y la agenda internacionales

164 El programa "Fome Zero" recoge programas sociales indtroducidos por Fernando Henrique Cardoso y fue lanzado en 2003 por el actual presidente de gobierno Lula. El programa aspira a lograr el objetivo principal, erradicar la pobreza entre los brasileños, a través de diferentes ayudas a las familias con una renta muy baja o sin ingresos. Ejemplos son la distribución de alimentos y el apoyo financiero a los ciudadanos más pobres. El programa "Bolsa Família" se enmarca en la linea más general de Fome Zero y se dirige directamente al apoyo a la escolarización a través de ayudas financieras para que las familias más pobres puedan enviar sus hijos a la escuela en vez de que tengan que trabajar para la manutención. Una versión previa se implantó durante el gobierno de Cardoso con el nombre de "Bolsa Escola". Para más información véase las páginas web oficiales del gobierno <www.fomezero.gov.br> y <www.mds.gov.br/bolsafamilia/>. Ambos programas han sido criticados por algunos expertos y la oposición, entre otros factores, por su caracter asistencialista y por la falta de enfocar la raíz del problema.

sobre cuestiones de bienestar y del desarrollo humano a favor de los países del Sur (Farani, 2009 y Fortuna Biato, 2009).

Teniendo en cuenta la importancia de los factores ideacionales como base constituyente de las estructuras del sistema internacional, el papel de Brasil en tanto potencia emergente, que busca incrementar su influencia en tanto poder estructural, por un lado se apoya en su identidad internacional y por otro lado en sus capacidades económicas, financieras y diplomáticas.

Mientras que otros actores emergentes en la estructura internacional del bienestar, como en particular India y China, tienen un impacto mucho mayor en términos materiales financieros (Rowlands, 2008: 3), las ventajas de Brasil se pueden ubicar en el terreno ideacional y sobre todo en su identidad, que marca la retórica oficial. Brasil comparte lazos culturales e históricos incluyendo la cercanía lingüística con muchos países en vías de desarrollo, en particular aquellos de lengua portuguesa en África y los países latinoamericanos (Fortuna Biato, 2009 y Aparicio, 2009). Al mismo tiempo su gobierno apoya los principales valores de los países industrializados como la democracia, el respeto por los derechos humanos, por los derechos del trabajador y el multilateralismo (Amorim, 2007 y Tilman y Weikert, 2007: 1).

El presidente Lula, por ejemplo, destacó en su primer discurso de toma de posesión al asumir el gobierno en enero de 2003, que la política exterior de Brasil aspiraba a impulsar el desarrollo nacional a través de la diversificación de sus relaciones exteriores dando más importancia a los países en vías de desarrollo y en particular a las "grandes países emergentes del Sur" como China, India, Rusia y Sudáfrica (Discurso de posse do Presidente da República, 2003).

Al estrechar sus lazos con algunos países africanos, según afirman representantes oficiales de la Agencia de Cooperación al Desarrollo, Brasil aspira a impulsar una imagen positiva como po-

tencia emergente "buena" que promueve la paz, la estabilidad y el desarrollo y que está preparada para asumir más responsabilidades como un actor global decisivo (Farani, 2009).

La *Agência Brasileira de Cooperação* (ABC), que formalmente está integrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores, identifica los siguientes objetivos generales de las asociaciones para el desarrollo y la cooperación técnica con países en vías de desarrollo: consolidar las relaciones con los países en vías de desarrollo, ampliar las relaciones exteriores de Brasil, mejorar el nivel de vida de los ciudadanos en países en vías de desarrollo y alcanzar el crecimiento sostenible y el desarrollo social mediante la transferencia de conocimientos especializados y la pericia técnica, reforzar las estructuras institucionales y proporcionar servicios de asesoramiento y medidas para la capacitación.

Además reitera que la cooperación de Brasil no está condicionada por los beneficios ni de sus empresas ni de su comercio exterior, ni tampoco por criterios políticos[165]. Sin embargo, Valler Filho (2007: 119) alega que en "más que una ocasión los Ministros de Relaciones Exteriores reiteraron que la cooperación técnica facilitada es un instrumento fundamental de la política exterior para permitir una aproximación entre Brasil y otros países, en especial del mundo en vías de desarrollo"[166].

### 11.2.2. Factores materiales

Durante los años setenta y ochenta Brasil formaba parte de los países receptores de cooperación al desarrollo sin contar con una posición influyente en la estructura internacional del bienes-

165 Véase Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento,* <http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd.asp>, consultado el 20 de mayo 2009.

166 Traducción propia de la autora, versión original en portugués: "Em mais de uma ocasião tem sido reiterado pelos Ministros das Relações Exteriores que a cooperação técnica prestada é um instrumento fundamental para a política externa, por permitir uma aproximação entre o Brasil e outros países, em especial do mundo em desenvolvimento" (Valler Filho, 2007: 119).

tar. Además, el hecho de que la última extensión continua de la selva tropical del mundo con una biodiversidad extremadamente rica[167] se encuentre en territorio brasileño, no tuvo mayor impacto respecto a su papel hasta los años ochenta y sobre todo noventa.

A partir de finales del siglo XX y sobre todo a principios del siglo XXI los cambios estructurales (11.1) proporcionaron nuevas oportunidades e incentivos para el ascenso de Brasil en la estructura internacional del bienestar. Aparte de que empezó a desarrollar proyectos de cooperación con países terceros y proveer ayuda al desarrollo, cuenta sobre todo con una participación importante en los debates sobre la agenda internacional del bienestar (11.2.3).

Respecto a la cooperación internacional para el desarrollo cabe destacar que la contribución de Brasil en términos cuantitativos es actualmente relativamente baja en comparación con otros actores emergentes, como China (Rowlands, 2008: 12, Grimm *et al.,* 2009). Sin embargo, cuenta con importantes experiencias de políticas y programas sociales nacionales (11.2.1) que ha logrado "exportar" a algunos países en vías de desarrollo. Sobre todo en las áreas de agricultura vinculada a la lucha contra el hambre, la salud y la educación, Brasil está realizando a nivel suramericano y en países africanos lusófonos una serie de proyectos basados en experiencias nacionales.

En cuanto a la evaluación del presupuesto y cantidades exactas destinadas a la cooperación al desarrollo es crucial tener en cuenta que actualmente no existen cifras confirmadas, dada la fal-

167 La selva amazónica abarca alrededor de 5,5 millones de km2 de los cuales se encuentra estimadamente un 60% en territorio brasileño. La biodiversidad en esta área es muy alta ya que alrededor de un tercio de los especies de mundo habitan en la selva suramericana. No obstante, la deforestación por asentamientos humanos, agro negocio, negocio de madera, etc., disminuye continúamente el bosque y según datos de Greenpeace entre 2003 y 2008 se perdieron unos 70 mil km2. Véase Greenpeace, *Devorando la Amazonia,* <http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/devorando-la-amazonia-la-resp.pdf>, consultado el 31 de julio 2009, y Maps of the World, *Brazil Rainforest,* <http://www.mapsofworld.com/brazil/information/rainforest.html>, consultado el 31 de julio 2009.

ta de sistematización de la cooperación brasileña que es coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la ABC en colaboración con diferentes otros Ministerios y organizaciones no estatales. Está previsto publicar una evaluación sistemática del volumen que Brasil destina a la cooperación a partir del verano de 2009, ya que la ABC encargó dicho trabajo a finales de 2008 a un equipo de expertos (Farani, 2009 y Costa Vaz, 2009). En este momento hay que advertir que todas las cifras que están circulando son de carácter meramente estimativo con un alto margen de error. La falta de datos sistematizados sobre la cooperación facilitada por Brasil, se debe en primer lugar a que el fenómeno de la cooperación Sur-Sur y sobre todo su institucionalización a través de la ABC son relativamente recientes.

La Agencia Brasileña de Cooperación fue creada en 1987, en un principio como parte de una fundación (Fundação Oswaldo Cruz, FIOCRUZ) pero vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores. En un principio su fin era mejorar la gestión y la coordinación de la Ayuda Oficial al Desarrollo que Brasil recibía de donantes externos bilaterales (en primer lugar de Japón y Alemania) y multilaterales (en primer lugar la Unión Europea), así como de organizaciones no gubernamentales (Costa Vaz y Aoki Inoue, 2007: 2-7). Esta experiencia de "autogestionar" la ayuda y de implementar los proyectos de cooperación para mejorar su impacto para Brasil, es un ejemplo a destacar en el contexto del debate sobre la eficacia y en particular la apropiación de la ayuda.

Durante la última década, la Agencia ha sido integrada plenamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores y se está convirtiendo en un proveedor de cooperación al desarrollo. La ABC está realizando programas para fomentar el desarrollo en América Latina y los países más pobres de la Comunidad de Países Lusófonos en África y Asia. Es decir que la misma agencia brasileña de cooperación refleja en su desarrollo institucional la posición híbrida de Brasil en el sistema internacional de la ayuda.

Las cifras aproximadas y estimadas sobre la CTPD que facilita Brasil, dan una idea general sobre las tendencias y demuestran que Brasil tiene relativamente poco peso en los flujos internacionales de cooperación al desarrollo. Con alrededor de 85 millones de dólares — o incluso si esta cifra se multiplicara por cuatro — está muy lejos de las cantidades invertidas de China con alrededor de 2-3 mil millones, India con aproximadamente 480 millones o incluso Sudáfrica, que destina alrededor de 280 millones de dólares a la cooperación al desarrollo (Rowlands, 2008: 12). No obstante y sobre todo en el contexto latinoamericano, Brasil es uno de los países más activos en la Cooperación Sur-Sur según el último informe de la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB, 2008: 93-94).

La ABC dispone de un presupuesto creciente para la Cooperación Técnica entre Países en vías de Desarrollo o Cooperación Sur-Sur (Valler Filho, 2008: 89). Pero de momento cubre únicamente los viajes y dietas para expertos que son enviados a los países "socios" en la CTPD. Los costes del material, los sueldos de expertos técnicos, etc., están cubiertos o por los otros Ministerios y/o por instituciones multilaterales y bilaterales a través de acuerdos de cooperación triangular (Farani, 2009).

Entre 1998 y 2004 la ABC implementó, en cooperación con otros Ministerios, más de 119 proyectos con un valor aproximado de alrededor de 12 millones de dólares (Ayllón et al., 2007: 68-69). En el año 2005 hubo un aumento significativo, estimando el gasto total en unos 7,5 millones de dólares. Este incremento se debe sobre todo al papel que Brasil ha tomado en la situación de crisis que vive Haití desde 2004 (Valler Filho, 2007: 98 y 240). Aparte de asumir el liderazgo militar de la misión de paz bajo el mandato de las Naciones Unidas (8.2.3), desde 2005 está llevando a cabo diferentes proyectos de cooperación, especialmente en los campos de salud y agricultura.

Hasta 2007 se realizaron un total de 14 proyectos bilaterales, en cooperación triangular con Canadá, el Banco Mundial, el BID,

diferentes agencias de Naciones Unidas, España, Argentina, India y Sudáfrica. Desde 2006 el empeño brasileño en proyectos sociales en Haití se coordina a través de la Embajada Brasileña en Puerto Príncipe (Valler Filho 2007: 186-188).

Finalmente en 2008 la ABC presentó un nuevo Programa Estratégico para la cooperación técnica con Haití enfocado en las áreas de seguridad alimenticia y agricultura.[168] El programa prevé en primer lugar la transferencia de conocimientos técnicos y buenas prácticas de Brasil en los campos de la lucha contra el hambre y la pobreza y del desarrollo rural sostenible (Farani, 2009). A nivel internacional el programa recibe apoyo financiero de agencias de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos y están previstos otros socios en triangulación (Farani, 2009).

El ejemplo de Haití refleja una situación típica, en la cual Brasil provee el conocimiento técnico y los recursos humanos mientras que organizaciones internacionales y otros gobiernos apoyan su iniciativa mediante mecanismos de cooperación triangular. No obstante, también es un caso importante para la imagen internacional de Brasil poder demostrar que sabe "cuidar" de las cuestiones latinoamericanas y refleja como los cambios estructurales le proporcionan nuevas oportunidades de ascender como país emergente y actor global en el escenario internacional.

En términos generales, se estima que más de la mitad de la cooperación brasileña se dirige a América Latina y el Caribe, mientras los demás proyectos e iniciativas se dividen entre los continentes africano y asiático, con especial énfasis en los países lusófonos (Valler Filho, 2007: 101 y Costa Vaz, 2008: 2).

168 El 8 de diciembre de 2008 representantes de los gobiernos de Brasil y de Haiti firmaron en Puerto Príncipe, Haití, el Programa de Cooperación Técnica entre ambos países en las áreas de Seguridad Alimentaria y Agricultura con el título en portugués "Quadro de Referência do Programa Estratégico de Cooperação Técnica entre a República Federativa do Brasil e a República do Haiti nas áreas de Segurança Alimentar e Agricultura". Dicho acuerdo prevé que entre 2008 y 2010 diferentes actividades con el objetivo de contribuir a la mejora del nivel de seguridad alimentar y nutricional y la promoción del desarrollo rural sustentable.

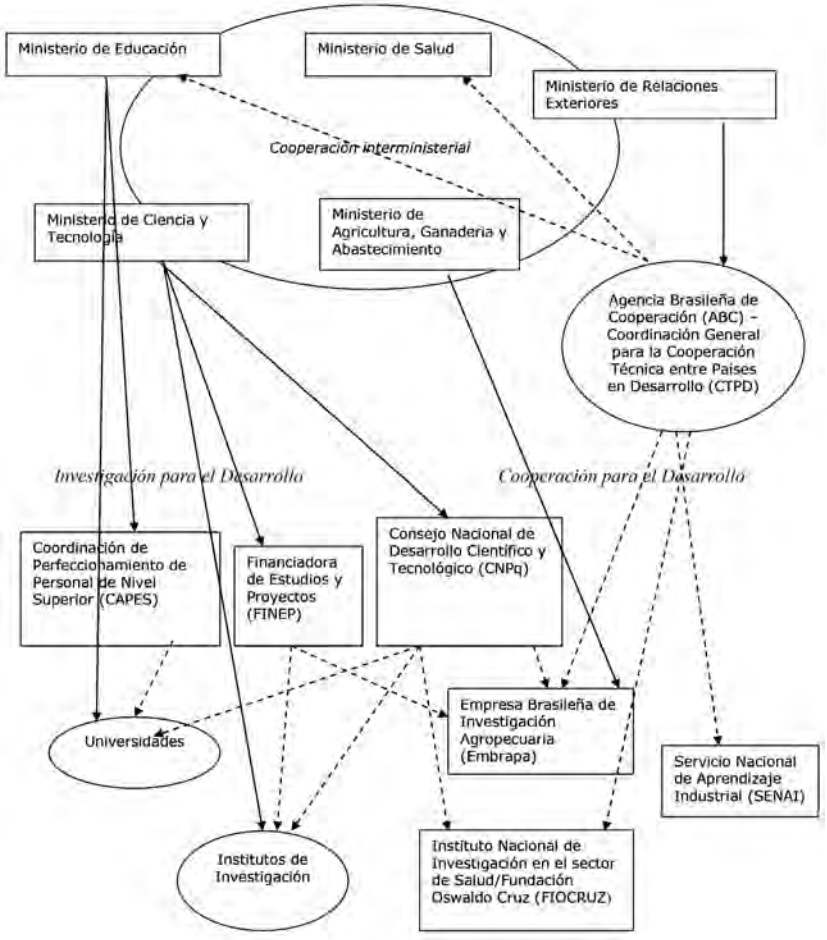
Brasil centra su CTPD sobre todo en proyectos en los ámbitos de desarrollo social y la educación (casi un 50%), salud (alrededor de un 13%), la infraestructura (alrededor de un 13%), agricultura (alrededor de un 16%) y el apoyo a sectores industriales, en particular la formación técnica industrial (alrededor de un 7%) (Valler Filho, 2007: 115).

Como ya se mencionó antes, el valor añadido de Brasil radica en su capacidad de intercambiar y transferir experiencias en programas sociales como, por ejemplo *Fome Zero* y la promoción de la capacitación y formación técnica en los campos de salud, industria y alimentación. La investigación para el desarrollo juega en este contexto un papel clave, ya que Brasil cuenta con tecnologías e instrumentos para promover el desarrollo del bienestar a nivel nacional que luego exporta hacia el exterior.

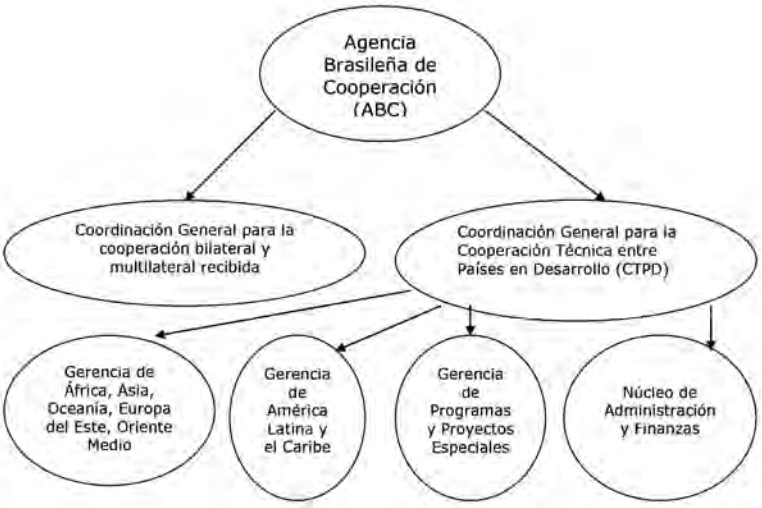
La ABC colabora con instituciones brasileñas como la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES), la *Financiadora de Estudos e Projetos* (FINEP) y el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (CNPq) (Costa Vaz y Aoki Inoue, 2007: 8). El Ministerio de Relaciones Exteriores y en particular la ABC también cuentan con el apoyo de la Embrapa en proyectos dirigidos a la mejora de la agricultura de subsistencia y la producción de alimentos básicos como el arroz en países como, por ejemplo Guinea Bissau y Haití (Rondó Filho, 2009). Con la *Fundação Oswaldo Cruz* (FIOCRUZ) se realizan proyectos de cooperación Sur-Sur en el sector de la salud y con el *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial* (SENAI) enfocan sobre todo programas de formación profesional (Costa Vaz y Aoki Inoue, 2007: 8-9). Los diferentes actores que participan en la cooperación brasileña están representados en los siguientes cuadros que recogen todo lo que se caracteriza explícitamente como cooperación técnica al desarrollo:

**Organización Institucional – La cooperación internacional al desarrollo de Brasil**[169]

**----> flujos financieros; —> relaciones jerárquicas**




169 Costa Vaz y Anoki Inoue, 2007: 8.




Además de las instituciones y entidades recogidas en los recuadros anteriores, en Brasil se está desarrollando durante la última década un sistema de cooperación decentralizada empujado por las diferentes regiones y ciudades como entidades subnacionales. Particularmente São Paulo y Porto Alegre juegan un papel más activo en la cooperación internacional a través de proyectos de intercambio de experiencias, promoción de la educación y varios otros, con regiones y ciudades en América Latina y de los países de lengua portuguesa en África (véase por ejemplo Vigevani, Wanderley y Cintra, 2006). El incremento de la involucración de entidades subnacionales en la cooperación internacional de Brasil convierte su coordinación y la organización de cifras y números concretos en una tarea cada vez más compleja. Sim embargo, también contribuye a su visibilidad de Brasil como actor de una importante influencia en la cooperación internacional.

Además de los proyectos coordinados directamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la ABC y la cooperación decentralizada, el estado brasileño apoya inversiones en particular en

América del Sur y África a través del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) que ofrece líneas de créditos a empresas brasileñas para invertir en el exterior, en particular en proyectos de infraestructura y recursos energéticos.

Especialmente esta vertiente de la cooperación Sur-Sur de Brasil no está ausente de críticas, en particular en el contexto latinoamericano y en relación con el apoyo del BNDES a inversiones de empresas brasileñas en el exterior. En este sentido, el presidente boliviano Evo Morales denunció las inversiones de la empresa brasileña Petrobrás en su país como explotadores y en un proceso de nacionalización en mayo 2007 el gobierno tomó control sobre dichos inversiones y proyectos. Por otro lado, Argentina critica cierto "sub-imperialismo" de Brasil mientras a la vez se exige de Brasil, por su peso económico en la región, más recursos y empeño con sus vecinos (Gratius 2007: 23 s.; Varas 2008: 1 s.). No obstante, por lo general la cooperación Sur-Sur de Brasil es, aunque en términos cuantitativos poco significativos, percibido de manera positiva por los países en vías de desarrollo con los cuales coopera.

Además, como se mencionó anteriormente, durante los años ochenta y noventa creció en el arena internacional la conciencia sobre la importancia de cuestiones medioambientales como bienes públicos globales en el ámbito del bienestar. En este contexto, los recursos materiales de Brasil, principalmente la selva amazónica, proporcionaron al país más protagonismo en el escenario internacional en la estructura del bienestar. El área total de la selva amazónica abarca alrededor de 5,5 millones $km^2$ de los cuales un 60% se encuentran en territorio brasileño.[170] Pero anualmente se pierden grandes cantidades de este bosque y desde 2003 más

170 Maps of the World, Brazil Rainforest, <http://www.mapsofworld.com/brazil/information/rainforest.html>, consultado el 31 de julio 2009.

que 70.000 km$^2$ fueron víctima de la deforestación debido principalmente a actividades agrícolas.[171] Si bien existen diversas leyes a nivel doméstico e internacional, en muchos casos éstos no son respetados por la falta de capacidad de control y persecución (Baer, 2009: 446-447). Sin embargo, cabe destacar que Brasil sigue disponiendo de la mayor biodiversidad y parte forestal del mundo y, por lo tanto, tiene una importante participación e influencia en cuestiones medioambientales, principalmente la emisión de gases de efecto invernadero y el cambio climático.

No obstante, aparte de estos importantes recursos naturales con efectos medioambientales en territorio brasileño, su participación en las ideas y sobre todo las instituciones e regímenes internacionales respecto a la cooperación al desarrollo y también cuestiones medioambientales es de gran importancia para evaluar su capacidad de generar y ejercer poder estructural en el sentido de influencia en la dimensión del bienestar.

### 11.2.3. Brasil y las ideas e instituciones internacionales en cambio

Los cambios en la estructura del bienestar, particularmente los procesos de globalización y la creciente conciencia de la importancia de la cooperación multilateral y la inclusión de actores emergentes en los debates internacionales en éste ámbito, han proporcionado a Brasil una posición más destacada y también más influyente. En términos generales el gobierno de Brasil, y en particular la administración del presidente Lula, promueve en su discurso oficial los intereses de los países en vías de desarrollo, que naturalmente incluyen los brasileños. El vínculo estrecho entre la retórica del gobierno y la contribución de Brasil en la cooperación Sur-Sur también se refleja en el hecho de que ante cualquier otra prioridad

171 Greenpeace, *Devorando la Amazonia,* <http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/devorando-la-amazonia-la-resp.pdf>, consultado el 31 de julio 2009.

los proyectos y programas para el desarrollo se subordinan a los compromisos asumidos por el Presidente y su Ministro de Relaciones Exteriores en viajes al exterior[172] (Costa Vaz, 2008: 26).

La cooperación al desarrollo que provee Brasil se inscribe en un enfoque más amplio que aspira a mejorar las condiciones de vida de las personas promoviendo el desarrollo social y económico en la estructura del bienestar, tanto a nivel nacional como internacional. En los foros internacionales personal diplomático brasileño aboga por una voz más fuerte y más influencia para los países en vías de desarrollo y emergentes, entre las cuales se incluye. Persigue participar y, por lo tanto, influir en la creación de ideas, reglas y normas internacionales en la estructura del bienestar (Almeida y Gregory, 2009: 23-25).

En efecto, la cooperación técnica es percibida por expertos y representantes del gobierno brasileño como un instrumento "capaz de apoyar la expansión de la influencia del país a nivel internacional y ampliar su capacidad de intervención en la política (internacional) a favor del desarrollo" (Valler Filho, 2007: 121). Vale advertir que la actual participación de Brasil en los foros e instituciones internacionales sobre la distribución del bienestar y la promoción del desarrollo social y económico es poco significativa, ya que prioriza las relaciones bilaterales (Farani, 2009; Rondó Filho, 2009).

No obstante hay algunas tendencias interesantes y la presencia de Brasil en dichos foros está ganando importancia en el marco que proveen los cambios estructurales. Los desafíos para cumplir con los ODM a nivel global evidencian la necesidad de nuevas iniciativas y la cooperación de los países emergentes (11.1). En este contexto, se lanzó por ejemplo en 2004 se lanzó a iniciativa del

172 Véase Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento,* <http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd.asp>, consultado el 20 de mayo 2009.

Presidente brasileño el llamado "grupo Lula", del que además de Brasil forman parte Argelia, Chile, Francia, Alemania y España así como el ex-Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan. Esta alianza impulsó en vísperas de la Asamblea General de la Naciones Unidas en Nueva York la "Alianza contra el Hambre y la Pobreza" con el objetivo de buscar instrumentos de financiación alternativos para el desarrollo sostenible y el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio[173]. En el marco de las Naciones Unidas el gobierno de Brasil también coordina y apoya en colaboración con el PNUD el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo[174] con sede en Brasilia. Dicho centro tiene el objetivo principal de facilitar el intercambio de conocimiento y experiencias en el marco de la cooperación Sur-Sur, en particular a través de la investigación aplicada y programas de formación para personal involucrado en políticas de cooperación al desarrollo. La participación activa de Brasil, que provee la sede, la infraestructura logística y también organiza una parte importante de los proyectos de formación, intercambios de experiencias y diálogos, refleja su papel destacado en el debate internacional sobre la cooperación al desarrollo y en particular la cooperación Sur-Sur.

Otro momento que ejemplifica el creciente peso de Brasil en la estructura del bienestar fueron las negociaciones sobre el Plan de Acción de Accra en el marco del Tercer Foro de Alto Nivel de la OCDE-CAD en septiembre de 2008 en Ghana. La decidida postura de Brasil durante este encuentro y el debate sobre la eficacia de la ayuda tuvo un impacto importante en la definición de ideas y normas que guían la cooperación internacional al desarrollo. En efecto

173 Informe del Grupo de Trabajo Técnico sobre Mecanismos Innovadores para Financiar la Lucha contra el Hambre y la Pobreza, Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (2004), <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/IMG/pdf/Rapport_groupe_esp.pdf>, consultado el 20 de mayo 2009.

174 UNDP, International Policy Centre for Inclusive Growth, <http://www.ipc-undp.org/>, consultado el 30 de agosto de 2009.

Brasil rechaza ser forzado en regímenes internacionales estrictos y dictados por el Norte sobre la cooperación al desarrollo. Los oficiales brasileños suelen destacar la importancia de intercambiar experiencias, ver caso por caso, relacionarse entre "iguales" y reforzar las capacidades de los países en cuestión en vez de imponer estándares fijos internacionales, en particular cuando esos son definidos por el Norte para ser aplicados a todo el sistema (Farani, 2009; Perreira da Fonseca, 2008: 78). Finalmente se acordó una versión del Plan de Accra que distingue claramente la cooperación Sur-Sur de la cooperación "tradicional" Norte-Sur[175].

La visión crítica con respecto a las ideas que predominan en la cooperación tradicional al desarrollo, se refleja también en la afirmación del Embajador Luiz Henrique Pereira da Fonseca, hasta 2008 director de la Agencia Brasileña de Cooperación:

"La (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo) CTPD practicada por Brasil constituye un acto soberano de solidaridad y, por eso no debe someterse a reglas que se destinan a países donantes, en el ámbito de la asistencia Norte-Sur, como las constantes en la Declaración de Paris, firmada en marzo de 2005 por 91 países, en un encuentro inspirado por la OCDE. No obstante es verdad que Brasil estimula la aplicación de los principios — defendidos no solamente en la Declaración de París, sino también en documentos de la propia ONU — como, entre otros, los de apropiación o dominio (*ownership*) y los de responsabilidad (*accountability*) de los países en desarrollo sobre los programas de cooperación técnica" (Pereira da Fonseca, 2008: 76).

Mientras que en Brasil haya un importante escepticismo y rechazo frente a la Declaración de Paris, se aceptó firmar el Programa de Acción de Accra. Pero con la condición de incorporar una distinción entre la cooperación al desarrollo "tradicional" y la coo-

175 Véase Programa de Acción de Accra, párrafo 19 b, <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf>, consultado el 20 de mayo 2009.

peración Sur-Sur. A la vez cabe destacar que el Brasil como país emergente tiene más interés en apoyar el Foro de Cooperación al Desarrollo de las Naciones Unidas[176]. No obstante, ese foro se creó recién en 2008 y su institucionalización así como su influencia en el sistema internacional y la estructura del bienestar son todavía inciertos (Meyer y Schulz, 2008: 16 y Farani, 2009).

La actitud crítica frente a la OCDE por un lado y el interés de jugar un papel más activo en la cooperación al desarrollo coordinada en agencias de las Naciones Unidas, subraya el apoyo de Brasil al multilateralismo. También demuestra su preferencia por la ONU en tanto única organización multilateral a nivel global. Si bien Brasil exige una democratización de sus estructuras, no pone en duda su legitimidad y trata de incidir en el marco de las Naciones Unidas y sus respectivas agencias (Amorim, 2007: 11-12 y Valler Filho, 2007: 116-117).

Aparte de la cooperación al desarrollo y la lucha contra la pobreza, la participación e influencia de Brasil en los debates internacionales respecto a la protección de un medioambiente sostenible ha aumentado desde los años ochenta y principalmente noventa.

Mientras en la Conferencia de Estocolmo Brasil mantuvo un papel más bien pasivo, en 1992 asumió la organización de la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Tanto en 1992 como en el caso del protocolo de Kyoto de 1997, Brasil forma parte de los países firmantes de los acuerdos principales.

Al contar con la selva amazónica con la mayor parte de floresta lluviosa continua del mundo tiene un papel clave en la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático y su colaboración en esta área parece imprescindible para lograr re-

176 Naciones Unidas, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2008,* <http://www.un.org/spanish/ecosoc/newfunct/2008dcf.shtml>, consultado el 20 de mayo 2009.

sultados reales. La importancia de la participación brasileña en las negociaciones internacionales sobre cuestiones medioambientales se refleja también en los debates antes y durante la Conferencia de Copenhague, que tuvo lugar en diciembre de 2009.

Mientras China e India suelen ser mencionadas como principales países emergentes que generan una gran cantidad de emisiones de gases con efecto invernadero y, por lo tanto, su cooperación en la lucha contra el cambio climático es percibido como imprescindible[177], Brasil tiene un papel destacado y de influencia no solo por ser un emisor importante de gases sino también porque cuenta con técnicas y recursos importantes para la reducción de los efectos invernaderos, como son la selva amazónica y los combustibles renovables. Como afirmó ya previo a la cumbre, por ejemplo, Todd Stern, embajador especial de EEUU para asuntos medioambientales y la lucha contra el cambio climático, Brasil estaba preparado para asumir un liderazgo importante durante las negociaciones en diciembre de 2009 en Copenhague.[178] Durante las negociaciones los representantes del gobierno brasileño exigieron un compromiso más fuerte de los países industrializados para reducir las emisiones y a la vez apoyar los países en vías de desarrollo en la lucha contra el cambio climático.

Si bien la cumbre no pudo concluir con acuerdos concretos, el cambio en el papel de Brasil de un país más bien defensivo hasta el siglo XXI a un actor pro-activo que busca incidir en las decisiones y la creación de reglas internacionales refleja su ascenso como importante potencia emergente y actor global influyente. Por lo tanto, los cambios estructurales y la creciente conciencia sobre la

177 United Nations Climate Change Conference, *The Essentials of Copenhagen,* <http://en.cop15.dk/news/view+news?newsid=876>, consultado el 31 de julio 2009.

178 United Nations Climate Change Conference, *Todd Stern: Brazil is in ideal position to show global leadership,* <http://en.cop15.dk/news/view+news?newsid=1841>, consultado el 7 de agosto 2009.

importancia de la lucha contra el cambio climático han creado nuevas opciones y posibilidades para que Brasil asuma un papel más destacado y de mayor influencia y, por lo tanto, genere poder estructural en el ámbito del bienestar.

***El foro de diálogo IBSA y la Cooperación al Desarrollo***

Otro ejemplo importante de los cambios estructurales y las oportunidades que crean para el aumento de las actividades de Brasil en la cooperación Sur-Sur es el Fondo para la Reducción de la Pobreza y el Hambre del Foro de Diálogo IBSA (IBSA *Facility for Poverty and Hunger Reduction*). Como ya se mencionó anteriormente, el Foro de Diálogo IBSA es una alianza entre las tres potencias democráticas emergentes del Sur, India, Brasil y Sudáfrica, con el objetivo principal de aumentar su voz e influencia en las diferentes estructuras del sistema internacional (7.2).

Desde la declaración de Brasilia, que formalizó el Foro IBSA en 2003, los tres países se comprometieron a luchar por la reducción del hambre y la pobreza. Finalmente en 2004 se creó el Fondo IBSA con el objetivo de aportar proyectos concretos para dichos fines aprovechando las propias experiencias de desarrollo nacional.

La iniciativa surgió en el marco del programa de cooperación Sur-Sur del PNUD. Mientras que el directorio del Fondo IBSA[179] selecciona los proyectos, el PNUD administra y controla la implementación. El primer proyecto se llevó a cabo de en 2005 en Guinea Bissau, uno de los países agrícolas más pobres del mundo. IBSA procura fomentar el desarrollo sostenible de la agricultura en aquel país. A pesar de que India, Brasil y Sudáfrica tienen un nivel de desarrollo mucho más alto que Guinea Bissau, los tres cuentan con experiencias y conocimientos en combatir la pobre-

179 El directorio del Fondo IBSA está compuesto por representantes de India, Brasil y Sudáfrica y un representante del PNUD.

za rural y mejorar la producción agrícola en situaciones desfavorables. El proyecto trilateral se desarrolló con éxito. Logró reducir el déficit en la producción de arroz, mejorar la producción de la horticultura, construir fincas pequeñas y medianas y dar apoyo institucional[180].

A principios de 2006, el Fondo IBSA inició su segundo proyecto en Haití, donde se ocupó de la recogida de basura en la zona sur de Puerto Príncipe. La iniciativa procuraba promover el desarrollo del país más pobre del hemisferio occidental en situación de post-conflicto. A pesar de que ambos proyectos sean de un alcance bastante limitado en comparación con las grandes iniciativas de los países industrializados y las organizaciones internacionales, IBSA tiene un enfoque diferente que parte de sus propias experiencias como potencias emergentes del Sur. En 2006, el Foro IBSA ganó un premio de las Naciones Unidas para la cooperación Sur-Sur[181] por su trabajo en Guinea Bissau y en Haití. Esto demuestra el gran apoyo que recibe esta iniciativa del Sur a nivel global. Además del Fondo, existen varios grupos de trabajo en el foro IBSA que se ocupan de cuestiones sociales y de desarrollo.

Para Brasil, país que intenta promover su identidad como potencia emergente del Sur y convertir esta característica en un valor añadido o su "marca país" en tanto actor global en las estructuras internacionales, el Fondo IBSA es un instrumento importante de su política exterior.

### *El papel y la posición de Brasil en las ideas e instituciones a nivel regional y hemisférico*

A nivel regional Brasil influye en la distribución del bienestar también a través de la participación proactiva en organizacio-

180 Ministry of External Relations Brazil, "South-South Cooperation brings closer visions and tighter partnerships", *Revista Brazil – a brand of excellence,* septiembre 2006.

181 Véase PNUD (2006), Nota de Prensa, <http://tcdc1.undp.org/Documents.aspx?docId=21>, consultado el 12 de marzo 2007.

nes multilaterales y proyectos de integración regional. Entre estos destacan el Fondo de Convergencia del Mercosur (FOCEM) y la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Suramericana (IIRSA)[182].

El FOCEM fue creado en 2006 con el fin de disminuir las asimetrías estructurales entre los países miembros del Mercosur. Brasil aporta aproximadamente un 70% del volumen anual de 250 millones de dólares, mientras que los principales beneficiarios son Paraguay y Uruguay, que sobre todo reciben fondos para invertir en infraestructura (Costa Vaz, 2008: 21). En un principio, los fondos para proyectos de infraestructura pueden ser solicitados por cualquiera de los países miembros del Mercosur, aunque Paraguay y Uruguay reciben un tratamiento preferencial al disponer de niveles menores de desarrollo (Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), 2008: 93-94).

En el contexto de la iniciativa IIRSA, que fue lanzada durante la cumbre suramericana en 2000 en Brasilia, las aportaciones brasileñas, gestionadas por el BNDES son bastante limitadas. Como destaca Costa Vaz, Brasil solo financia cuatro proyectos a través del BNDES, lo cual puede ser interpretado como una muestra de un limitado compromiso político con la integración regional (Costa Vaz, 2008: 21 y Gomes Saraiva, 2009). En el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el papel de Brasil es igualmente poco significativo, dado que dispone de poco más de un 10% de los votos.

Pero aunque Brasil participe en algunos de los foros multilaterales y regionales de cooperación al desarrollo y de la cooperación Sur-Sur en particular, prima las relaciones o asociaciones bilaterales para el desarrollo socio-económico. Resulta que la mayor parte

182 Véase Mercosur 2007, <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/2007/DEC%20008-2007_ES_proyectos%20piloto%20FOCEM.pdf e Inciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sur-Americana (IIRSA), http://www.iirsa.org/Institucional.asp?CodIdioma=ESP>, consultado el 12 de marzo 2007.

de los proyectos son realizados o de forma bilateral o en triangulación con socios del Norte que apoyan principalmente con recursos financieros programas desarrollados e implementados por Brasil. La cooperación bilateral de Brasil representa entre el 80 y el 90% del volumen total, lo cual refleja la prioridad que se adjudica a las relaciones bilaterales diversificadas.

## 11.3. Conclusiones intermedias

Los cambios estructurales, sobre todo en las ideas y percepciones respecto al bienestar, han creado principalmente a partir de finales de los años noventa nuevas oportunidades para el ascenso de Brasil como país emergente y actor global en este ámbito.

Vistas las capacidades materiales de Brasil y el uso que hace de ellas a nivel internacional, se puede concluir que su búsqueda influencia en las instituciones e ideas en la estructura del bienestar se basa en el intento de introducir sus ideas y valores en la agenda internacional social a través de iniciativas como el "grupo Lula" y el apoyo a las Naciones Unidas y sus respectivas agencias. En esta línea Brasil también manifiesta su apoyo a la protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos sociales de los individuos y la importancia de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Amorim, 2007: 11 y 16).

Sus recursos materiales, en el sentido de su participación en la redistribución del bienestar a través de la cooperación internacional al desarrollo son limitados en términos cuantitativos en comparación con otros actores emergentes en esta área, como por ejemplo China o India. Sin embargo, Brasil logra convertir su identidad híbrida en este ámbito en un valor añadido. Los programas que promueve a través de la cooperación al desarrollo se basan en muchos casos en experiencias domésticas en la lucha para la mejora del desarrollo humano en Brasil.

Respecto a la protección del medioambiente y la lucha contra el cambio climático en particular cabe destacar que Brasil tiene un papel importante y de influencia no solo por ser un emisor importante de gases con efectos invernaderos cuya colaboración es imprescindible, sino también porque cuenta con técnicas y recursos importantes para la reducción de los efectos invernaderos, como son la selva amazónica y los combustibles renovables. Como ha sido mencionado, Brasil parece estar preparado para asumir un liderazgo importante durante las negociaciones en diciembre de 2009 en Copenhague. Por lo tanto, los cambios estructurales y la creciente conciencia sobre la importancia de la lucha contra el cambio climático han creado nuevas opciones y posibilidades para que Brasil asuma un papel más destacado y de mayor influencia y, por lo tanto, genere poder estructural en el ámbito del bienestar.

En resumen, los cambios estructurales que caracterizan los últimos años en el ámbito del bienestar y la (re-)distribución de éste a nivel internacional, principalmente a través de la cooperación al desarrollo y las instituciones internacionales, han proporcionado a Brasil la oportunidad e incentivos para ascender como importante país emergente y actor global en este ámbito.

# 12. Conclusiones y perspectivas

A continuación se exponen las conclusiones de este trabajo de investigación incluyendo algunas reflexiones finales. De acuerdo con la estructura general del trabajo el capítulo se divide principalmente en dos partes: (1) las conclusiones con respecto a la aproximación teórica al poder estructural desde un enfoque "post-strangeano" ecléctico, compuesto por elementos de la EPI y del social-constructivismo, y (2) las conclusiones con respecto al análisis de la posición y el papel de Brasil en las diferentes estructuras primarias del sistema internacional y como su papel y posición se ven afectados por los cambios estructurales. Para facilitar la lectura y la comprensión, se vuelven a exponer la hipótesis y las preguntas de investigación tanto en la primera como en la segunda parte.

A partir de la pregunta que guía la tesis de doctorado: "¿Cómo se explica el ascenso de Brasil como potencia emergente en el sistema internacional?" se llega a la siguiente hipótesis general:

*El ascenso de Brasil como potencia emergente en la configuración de un orden internacional multicéntrico se explica por los cambios es-*

*tructurales en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder.*

Empezando por la primera parte de este trabajo, una conclusión general derivada de la aproximación conceptual-teórica, es que el concepto del poder estructural de Strange nos ofrece un marco conceptual interesante y muy valioso, si bien con ciertas incoherencias y limitaciones.

Al enriquecer el enfoque de Strange por una perspectiva socialconstructivista, lo que implica reconceptualizar la idea del poder estructural, se desarrolló en los capítulos 5.1 a 5.5 un marco conceptual para el análisis del objeto de estudio que a su vez es la variable dependiente: la posición y el papel de Brasil como actor internacional, desde una perspectiva sistémica. La variable independiente, la estructura, se desagrega según los factores que componen cada estructura primaria de poder: los factores ideacionales (las ideas e identidades intersubjetivas); las capacidades materiales; y las instituciones internacionales.

En este sentido, el enfoque "post-strangeano", que tiene un carácter ecléctico entre el nuevo realismo de Strange y elementos significativos del constructivismo, parte de la base ideacional, como base constituyente del sistema internacional. Esta dimensión comprende los factores ideacionales, claves en la perspectiva socialconstructivista: las ideas e identidades intersubjetivas y dinámicas. Las cuatro estructuras primarias se basan en ésta dimensión ideacional, que influye en las acciones de los agentes y sus relaciones mutuas. A la vez, los actores moldean y (re)afirman la base constituyente ideacional, y pueden también transformarla.

El trabajo de investigación afirma que las cuatro estructuras primarias (la seguridad, la producción, las finanzas y el bienestar) en su conjunto abarcan todos los ámbitos y temas claves de las relaciones internacionales. A su vez, son estrechamente vin-

culados entre si, con el efecto que transformaciones en una tienden a implicar efectos y cambios en las demás dimensiones.

En los siguientes párrafos se resumen las conclusiones respecto a las primeras dos preguntas de investigación y subhipótesis específicas derivadas de la primera parte teórico-conceptual de la presente tesis de doctorado:

¿Cuáles son los cambios principales en las diferentes estructuras de poder de las relaciones internacionales? Las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución de poder en las diferentes estructuras de las relaciones internacionales están cambiando.

¿Cómo afectan estos cambios a los actores estatales y no estatales en el sistema internacional? Los actores estatales tienen que redefinir su papel a la vez que los actores no estatales emergen en el sistema internacional.

La primera parte del presente trabajo de investigación refleja que en el contexto de la globalización, el sistema internacional está viviendo cambios profundos respecto a la arquitectura de poder en las cuatro estructuras; las funciones, los recursos y el ejercicio del poder; y las funciones y el papel de los Estados.

Estos cambios en las relaciones internacionales se basan de manera importante en la dimensión constituyente ideacional, en el sentido de que la creciente percepción de nuevas amenazas y desafíos globales en todos los ámbitos requiere un mayor grado de cooperación entre los diferentes actores en los distintos ámbitos internacionales. A la vez, el conocimiento y la información aplicados a la tecnología, facilitan y refuerzan la creciente conexión entre las cuatro estructuras de poder, entre los diferentes actores y entre varios lugares del mundo.

En este contexto se está dando un cambio en el poder estructural, ya que éste se basa cada vez más en el control y la influencia sobre las redes transnacionales, lo cual de nuevo requiere más coo-

peración interestatal. La emergencia de las nuevas potencias del Sur, que tratan de ganar más peso y aumentar su influencia en las relaciones internacionales a través de iniciativas multilaterales e intentos activos de incidir en las agendas de las instituciones internacionales, es uno de los reflejos más evidentes y visibles de los procesos de cambio.

Además, los actores no solamente son influidos por los procesos de la globalización, sino que a la vez los fomentan, frenan o moldean a través de su participación en la creación de ideas intersubjetivas y su integración en las redes internacionales. El papel y la posición de Brasil como potencia emergente del Sur, en las cuatro estructuras de las relaciones internacionales (seguridad, producción, finanzas, bienestar) son afectados por los cambios profundos en el escenario global a la vez que Brasil participa activamente en los procesos de cambios estructurales.

En este sentido, no son solamente los recursos materiales relativos que influyen en la posición de un actor en cada una de las cuatro estructuras de poder en las relaciones internacionales, sino una combinación entre los factores ideacionales constituyentes, las capacidades materiales y las instituciones, que en ocasiones pueden tener incluso mucho más influencia, prescriben su rol y posición en el sistema internacional. Sin duda, hay que tener en cuenta todos los factores y principalmente los cambios estructurales en éstos, para un análisis completo y coherente de la posición y del papel de Brasil en las relaciones internacionales en transformación. Con este fin se aplicó el enfoque teórico-conceptual post-strangeano a lo largo del los capítulos 7 a 11 al análisis del papel y de la posición de Brasil como actor en las cuatro estructuras de poder, constituidas por la base ideacional y vinculadas entre sí, que en su conjunto forman el sistema internacional y proveen el marco de oportunidades y limitaciones para los diferentes actores.

A continuación se exponen las conclusiones de la segunda parte de este trabajo, es decir, las que se refieren al análisis de la posición y el papel de Brasil en las relaciones internacionales partiendo de un enfoque post-strangeano guiado por las siguientes preguntas de investigación y subhipótesis específicas:

¿Cómo afectan estos cambios en las diferentes estructuras de poder de las relaciones internacionales al papel y a la posición de Brasil como país emergente en concreto y cómo se enfrenta Brasil a estos desafíos? Los cambios estructurales crean límites, oportunidades e incentivos para el ascenso de Brasil como país emergente y Brasil trata de aprovechar estos desafíos para incrementar su influencia.

¿Qué posición y papel ocupa Brasil en las cuatro estructuras identificadas del sistema internacional? Brasil ocupa un papel y una posición cada vez más visibles e influyentes en las cuatro estructuras de poder.

Como conclusión general respecto estas preguntas e hipótesis específicas cabe destacar que los cambios estructurales han creado factores condicionantes y límites a la vez que nuevas oportunidades e incentivos para el país emergente. Al tener que enfrentarse a desafíos como la creciente transnacionalización y globalización de las relaciones internacionales y el acenso de actores no estatales, Brasil busca aumentar su influencia por ejemplo a través de la participación más activa en foros internacionales y regionales. En términos generales se puede destacar que Brasil está ganando más protagonismo e incrementando su poder estructural. No obstante, su posición y papel son diferentes en cada una de las cuatro estructuras primarias como se verá en las siguientes páginas.

Respecto a la estructura internacional de la seguridad cabe destacar que, al aceptar el liderazgo militar en la operación de paz en Haití desde 2004, Brasil ha logrado aumentar su presencia y

protagonismo como actor global. A la vez, acepta las reglas que las Naciones Unidas, y en particular los cinco miembros permanentes del CSNU, prescriben y se vio obligado a distanciarse por ejemplo de su tradicional enfoque estricto de la no-intervención. Además, por el momento no forma parte de los miembros permanentes con derecho a veto.

Esta situación refleja muy bien, que el poder estructural de Brasil y en concreto su capacidad de influencia en las ideas e instituciones claves en la estructura de la seguridad, tiene importantes limitaciones. El análisis muestra que su papel es el de un país emergente que acepta por lo general las reglas de juego que definen las grandes potencias internacionales en este campo y se podría describir como un "rule taker".

Si bien la representatividad de Brasil como potencia suramericana a nivel global es contestada por varios países de la región, en particular su principal aliado en el Mercosur, Argentina, su posición y papel en Suramérica como potencia pacificadora e importante promotor de la estabilidad y el desarrollo es destacada. Además, iniciativas como UNASUR y el CDS reciben por lo general el apoyo de los demás países de la región. A la vez, refleja la intención de Brasil de ejercer un liderazgo regional como potencia pacificadora y aumentar de esta manera su poder estructural en el campo de la seguridad. En efecto, existe un vínculo entre lo regional y lo global y la proyección como potencia regional pacificadora es funcional a la intención de Brasil de fomentar su papel como actor global y miembro permanente del CSNU.

Respecto a las capacidades materiales militares y de defensa cabe resumir que a nivel suramericano Brasil tiene un peso importante, mientras que a nivel internacional cuenta más bien con limitaciones, lo que se refleja tanto en los gastos militares como también en el bajo nivel tecnológico de las fuerzas armadas y la industria militar.

Sin embargo, según las intenciones del gobierno brasileño de invertir en la industria militar y en la mejora de la capacidad de defensa, a lo largo de los próximos años es probable que Brasil aumente sus recursos materiales en este campo.

Teniendo en cuenta los factores analizados en el capítulo 8, llama la atención la diferencia de Brasil con los otros países "BRIC", las potencias emergentes China, India y Rusia. Mientras éstos cuentan con importantes recursos militares y económicos, y especialmente China y Rusia tienen una estrategia internacional mucho más agresiva y claramente orientada a ganar un espacio entre las grandes potencias, Brasil opta por destacar justamente sus vínculos con el mundo en vías de desarrollo y su identidad como potencia emergente del Sur, sin dejar de perseguir su objetivo de ganar más influencia en el escenario global en el ámbito de seguridad.

Si bien, los cambios estructurales abren nuevas posibilidades al multilateralismo y el papel de Brasil como país emergente en los foros internacionales, la potencia suramericana no ha logrado consolidar su posición y papel como actor global decisivo en la estructura internacional de la seguridad. A pesar de su destacado papel en la región, ni sus capacidades materiales militares y de defensa ni su capacidad de influencia en las ideas e instituciones internacionales le han proporcionado hasta ahora un incremento clave en el poder estructural en este campo. Esta situación difiere de su ascenso en las estructuras internacionales financiera y productiva, como indicarán las siguientes páginas.

En el caso de la estructura financiera internacional el análisis (véase capítulo 9) refleja que durante los años ochenta y noventa, tanto los factores materiales como su identidad y su papel en las instituciones internacionales han sido limitados a el de un "rule taker" con poca o ninguna influencia ni capacidad de ejercer poder

estructural. Pero mientras los cambios estructurales en el ámbito financiero han creado en un principio en los años noventa una mayor inestabilidad económica y financiera, a partir del siglo XXI y especialmente en el contexto de la crisis financiera de 2008/2009 nuevos incentivos y oportunidades han favorecido el ascenso de Brasil como potencia emergente y actor global.

Como muestra el análisis en el presente trabajo de investigación, la crisis financiera y los cambios estructurales que se evidencian en ésta presentan a la vez un importante desafío y un *window of opportunity* para Brasil. Si bien existen sobre todo tres puntos en los cuales los mercados emergentes, incluyendo a Brasil, están especialmente vulnerables por la crisis financiera: (1) sus exportaciones de productos primarios y servicios están bajando por el freno en la economía mundial; (2) las importaciones neto de capital están bajando, debido a la retrocesión mundial de inversiones y (3) el acceso al crédito empieza a ser más difícil y a mayor coste[183], en términos generales los efectos han sido positivos para la posición y el papel de Brasil en este campo.

Por lo tanto, respecto a la crisis financiera internacional y los cambios estructurales que se evidencian en ésta, cabe destacar que Brasil, tal como otros países emergentes como por ejemplo India, se enfrenta a la crisis en mejores condiciones que muchos países industrializados. Si bien, debido a la interdependencia internacional de los mercados financieros también es afectado, las consecuencias son hasta el momento de finalizar este trabajo de investigación, agosto 2009, menos graves y parece que la economía ya empieza a recuperarse.

Este hecho se debe entre otros factores a la estabilidad macroeconómica y financiera que Brasil ha desarrollado durante los últimos años en una relación de influencia mutua con la estructura

183 The Economist (23.10.2008), *The financial crisis-Into the Storm,* <http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=12471135>, consultado el 25 de octubre 2008.

y los cambios estructurales en ésta. Brasil cuenta con un mercado doméstico amplio y no depende tanto del comercio exterior como por ejemplo México. Además, los bancos estaban en 2008, al contrario de los europeos y sobre todo los estadounidenses, al margen de las especulaciones de alto riesgo con productos financieros no transparentes. La deuda externa equivale más o menos a las reservas de divisas y los bancos nacionales se "refinancian" en primer lugar a través del ahorro y no a través del crédito (Hilpert y Mildner, 2009: 7-8).

Al mismo tiempo resulta que la crisis financiera abre a los gobiernos, y en particular a Brasil como potencia emergente con mayor estabilidad económica y financiera, la posibilidad de refortalecer su posición y papel como *rule makers* en el sistema internacional y les proporciona más capacidad de influencia.

Mientras en las últimas décadas, especialmente desde los años noventa, la liberalización del mercado ha pasado gran parte el poder de los Estados a las empresas, otros actores privados y el mercado en sí y el dinero se ha "vuelto loco" (*mad money*), los recientes acontecimientos indican una posible reorganización de la estructura financiera (que afecta igualmente la estructura productiva) que puede proporcionar un papel más destacado a los gobiernos. No obstante, queda por ver en qué medida estos cuentan con la capacidad necesaria de relacionarse con los demás actores y de gestionar los desafíos que presentan la crisis financiera y el descontrol en una estructura multicéntrica.

Teniendo en cuenta los factores analizados principalmente en el capítulo 9, cabe destacar que para Brasil en concreto se ha dado la posibilidad de promover su liderazgo en la estructura financiera internacional, participar en las decisiones clave en el contexto del G20 financiero y mantener su economía relativamente estable a pesar de la crisis que perturba el mundo.

No obstante, es clave observar y analizar los acontecimientos posteriores a este estudio que llevarán a una imagen más concreta y acertada sobre el ascenso de Brasil. Si la posición y el papel de Brasil como potencia emergente y actor global decisivo se afirma (o corrige) durante la segunda mitad de 2009 y a lo largo de 2010, depende principalmente del desarrollo de los cambios estructurales, y también de la capacidad real de Brasil de enfrentar los efectos de la crisis financiera internacional a nivel doméstico, de seguir participando con propuestas proactivas en las instituciones multilaterales financieras en el escenario global y de asumir un liderazgo positivo y estabilizador a nivel regional.

También respecto a la estructura internacional de la producción cabe destacar que los cambios estructurales han creado especialmente a partir de finales de los años noventa nuevas oportunidades e incentivos para el ascenso de Brasil. Si bien el poder estructural, en el sentido de control sobre esta estructura, es imposible o al menos muy difícil de ejercer dado el alto grado de liberalización, privatización y transnacionalización, existe la posibilidad de influir en la creación de reglas, las formas de producción y la distribución de los beneficios.

Mientras durante los años ochenta y a principios de los noventa Brasil tuvo una posición y un papel como país en vías de desarrollo con una influencia muy limitada en este ámbito, su ascenso a partir de entonces radica principalmente en las oportunidades que han creado los cambios estructurales, sobre todo el acceso a mercados industrializados. Además, su situación económica favorable en esta época, proporcionó la base para una inserción exitosa en la estructura de la producción en cambio.

En términos generales, la crisis financiera y económica que perturba las relaciones internacionales de manera muy visible desde octubre de 2008, evidenció que la distribución del poder en la estructura de la producción es cada vez más compleja y que la ca-

pacidad de los actores, tanto estatales como privados, de ejercer control e influencia es muy limitada.

Frente a estos y otros desafíos globales hay una conciencia general que los actores internacionales tienen que cooperar para encontrar respuestas y soluciones conjuntas y mantener, o recuperar, poder estructural en relación a la producción. En este sentido se puede afirmar que la globalización es un motor para la génesis de una "gobierno global" y la revalorización del multilateralismo.

Teniendo en cuenta el análisis de la estructura de la producción (véase capítulo 10) destaca que Brasil se define en este contexto más allá de una potencia regional: como un país emergente que se mueve e influye a nivel global. Al mismo tiempo está consciente que es importante promover la estabilidad, la democracia y el desarrollo económico en la región a través de la integración regional, ya que potenciales conflictos o situaciones de inestabilidad política, así como una falta de desarrollo en su vecindad afectaría directamente a Brasil y frenaría su ascenso en la arena global (Almeida y Gregory, 2009: 17; Vigevani y Ramanzini Jr., 2009: 77-78).

Por lo tanto, Brasil se maneja en una situación complicada ya que trata de proyectarse por un lado como abogado de los países en vías de desarrollo mientras por otro lado persigue objetivos e intereses nacionales propios de manera pragmática y se desvincula de su región y el mundo en vías de desarrollo.

Teniendo en cuenta los datos analizados se deduce que Brasil es una economía emergente, que a pesar de la crisis financiera seguirá creciendo, y por encima de la media de las economías avanzadas. La integración diversificada en la economía mundial y el sistema financiero más estable indican que Brasil es menos vulnerable a choques externos que, por ejemplo, China o México, economías mucho más dependientes del mercado de EEUU y cuyo crecimiento se basa en gran parte en las exportaciones.

Como refleja el análisis (10.2.3), también cuenta con un mercado interno con un gran potencial de desarrollo, sobre todo si logra consolidar la mejora en el desarrollo humano. Por lo tanto, un factor importante para suavizar los efectos de la crisis en la economía nacional sería mantener la tendencia de aumentar la renta per cápita y fomentar el consumo en el mercado doméstico.

No existen cifras concretas, pero estimaciones de la UNCTAD indican que tanto las reservas de la IED en Brasil como de la IED brasileña en el exterior seguirán aumentando a pesar de la crisis financiera, ya que el mercado interno cuenta con un potencial de crecimiento (UNCTAD, 2008b: 65-66). Al mismo tiempo, las multinacionales más importantes de Brasil disponen de tecnologías avanzadas y adaptadas a situaciones precarias en países en vías de desarrollo. Esto les permite incrementar sus inversiones en economías emergentes y en vías de desarrollo, principalmente en América Latina y en África.

Dicho todo esto, hay que advertir que las previsiones contienen un alto margen de error debido a la extrema volatilidad del mercado y las economías en el contexto de la crisis financiera internacional. Por lo tanto, es importante observar el desarrollo a lo largo de 2009 y 2010 para contrastar las previsiones con la realidad. En términos generales, está claro que Brasil como país emergente y sus empresas multinacionales también se ven afectados por la crisis financiera que perturba el sistema internacional. Aunque en el momento de finalizar este texto (agosto de 2009) parece que su economía seguirá recibiendo inversiones importantes, crecerá — aunque a menor ritmo — y Brasil aumentará su poder estructural, los efectos a medio y largo plazo de la crisis aún no son visibles y es incierto como se desarrollarán durante los próximos años.

En el caso de a la dimensión internacional de bienestar, los cambios estructurales, sobre todo en las ideas y percepciones respecto al bienestar, han creado principalmente a partir de finales de

los años noventa nuevas oportunidades para el ascenso de Brasil como país emergente y actor global en este ámbito.

Vistas las capacidades materiales de Brasil y el uso que hace de ellos a nivel internacional, se puede concluir que su búsqueda de influencia en las instituciones e ideas en la estructura del bienestar se basa en el intento de introducir sus ideas y valores en la agenda internacional social a través de iniciativas como el "grupo Lula" y el apoyo a las Naciones Unidas y sus respectivas agencias. En esta línea Brasil también manifiesta su apoyo a la protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos sociales de los individuos, la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático y la importancia de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Amorim, 2007: 11 y 16).

Sus recursos materiales, en el sentido de su participación en la redistribución del bienestar a través de la cooperación internacional al desarrollo, son limitados en términos cuantitativos en comparación con otros actores emergentes en esta área, como China o India. Sin embargo, Brasil logra convertir su identidad híbrida en este ámbito en un valor añadido. Los programas que promueve a través de la cooperación al desarrollo se basan en muchos casos en experiencias domésticas en la lucha para la mejora del desarrollo humano en Brasil.

Respecto a la protección del medioambiente, y la lucha contra el cambio climático en particular, cabe destacar que Brasil tiene un papel importante y de influencia no solo por ser un emisor de gases con efectos invernaderos cuya colaboración es imprescindible, sino también porque cuenta con técnicas y recursos importantes para la reducción de los efectos invernaderos, como son la selva amazónica y su experiencia con energía renovable. Como muestra el análisis (véase capítulo 11.2.3), Brasil parece estar preparado para asumir un liderazgo importante durante las negociaciones en diciembre de 2009 en Copenhague. Por lo tanto, los cambios estructurales y

la creciente conciencia sobre la importancia de la lucha contra el cambio climático han creado nuevas opciones y posibilidades para que Brasil asuma un papel más destacado y de mayor influencia y, por lo tanto, genere poder estructural en el ámbito del bienestar.

En términos generales el análisis muestra que los cambios estructurales que caracterizan los últimos años en el ámbito del bienestar y la (re-)distribución de éste a nivel internacional, principalmente a través de la cooperación al desarrollo y las instituciones internacionales, han proporcionado a Brasil la oportunidad para ascender como importante país emergente y actor global en este ámbito.

Como quedó reflejado en las conclusiones respecto a la posición y el papel de Brasil en las cuatro estructuras primarias de poder que son a su vez influidas por la base constituyente, se afirmó a lo largo del trabajo de investigación en términos generales la hipótesis inicial que *El ascenso de Brasil como potencia emergente en la configuración de un orden internacional multicéntrico, se explica por los cambios estructurales en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder.*

Es importante destacar que la estructura y los agentes, en este caso concreto Brasil, interactúan y se influyen mutuamente. En este sentido, los procesos de globalización, el surgimiento de nuevas ideas y, en particular, la reorganización en el ámbito financiero no solo han creado límites sino sobre todo oportunidades e incentivos para que Brasil asuma un papel más decisivo en las estructuras primarias de poder. El estudio presente destaca que Brasil ha ganado protagonismo y visibilidad en el sistema internacional. A la vez, también queda reflejado que su autopercepción y la búsqueda activa de una posición y un papel más influyentes y de un incremento de su poder estructural no siempre se basan necesariamente en un aumento de recursos materiales y además a veces es cuestionado por percepciones externas.

Si bien se afirma la hipótesis en términos generales, es importante analizar el desarrollo de Brasil a lo largo de 2010 para poder evaluar los efectos profundos de la crisis financiera. En el momento de terminar el presente trabajo de investigación (diciembre de 2009) predomina la tendencia que los cambios estructurales crean aparte de factores condicionantes que afectan todos los países sobre todo oportunidades e incentivos para que Brasil incremente su poder estructural en el sentido de ejercer influencia como país emergente en un orden internacional multicéntrico. Al mismo tiempo, Brasil "aprovecha" estas oportunidades y consigue ascender como actor internacional en un orden multicéntrico.

No obstante, queda el trabajo pendiente de analizar a lo largo de los próximos años como los cambios internacionales llevan a cambios en la posición y en el papel de Brasil a partir de 2010. Otro proyecto de investigación de alto interés, sería la aplicación del enfoque teórico-conceptual post-strangeano al análisis de otros actores, en particular potencias emergentes como por ejemplo India y Sudáfrica para poder acumular una masa crítica de estudios empíricos y poder proceder a estudios comparados.

# Bibliografía

Adam, Anatol (2006), "Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Initiativen Brasiliens am Beispiel des SIPAM/SIVAM-Projekts", *Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik 2/2006*, Lehrstuhl für Internationale Politik, Universität zu Köln, <http://www.jaeger.uni-koeln.de/fileadmin/templates/publikationen/aipa/aipa0206.pdf>.

Adler, Emanuel (1997), "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics", *European Journal of International Relations*, pp. 319-363.

Albuquerque, José Augusto Guilhon (2007), "President Lula's approach to fragile states", *Carta Internacional,* NUPRI-USP, São Paulo.

Almeida, Paulo Roberto de (2006), "Uma nova `arquitetura´ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006)", *Revista Brasileira de Política Internacional,* Vol. 49 Nº 1.

Almeida, Paulo Roberto de y Gregory, Denise (2009), "Brazil", en: Vogt, Susanna (coordinadora), *Growth and Responsibility – The Positioning of emerging powers in the global governance system,* Konrad Adenauer Stiftung, Department for International Cooperation, Sankt Augustin/Berlin.

Almquist, Jessica (2006), "The Human Rights Council – A Bold Step towards Effective Rights for All", *FRIDE Commentario*, Madrid, <http://www.fride.org/publication/103/the-human-rights-council-a-bold-step-towards-effective-rights-for-all>.

Altenburg, Tilman Dr. Y Weikert, Jochen (2007), *Entwicklungspolitische Dreieckskooperationen mit Neuen Gebern*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Álvarez, Daniel y Fuentes, Claudio (2007), "Chile y Brasil: ¿aliados sin frontera?", en: Hofmeister, Wilhelm; Rojas, Francisco y Solís, Luis Guillermo (org.), *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos – tomo 1: América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, pp. 267-288.

Amnistía Internacional (2008), *Brazil-Amnesty International Report 2008,* <www.amnesty.org/en/region/brazil/report-2008>.

Amorim, Celso (2007), *A diplomacia multilateral do Brasil – Um tributo a Rui Barbosa,* Fundação Alexandre de Gusmão y Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasilia.

Angell, Norman (1909), *The Great Illusion,* Heinemann, London.

Arenal, Celestino del (1984). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Athias, Leonardo y Echegaray, Fabián (2006), *Branding National Assets amidst Global Diversity: Differences and Similarities across Three Latin American Markets,* Paper for the Esomar Global Diversity Conference, 8-10 de mayo 2006, Miami.

Ayuso, Anna (2006), "Construyendo una cooperación al desarrollo para la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe", en Sanahuja, José Antonio y Freires, Christian, *América Latina y la Unión Europea,* Icaria, Madrid.

Baer, Werner (2009), *A Economia Brasileira,* Nobel, São Paulo.

Banco Central do Brasil (2008), *Relatório de Estabilidade Financeira,* noviembre de 2008,

Brasilia, <http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2008_11/refP.pdf>.

Banco Mundial (1987), *World Bank Discussion Paper 8,* Washington DC.

Banco Mundial, *World Development Indicators,* <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>.

Banco Mundial (2007), *Global Development Finance 2007, "*The Outlook for Developing Countries 2007", <http://siteresources.worldbank.org/INTGDF2007/Resources/3763069-1179948748801/GDF07_Chap1.pdf>.

Baldwin, David A. (1997), "The Concept of Security", *Review of International Studies Bd 23 Nº 1,* pp. 5-26.

Bandeira, Antônio Rangel y Bourgois, Josephine (2006), *Armas de Fogo Proteção ou Risco? – Guia Prático – 100 Perguntas e Respostas,* VivaRio, Rio de Janeiro.

Barbosa, Rubens (1996), "O lugar do Brasil no Mundo", *Política Externa, vol. 5, nº 2*, pp. 69-82.

Barros, Geraldo (2008), "Brazil: The Challenges in Becoming an Agricultural Superpower", en: Lael Brainard y Leonardo Martinez-Diaz (2008) (ed.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy,* Brookings Institution Press, Washington D.C.

BBC News (2.04.2009), *Obama: I love this guy,* <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7978816.stm>.

Beisheim, Marianne; Dreher, Sabine; Walter, Gregor; Zangl, Bernd y Zürn, Michael (1999), *Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung,* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Berger, Peter L. y Luckmann, Thomas (2004), *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit,* Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main.

Bergsten, Fred (2009), *Needed: A Global Response to the Global Economic and Financial Crisis*, The Peterson Institute for International Economics, <http://www.iie.com/publications/papers/bergsten0309.pdf>.

BNDES (2009), *BNDES recebe R$ 80 bi de financiamento do Tesouro e amplia medidas de apoio a investimentos*, <http://www.bndes.gov.

br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2009/Todas/20091209_80bi_Tesouro.html>.

Botto, Mercedes y Tussie, Diana (2007), "De la rivalidad a la cooperación: límites y desafíos de un contacto creciente", en: Hofmeister, Wilhelm; Rojas, Francisco y Solís, Luis Guillermo (org.), *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos – tomo 1: América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, pp. 39-78.

Brainard, Lael y Martinez-Diaz, Leonardo (2009) (ed.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy,* Brookings Institution Press, Washington D.C.

Bromley, Mark (2009), "Arms Transfers to the Americas", *SPIRI Background Paper June 2009,* Stockholm International Peace Research Institute-SIPRI, <http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIBP0906.pdf>.

Bueno, Clodoaldo (1994), "A política Multilateral do Brasil no Mundo", en: Amado Luiz Cervo (editor), *Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*, Editora Universidade de Brasília, Brasília.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2004), *Ankerländer – Partner für globale Entwicklung: ein Positionspapier des BMZ,* Bonn, <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial116pdf.pdf>.

Burall, S. y Maxwell, Simon (2006), *Reforming the international aid architecture: options and ways forward*, Overseas Development Institute-ODI, <http://www.odi.org.uk/resources/download/616.pdf>.

Caldeira Brant, Leonardo Nemer (30.05.2008), "Brasil no Conselho de Segurança da ONU", *Estado de Minas*, http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1896&Itemid=256.

Calduch, Rafael (1991), *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ciencias Sociales.

Calduch, Rafael (1993), *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.

Calduch, Rafael (2004), "Incertidumbres y riesgos internacionales", *Estrategia Global Nº 5,* pp. 12-17.

Calvet, Inacio (2008), "Motivações, Perspectivas e implicações do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDSA)", *Relato do Evento Cooperação em Segurança Regional Agosto 2008*, Brasília.

Camacho Omeste, Edgar (2007), "Política exterior boliviana: la percepción internacional del Brasil", en: Hofmeister, Wilhelm; Rojas, Francisco y Solís, Luis Guillermo (org.), *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos – tomo 1: América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, pp. 289-312.

Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1969), *Dependencia y Desarrollo en América Latina,* Siglo XXI, Ciudad de México.

Cardoso, Fernando Henrique (1993), "Política Externa: Fatos e Perspectivas", *Revista Política Externa, Vol. 2, Nº 1*, Junho, São Paulo.

Cardoso, Fernando Henrique (2007), "Caminhos Novos? - Reflexões sobre alguns desafios da globalização", *Política Externa*, Vol. 16 Nº 2, Setembro/Outubro/Novembro 2007, São Paulo, pp. 9-24.

Center on International Cooperation (2008), *Annual Review of Global Peace Operations 2008,* Lynne Rienner Publishers, Colorado.

Checkel, Jeffrey T. (1997), "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide", *European Journal of International Relations,* 3, 4, pp. 472-495.

Checkel, Jeffrey T. (1998), "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics, Vol. 50 Nº 2*, pp. 324-248.

Chwieroth, Jeffrey M. (2007), "Testing and Measuring the Role of Ideas: The Case of Neoliberalism in the International Monetary Fund", *International Studies Quarterly 51,* pp. 5-30.

CIA (2009), *World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>.

Cohen, Benjamin J. (2000), "Money and Power in World Politics" en: Rosenau, Lawton y Verdun, *Strange Power – Shaping the parameters of international relations and international political economy,* Ashgate, Burlington.

Cohen, Benjamin J. (2008), *International Political Economy-An Intellectual History,* Princeton University Press, Princeton/Oxford.

Comisión Europea (2007), *Brazil Country Strategy Paper 2007-2013,* <http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/csp/07_13_en.pdf>.

Comisión Europea (2008), *Second Brazil-European Union Summit: Joint Statement,* Rio de Janeiro, <http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/docs/2008_final_declaration_en.pdf>.

Comisión sobre Seguridad Humana (2003), presidida por Amartya Sen y Sadako Ogata, *Human Security Now,* Naciones Unidas, Nueva York.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituiçao.htm>.

Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997), <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

Costa Vaz, Alcides (2005), "Brasil frente a los desafíos de la cooperación regional en seguridad", *Policy Paper 4-Programa de Cooperación en Seguridad Regional*, <www.seguridadregional-fes.org>.

Costa Vaz, Alcides (2006a), "Brazil: Global and regional security perspectives and cooperation within IBSA", en: Costa Vaz, Alcides (ed.) (2006), *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa,* pp.195-217.

Costa Vaz, Alcides (ed.) (2006), *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa,* Editora Universidade de Brasília, Brasília.

Costa Vaz, Alcides y Aoki Inoue, Cristina Yumie (2007), *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case,* IDRC, Canadá, <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/12345530511Brazil_Final_Summary.pdf>.

Costa Vaz, Alcides (2008), "A Cooperação Brasileira na América do Sul – Evolução, características e condicionantes", *Breves CINDES 6,* Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Brasília, <www.cindesbrasil.org>.

Cooper, Robert (2002), "The Post-Modern State", en Mark Leonard (ed.), *Reordering the World,* Foreign Policy Centre, London, pp. 11-20, <http://fpc.org.uk/fsblob/36.pdf>.

Cox, Robert W. (1986), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", en: Keohane, Robert O., *Neorealism and Its Critics,* Columbia Universty Press, New York.

Cox, Robert W. (1996), *Approaches to World Order,* Cambridge University Press, Cambridge.

Cox, Robert W., editor, (1997), *The New Realism – Perspectives on Multilaterlism and World Order*, United Nations University Press, New York.

Cox, Robert W. (2006), "Problems of Power and Knowledge in a Changing World Order", en: Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R.D., *Political Economy and the Changing Global Order,* Oxford University Press, Oxford, pp. 39-50.

Dalla Costa, João Marcelo (2006), "Die brasilianische Nuklearpolitik. Das Damoklesschwert der Urananreicherung", *Focus Brasilien,* Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro.

David, Charles-Philippe (2008), *La guerra y la paz,* Icaria/FRIDE, Madrid.

Derrida, Jacques (1978), "Structure, Sign and Play in the Discourse of the Human Sciences", en: Derrida, Jacques, *Writing and Difference*, Toutledge and Kegan Paul, London, pp. 278-293.

Deutsch, Karl (1968), *Political Community and the North Atlantic Area,* Princeton University Press, Princeton.

Dieter, Heribert (2002), "Nach den Finanzkrisen: Die ordnungspolitische Gestaltung der Globalisierung", *SWP Studie 16,* SWP, Berlin.

Dieter, Heribert (2003), "Finanzkrise in Südamerika. Argentinien, Brasilien und Uruguay in schweren Turbulenzen", *SWP-Aktuell 35,* SWP, Berlin.

Discurso de posse do Presidente da República (2003), <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DISPRES.pdf>.

Dowdney, Luke (2003), *Niños en el tráfico de drogas – un estudio de caso de niños envueltos en la violencia armada organizada en Rio de Janeiro,* VivaRio, Rio de Janeiro.

Dowdney, Luke (2005), *Ni Guerra Ni Paz – Comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*, VivaRio, Rio de Janeiro.

Dreyfus, Pablo (2007), "La triple frontera: zona de encuentros y desencuentros," en: Hofmeister, Wilhelm; Rojas, Francisco y Solís, Luis Guillermo (org.), *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos – tomo 1: América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, pp. 103-130.

Dieter, Heribert (2002), "Finanzkrise in Südamerika-Argentinien, Brasilien und Uruguay in schweren Turbulenzen", *SWP-Aktuell 35,* Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Dupont, Cédric (2008), "Emerging Countries: What are we talking about?", *Globe-Dossier Emerging Countries,* Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra, <http://www.graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/iheid/Globe/Globe1.pdf>.

Durán Martínez, Angélica (org.) (2007), "Organized Crime, the State and Democracy – The Cases of Central America and the Caribbean", *Conference Report,* FRIDE y United Nations Department of Political Affairs, Madrid y Nueva York.

Eichengreen, Barry y Sussman, Nathan (2000), "The International Monetary System in the (Very) Long Run", *IMF Working Paper 00/43,* <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=879428>.

ECOSOC (2008), *Trends in South-South and triangular development cooperation: Background Study for the Development Cooperation Forum*, <http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South_cooperation.pdf>.

Fagundes Visentini, Paulo Gilberto (2004), "Brasil: una potencia regional", en: Vanguardia Dossier (2004), *Potencias Emergentes – China, India, Brasil y Sudáfrica,* julio/septiembre 2004, <http://www.vanguardiadossier.com/img/lvg200406.pdf>.

Fagundes Visentini, Paulo Gilberto (1998), "O Brasil como Potência Média: Possibilidades de ação internacional", en: Sennes, Ricardo (org.), *O Brasil e a Política Internacional*, IDESP, São Paulo, pp. 25-32.

Fagundes Visentini, Paulo Gilberto (1998), *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: Multilateralização, Desenvolvimento e Cons-*

*trução de uma Potência Média (1864-1985*), Editora da Universidade UFRGS, Porto Alegre.

Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn (1998), "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization 52*, pp. 887-917.

Flemes, Daniel (2007), "Can Emerging Middle Powers Challenge the International System? State and Perspectives of the IBSA-Dialogue Forum", *GIGA Working Paper Nº 55,* Hamburgo.

Flemes, Daniel (2006), "Brazil's Nuclear Policy: From Technological Dependence to Civil Nuclear Power", *GIGA Working Paper Nº 23,* Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg, Hamburgo.

Flemes, Daniel y Cholet, Jérôme (2004), "Zur Lage der Inneren Sicherheit in Brasilien", *Brennpunkt Lateinamerika,* Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg, Hamburgo.

Folha de São Paulo (25.12.2008), Cuba se iguala a Haiti como destino de ajuda brasileira, <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u483193.shtml>.

Fondo Monetario Internacional (2008), *IMF Survey: Quick, Forceful, Coordinated Action Needed on Crisis*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/new100908a.htm>.

Fondo Monetario Internacional (2009), *Brazil, IMF Credit Outstanding as of February 28, 2009,* <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exportal.aspx?memberKey1=90&date1key=2009-02-28&category=EXC>.

Fondo Monetario Internacional (2009b), *Overview of the World Economic Outlook Projections,* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/update/01/pdf/table1.pdf>.

Fonseca Jr., Gelson (2008), *O Interesse e a Regra – Ensaios sobre o multilateralismo,* Paz e Terra, São Paulo.

Fortuna Biato, Marcel (2007), "La política exterior brasileña: entre la continuidad y la innovación", en: Hofmeister, Wilhelm; Rojas, Francisco y Solís, Luis Guillermo (org.), *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos – tomo 1: América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, pp. 13-21.

Frank, Anders Gunder (1978), *Dependent accumulation and Underdevelopment,* Macmillan, London.

Gammeltoft, Peter (2008), "Emerging multinationals: outward FDI from the BRICS countries", *International Journal of Technology and Globalisation, Vol. 4, Nº 1*, Inderscience Enterprises, Ginebra, pp. 5-22.

Gazeta Mercantil (20.01.2009), *Comércio Exterior: Lula pode fazer nova viagem a China em 2009*. Correio do Povo, (12.04.2005), *A viagem de Lula à África,* <http://www.sistemas.aids.gov.br/imprensa/Noticias.asp?NOTCod=63108>.

Geske, Mary (2000), "Globalization is What States Make of It: Constructivism, US Foreign Economic Policy and the Peso Crisis", *International Politics 37,* pp. 301-322.

Giddens, Anthony (1984), *The constitution of society: Outline of the theory of structuration,* Polity Press, London.

Giddens, Anthony (1987), *The Nation-State and Violence Volume Two of a Contemporary Critique of Historical Materialism,* University of California, Los Angeles.

Gilpin, Robert (1987), *The political economy of international relations,* Princeton University Press, Princeton.

Goldstein, Andrea (2008), "A Latin American global player goes to Asia: Embraer in China", *International Journal of Technology and Globalisation, Vol 4, Nº 1*, Inderscience Enterprises, Ginebra, pp. 56-69.

Goldstein, Andrea y Pusterla, Fazia (2008), "Emerging Economies' Multinationals: General Features and Specificities of the Brazilian and Chinese Cases", *Working Paper 223,* <http://portale.unibocconi.it/wps/wcm/connect/resources/file/ebc98b03e572b4c/Goldstein_Pusterla_wp223.pdf>.

Goldstein, Judith y Keohane, Robert O. (ed.) (1993), *Ideas and Foreign Policy-Beliefs, Institutions, and Political Change,* Cornell University Press, London.

Goldstein, Morris (2003), "Debt Sustainability, Brazil, and the IMF", *Number WP 03-1,* Peterson Institute of International Economics, Washington, D.C.

Gratius, Susanne (2007), "O Brasil nas Américas: Potência regional pacificadora?"*, Working Paper Nº 35,* FRIDE, Madrid.

Greenpeace, *Devorando la Amazonia* (2008), <http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/devorando-la-amazonia-la-resp.pdf>.

Griffiths, Martin (2000), *Fifty Key Thinkers in International Relations,* Routledge, London.

Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker (eds.) (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.

Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David y Perraton, Jonathan (1999), *Global Transformations – Politics, Economics and Culture,* Polity Press, Cambridge.

Herz, Monica (2008), "Does the Organization of American States matter?", *Working Paper 34,* Crisis States Research Centre, London School of Economics, London.

Hilpert, Hanns Günther y Mildner, Stormy (2009), "Globale Ordnungspolitik am Scheideweg", *SWP Studie,* Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Hirst, Monica (2006), "Intermediate States, Multilateralism and International Security", en Alcides Costa Vaz (ed.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa,* Editora Universidade de Brasília, Brasília.

Hirst, Monica y Soares de Lima, Maria Regina (2006), "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities", *International Affairs, Vol. 82, Nº 1*, pp. 21-40.

Hirst, Monica (2009), "Brasil y Estados Unidos: nuevas coincidencias", *Foreign Affairs Latinoamérica,* Vol. 9, Nº 2, pp. 33-43.

Hobson, John M.; Ramesh, M. (2002), "Globalisation Makes of States What States Make of It: Between Agency and Structure

in the State/Globalisation Debate", *New Political Economy*, Vol 7, Nº 1, pp. 5-22.

Hoffmann, Geraldo (2005), "Marca Brasil vende `país colorido e moderno´", *Tópicos 1/2005,* pp. 23-25.

Hofmeister, Wilhelm (2008), "Die Gipfelblase. Brasiliens Gipfeltreffen mit Lateinamerika und der Europäischen Union", *Focus Brasilien,* Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro.

Hofmeister, Wilhelm; Rojas, Francisco y Solís, Luis Guillermo (org.), *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos – tomo 1: América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro.

Holsti, Kalevi (1995) *International Politics. A Framework for Analisis*, Englewood, Prentice Hall.

Human Security Centre (2005), *War and Peace in the 21st Century*, Oxford University Press, Londres.

Huntington, Samuel P. (1999), "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs,* Vol.78, Nº 2.

Hurrell, Andrew (2006), "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?", *International Affairs*, Vol. 82 Nº 1, pp. 1-19.

Hurrell, Andrew (2007), *On Global Order – Power, Values, and the Constitution of International Society,* Oxford University Press, Oxford.

Hurrell, Andrew (2009), "Brasil y la tormenta que se avecina", *Foreign Affairs Latinoamérica,* Vol. 9, Nº 2, pp. 43-55.

Hurwitz, Agnès y Peake, Gordon (org.) (2004), "Strengthening the Security- Development Nexus: Assessing International Policy and Practice Since the 1990s", *Conference Report,* International Peace Academy, Nueva York, <http://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/Strengthening_SecDev_Nexus_IPA.pdf>.

Ibañez, Josep (2000), "Dinero loco. El descontrol del sistema financiero mundial", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 1, <http://www.reei.org/reei1/Ibanez1.reei.PDF>.

Ikenberry, John (2002), *America unrivaled: the future of the balance of power,* Cornwell University Press, Cornwell.

Informe del Grupo de Trabajo Técnico sobre Mecanismos Innovadores para Financiar la Lucha contra el Hambre y la Pobreza, Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (2004), <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/IMG/pdf/Rapport_groupe_esp.pdf>.

Jácome, Francine (2007), "Relaciones entre Venezuela y Brasil: cooperación energética y fortalecimiento de la integración", en: Hofmeister, Wilhelm; Rojas, Francisco y Solís, Luis Guillermo (org.), *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos – tomo 1: América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, pp. 171-214.

John de Sousa, Sarah-Lea (2008a), "Brasil, India y Sudáfrica: ¿Potencias para un nuevo orden?", *Política Exterior,* Nº 121, pp. 165-178.

John de Sousa, Sarah-Lea (2008b), "Brasil no sistema internacional de segurança", *Nueva Sociedad – Brasil no mundo*, pp. 123-132.

John de Sousa, Sarah-Lea (2009), "Brazil as an emerging security actor and its relations with the EU", *European Security Review 43,* ISIS, Bruselas, <http://www.isis-europe.org/pdf/2009_esr_68_esr43-mar09.pdf>.

Kahhat, Farid (2007), Brasil: la visión de sus vecinos y más allá: el caso de la relación entre Brasil y Perú", en: Hofmeister, Wilhelm; Rojas, Francisco y Solís, Luis Guillermo (org.), *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos – tomo 1: América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, pp. 245-266.

Kaldor, Mary (2003), *Global Civil Society,* Polity Press, Cambridge.

Kaldor, Mary (2007), *A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group*, Madrid, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Madrid%20Report%20Final%20for%20distribution.pdf>.

Kennedy, Paul (2000), *Aufstieg und Fall der Groben Mächte: Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000,* Fischer Taschenbücher, Frankfurt am Main.

Kennedy, Paul (2002), "The Tagle Has Landed: The New U.S. Global Military Position", *Financial Times Weekend,* febrero.

Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy,* Princeton University Press, Princeton.

Keohane, Robert O. (1989), "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics", *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory,* Boulder, pp. 1-20.

Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. (2001), *Power and Interdependence,* Addison Wesley Longman, New York.

Keynes, John Maynard (1936), "Notes on Mercantilism, the Usury Laws, Stamped Money and Theories of Underconsumption", Chapter 23, *The General Theory of Employment, Interest and Money,* <http://ebooks.adelaide.edu.au/k/keynes/john_maynard/k44g/chapter23.html>.

Krätke, Michael R. y Underhill, Geoffrey R.D. (2006), "Political Economy – The Revival o fan `Interdiscipline´", en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R.D., *Political Economy and the Changing Global Order,* Oxford University Press, Oxford, p. 25.

Kragelund, Peter (2008), "The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?", *Development Policy Review* 26 (5) 555-584.

Krasner, Stephen D. (1983), "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en: Krasner, Stephen (ed.), *International Regimes,* Ithaca Cornell University Press, Cornell, pp. 1-21.

Kratochwil, Friedrich V. y Ruggie, John Gerard (1984), "International Organization: A State of the Art on an Art of the State", *International Organization*, Vol. 40, Nº 4, pp. 753-775.

Krauthammer, Charles (1990/91), "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs Winter 1990/91*.

Krugman, Paul (2008), *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008,* Penguin Books, London.

Laclau, E. y Mouffe, C. (1993), "Discourse", en: Gooding y Pettir (ed.), *The Blackwell Companion to Contemporary Philosophy,* Blackwell, Oxford.

Lafer, Celso (2000), "Brasil: dilemas e desafios da política externa", *Estudos Avançados 14 /38,* páginas 260-267.

Lafer, Celso (2002), *La identidad internacional de Brasil,* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Lamy, Pascal (2008), *Statement by Pascal Lamy to the General Council,* <http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/gc_dg_stat_18dec_e.htm>.

Lawton, Thomas C.; Rosenau, James; Verdun, Amy C. (2000), *Strange Power – Shaping the parameters of international relations and international political economy,* Ashgate, Burlington.

Leininger, Julia (2009), "Think big! Future prospects of the international summit architecture - the G20, G8, G5, and the Heiligendamm Dialogue Process", *Discussion Paper 6/2009,* Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

Leone Pepe, Leandro y Kalil Mathias, Suzeley (2005), "Operaciones de paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. 19, Nº 1, pp. 55-71.

Levich, Richard M.; Majnoni, Giovanni y Reinhart, Carmen (editores) (2002), *Ratings, Rating Agencies and the Global Financial System*, Kluwer Academic Publishers, New York.

Lourenção, Humberto (2002), *A defesa nacional e a Amazônia: O projeto Sivam*, <http://www.ndu.edu/chds/redes2002/Documents/Papers/Track%201.%20International%20Security/8.Defense%20&%20Envirorment/LourencaoFP%20.rtf>.

Lula da Silva, Luiz Inácio (2003), *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Abertura da 58ª Assembléia Geral da ONU,* Nueva York, <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2153>.

Manning, Richard (2006), "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?", *Development Policy Review* 24 (4): 371-385.

Marques, Joseph (2008), "Foreign Policy and the Private Sector in Brazil: From Corporatism to Business Diplomacy", *tesis Nº 805 presentada a la Université de Genève para la obtención del grado de doctor en Relaciones Internacionales (Ciencias Políticas)*, Ginebra.

Martínez Fajardo, Carlos Eduardo (2003), "La globalización y la gestión financiera internacional", *INNOVAR revista de ciencias administrativas y sociales, Nº 21*.

May, Chris (1996), "Strange Fruit: Susan Strange's Theory of Structural Power in International Political Economy", *Global Societz*, Vol. 10, Nº 2, pp. 167-189.

Mehta, Dileep R. Y Fung, Hung-Gay (2004), *International Bank Management,* Blackwell, Oxford.

Meloni Nassar, André (2009), "Brazil as an Agricultural and Agroenergy Superpower", en: Brainard, Lael y Martinez-Diaz, Leonar-

do (2008) (ed.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil¡s Chaging Role in the Global Economy,* Brookings Institution Press, Washington, D.C., pp. 17-55.

Mesquita Moreira, Mauricio (2009), "Brazil's Trade Policy. Old and New Issues", en: Brainard, Lael y Martinez-Diaz, Leonardo (ed.), *Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil's changing role in the global economy,* Brookings, Washington, pp. 137-156.

Messner, Dirk y Nuscheler, Franz (1996), "Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik", *Institut für Entwicklung und Frieden (INEF): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*, Bonn, pp. 12-36.

Meyer, Stefan y Schulz, Nils-Sjard (2008), *De París a Accra: Construyendo la Gobernanza Global de la Ayuda,* FRIDE, Madrid, <http://fride.org/publicacion/480/hacia-la-gobernanza-global-de-la-ayuda>.

Mill, John Stuart (1909 [1848]), *Principles of Political Economy,* Longmans, London, <http://www.econlib.org/library/Mill/mlP.html>.

Ministério da Educação (2003), *Mapa do Analfabetismo no Brasil,* Brasilía, <http://www.oei.es/quipu/brasil/estadisticas/analfabetismo2003.pdf>.

Ministério de Defesa (2008), *Estratégia Nacional de Defesa – Paz e segurança para o Brasil,* Brasília.

Misión permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas, Posición Argentina sobre Reforma de Naciones Unidas y

Cumbre Mundial 2005, <http://www.un.int/argentina/espanol/reforma.htm>.

Morgenthau, Hans J. (1978), *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred Knopf, Nueva York.

Morton, Bill y Hammad, Lama (2009), "Non-DAC donors and reform of the international aid architecture", *Issues Brief, Development Cooperation Series*, The North-South Institute, <http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/Non-DAC%20donors%20&%20aid%20architecture.pdf>.

Mota Sardenberg, Ronaldo (1995), "O Brasil e as Nações Unidas", *Estudos avançados, Vol. 9, Nº 25,* São Paulo, pp. 119-128, <http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n25/v9n25a09.pdf>.

Motta Veiga da, Pedro; Magno Iglesias, Roberto; Rios, Sandra P. (2009), "O Brasil, a crise internacional e o G20", *Breves CINDES 16,* Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, <www.cindesbrasil.org>.

Motta Veiga da, Pedro (2005), "A Política Comercial do Governo Lula: Continuidade e Inflexão", *Revista Brasileira de Comércio Exterior, Nº 83*.

Motta da Veiga, Pedro (2005ª), "Brazil and the G20 Group of Developing Countries", OMC Estudio de Caso 7, <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm>.

Muniz Costa, Sérgio Paulo (2008), *Atuação Brasileira em Missões de Paz*, <http://www.rbjid.com/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=71>.

Mytelka, Lynn K. (2000), "Knowledge and Structural Power in International Political Economy", en: Rosenau, Lawton, Verdun (ed.), *Strange Power – Shaping the parameters of international relations and international political economy,* Ashgate, Burlington.

Naciones Unidas (1995), *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/54/PDF/N9511654.pdf?OpenElement>.

Naciones Unidas (2000), *Resolución aprobada por la Asamblea General – Declaración del Milenio*, Nueva York, <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.

Naciones Unidas (2002), *Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/documentos/aconf1983.pdf>.

Naciones Unidas, (2008), *Objetivos de Desarrollo del Milenio – Informe 2008,* <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf>.

Nye, Joseph S. Jr. (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power,* Nueva York, Basic Books.

Nye, Joseph S. Jr. (2004), *Soft Power – The means of success in world politics,* Public Affairs, New York.

Onuf, Nicholas (1989), *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations,* University of South Carolina Press, South Carolina.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) High Level Forum (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) High Level Forum (2008), Accra Agenda for Action, <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2008b), *Globalisation and Emerging Economies - Brazil, Russia, India, Indonesia, China and South Africa,* OCDE, Ginebra.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2006), *Declaración de Paris sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo,* <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2008), *Globalisation and Emerging Economies – Brazil, Russia, India, Indonesia, China and South Africa,* <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?CID=&LANG=EN&SF1=-DI&ST1=5KZR0HVJ26Q3>.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2007), *International Labour Standards by Subject,* <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.pdf>.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2008), *Brasil es el primer país donante del Sur a la Cuenta suplementaria del presupuesto ordinario de la OIT,* <http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/I-News/lang--es/WCMS_101021/index.htm>.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2003), *Aplicación del párrafo 6 de la declaración de Doha relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública*, <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/implem_para6_s.htm>.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2007), *Evolución del Comercio de Mercancías por Productos,* <http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2007_s/its07_merch_trade_product_s.pdf>.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2008), *Entender la OMC,* Ginebra, <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf>.

Patriota Moura, Cristina (2003), *Rio Branco - A Monarquia e a República,* Editora Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

Pauly, Louis W. (2006), "Global Finance and Political Order", en: Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R.D., *Political Economy and the Changing Global Order,* Oxford University Press, Oxford, pp. 135-144.

Peña, Felix (2009), "La integración del espacio sudamericano. ¿La UNASUR y el Mercosur pueden complementarse?", *Nueva Sociedad 219,* Buenos Aires, pp. 46-58, <www.nuso.org>.

Pereira da Fonseca, Luiz Henrique (2008), "La visión de Brasil sobre la cooperación internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación,* Nº 22, Primavera/Verano 2008, IUDC, Madrid.

Pérez de Armiño, Karlos (2007), "Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals 76,* <www.cidob.org>.

Pietschmann, Horst y Bernecker, Walther L. (2000), *Eine kleine Geschichte Brasiliens,* Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Pinheiro, Leticia (2009), "Autores y actores de la política exterior brasileña", *Foreign Affairs Latinoamérica,* Vol. 9, Nº2, ITAM, Ciudad de México.

Plano de Ação da Parceria Estratégica entre o Brasil e a França (2008), Rio de Janeiro, 23 de diciembre de 2008, <http://www.ambafrance.org.br/afr/actualite/relations_fb/plan_%20portugais.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1994,* Madrid, PNUD/Mundi Prensa.

Programa de las Naciones Unidas, PNUD (2000), *Informe sobre desarrollo humano 2000,* <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2000_EN.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas, PNUD (2008), HUMAN DEVELOPMENT INDEX RANKING – Country Factsheet Brazil, <http://hdrstats.undp.org/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs_BRA.html>.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA (1972), Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, <http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA (1992), Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php>.

Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997), <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

Ramírez, Socorro, "Colombia y Brasil: una lenta y paradójica aproximación", en: Hofmeister, Wilhelm; Rojas, Francisco y Solís, Luis Guillermo (org.), *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos – tomo 1: América Latina,* Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, pp. 131-170.

Revista Española de Cooperación y Desarrollo (2008), *Brasil – los desafíos de una potencia emergente,* Nº 22, <http://www.ucm.es/info/IUDC/pagina/137>.

Risse, Thomas (2003), "Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien der Internationalen Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde", [Constructivismo, racionalismo y teorías de las Relaciones Internacionales - porque empíricamente nada se come tan caliente como teoréticamente se ha cocinado.], en: Hellmann, Günther *et al.*, *Die neuen Internationalen Beziehungen*, pp. 99-131.

Risse, Thomas (2007), "Social Constructivism Meets Globalization", en: Held, David y McGrew, Anthony, *Globalization Theory – Approaches and Controversies,* Polity Press, Cambridge.

Rivarola Puntigliano, Andrés (2008), "`Going Global´: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, Nº 1, pp. 28-52.

Rosenau, James N. (1997), *Along the domestic-foreign* Frontier*: exploring governance in a turbulent world,* Cambridge University Press, Cambridge.

Rowlands, Dane (2008), *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report,* <www.idrc.ca/uploads/user-S/12278143331Synthesis_Final.pdf>.

Ruggie, John Gerard, (1998), "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organizations Nº 52,* pp. 855-885.

Sanahuja, José Antonio (2004), "Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización", *Papeles*, Nº 87, pp. 35-41.

Sanahuja, José Antonio (2008), "El desplome del dólar y la crisis de las finanzas globales: cambio estructural en el sistema internacional", en: Mesa Peinado, Manuela (coordinadora), *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional – Anuario 2008-2009,* Ceipaz, Icaria, Madrid, pp. 79-98.

Sanahuja, José Antonio (2008a), "¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea?", en VV AA, *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 2008,* Universidad País Vasco, Bilbao, pp. 293-379.

Sanahuja, José Antonio (2008b), "Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Nº 7, año 2008-2009,* CRIES, Buenos Aires, pp. 11-54.

Sanahuja, José Antonio (2009), "Desequilibrios globales. El impacto de la crisis en los países en desarrollo", en: Manuela

Mesa (Coord.), *Crisis y cambio en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2009-2010*, Madrid, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)/Icaria (En prensa).

Santiso, Javier (2008), "La emergencia de las multilatinas", *Revista de la Cepal 95,* pp. 7-30.

Schirm, Stefan A. (2005), "Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Politik Brasiliens", *Lateinamerika Analysen 11,* Institut für Iberoamerika Kunde Hamburg, Hamburgo, pp. 107-130.

Schirm, Stefan (2007), "Die Rolle Brasiliens in der globalen Strukturpolitik", *Discussion Paper*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

Schneider, Ben Ross (2009), "Big Business in Brazil: Leveraging Natural Endowments and State Support for International Expansion", en: Brainard, Lael y Martinez-Diaz, Leonardo (ed.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy,* Brookings Institution Press, Washington, D.C., pp. 159-187.

Schott, Jeffrey J. (2004), *Reviving the Doha Round*, Peterson Institute for International Economics, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=207>.

Schünemann, Julia (2008), *Cooperación Interregional e Interregionalismo: Una Aproximación Socialconstructivista*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid, <http://www.ucm.es/info/icei/pdf/WP%2005-06.pdf>.

Schünemann, Julia (2009), *Una aproximación socialconstructivista a la cooperación interregional y el interregionalismo: las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur*, Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid (UCM), Madrid.

SEGIB – Secretaría General Iberoamericana (2008*), II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid.

Sennes, Ricardo Ubiraci y Narciso, Thais (2008), "Brazil as an International Energy Player", en: Martinez-Diaz, Leonardo y Brainard, Lael (ed.) (2008), *Brazil as an Economic Superpower? Understading Brazil's Changing Role in the Global Economy,* Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Sennes, Ricardo Ubiraci y Mendes, Ricardo (2009), "Presencia brasileña en Sudamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica,* Vol. 9, Nº 2, pp. 79-87.

Smith, Adam (1776), *Wealth of Nations*, Vol. IV, Glasgow Edition, Glasgow.

Soares Lima, Maria Regina (2009), "Política exterior y gobernanza global", *Foreign Affairs Latinoamérica,* Vol. 9, Nº 2, pp. 25-33.

Soreanu Pecequilo, Cristina (2008), "As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008) - As três fases contemporâneas", *Nueva Sociedad – Brasil no mundo*, pp. 86-103.

Soriano, Juan Pablo (2007), "Brasil en la política exterior de México: la búsqueda de una relación más dinámica", *ARI Nº 94,* Real Instituto el Cano, Madrid, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI94-2007_Soriano_Brasil_Mexico.pdf>.

Soros, George (2008), *The New Paradigm For Financial Markets*, Public Affairs, New York.

Souza, Amaury de (2008), *Agenda Internacional do Brasil Revisitada: Percepções da Comunidade Brasileira de Política Externa,* Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Rio de Janeiro.

Stiglitz, Joseph (2002), *El malestar de la Globalización,* Taurus, Madrid.

Stockholm International Peace Research Institute-SIPRI (2007), *SIPRI Yearbook 2007 – Armaments, Disarmament and International Security,* Oxford University Press, Oxford.

Story, Jonathan (2000), "Setting the Parameters: A Strange World System", en: Lawton, Rosenau y Verdun, *Strange Power – Shaping the parameters of international relations and international political economy,* Asgate, Burlington, pp. 19-37.

Strange, Susan (1983), "Structure, values and risks in the study of International Political Economy", en Jones, R. J. Barry Jones (editor), *Perspectives in Political Economy*, Pinter, Londres, pp. 209-230.

Strange, Susan (1986), *Casino Capitalism,* Blackwell Publishers, Oxford.

Strange, Susan (1988), *States and Markets,* Blackwell, New York.

Strange, Susan (1991), *Rival States, Rival Firms – Competion for World Markets Share*, Cambridge University Press, Cambridge.

Strange, Susan (1996), *The Retreat of the State,* Cambridge University Press, Cambridge.

Strange, Susan (1997), "Territory, State, Authority and Economy: a new realist ontology of global political economy", en Cox, Robert W., *The New Realism – Perspectives on Multilateralism and World Order*, United Nations University Press, New York, pp. 3-19.

Strange, Susan (1998), *Mad Money: When Markets Outgrow Governments,* Ann Arbor – University of Michigan Press, Michigan.

Strange, Susan (1999), "The Westfailure system", *Review of International Studies 25,* pp. 345-354.

Strauss-Kahn, Dominique (2008), *Interview with IMF Managing Director Dominique Strauss-Kahn*, Cajing Magazine, <http://www.imf.org/external/np/vc/2008/110808.htm>.

Subacchi, Paola (2008), "New power centres and new power brokers: are they shaping a new economic order?", *International Affairs*, Vol. 84, Nº 3, pp. 485-498.

Szabo de Carvalho, Ilona y Abramovay (2008), Pedro, *Violencia Armada y Desarrollo,* VivaRio, Rio de Janeiro, <http://www.comunidadesegura.org/?q=en/node/39032>.

The Boston Consulting Group (2007), *The 2008 BCG 100 New Global Challengers,* BCG Report, Boston, <http://www.bcg.com/impact_expertise/publications/files/New_Global_Challengers_Feb_2008.pdf>.

The Boston Consulting Group (2006), *The New Global Challenges. How 100 Top Companies from Rapidly Developing Economies are Changing the World,* BCG Report, Boston, <http://www.bcg.com/publications/files/New_Global_Challengers_May06.pdf>.

The Economist (14.09.2006), *The New Titans,* <http://www.economist.com/surveys/displayStory.cfm?story_id=7877959>.

The Economist (15.11.2007), *Emerging Economies,* <http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=10136509>.

The Economist (17.05.2008), *Special Report "Paradise Lost",* <http://www.economist.com/specialreports/displayStory.cfm?story_id=11325347>.

The Economist (25.10.2008), *Emerging Markets - A Taxonomy of Trouble*, <http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=12481004>.

The Economist (23.10.2008), *The financial crisis - Into the Storm*, <http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=12471135>.

The Economist, *Country Briefing Brazil,* <http://www.economist.com/countries/Brazil/profile.cfm?folder=Profile%2DEconomic%20Data>.

The Economist (2009), *The World in 2009,* Economist, London.

Tooze, Roger (2000), "Ideology, Knowledge and Power in International Relations and International Political Economy", en: Rosenau, Lawton, Verdun, *Strange Power – Shaping the parameters of international relations and international political economy,* Ashgate, Burlington.

Transparency International (2004), *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2004*, Berlín,

<http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corrupcion_en_america_latina/americas_gcb>.

Truman, Edwin M. (2006), "Implications of Structural Changes in the Global Economy for its Management", *Paper delivered at the World Economic Forum — Reinventing Bretton Woods Committee Roundtable on Global Savings and Investments Patterns and the Changing Structure of the World Economy,* Peterson Institute for International Economics.

UNCTAD (2002), *FDI in brief — Brazil,* <www.unctad.org/sections/dite_fdistat/docs/wid_ib_br_en.pdf>.

UNCTAD (2006), *World Investment Report 2006 — FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development,* UNCTAD/ UN, Ginebra/Nueva York, <http://www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf>.

UNCTAD (2008), *Development and Globalization: Facts and Figures,* UNCTAD/ UN, Ginebra/ Nueva York, <http://www.unctad.org/en/docs/gdscsir20071_en.pdf>.

UNCTAD (2008a), *World Investment Report 2008 — Country Fact Sheet Brazil,* <www.unctad.org/sections/dite_dir/docs/wir08_fs_br_en.pdf>.

UNCTAD (2008b), *World Investment Report 2008,* <http://www.unctad.org/en/docs/wir2008_en.pdf>.

United Nations Climate Change Conference (2009), *The Essentials of Copenhagen,* <http://en.cop15.dk/news/view+news?newsid=876>.

United Nations Climate Change Conference (2009), *Todd Stern: Brazil is in ideal position to show global leadership,* <http://en.cop15.dk/news/view+news?newsid=1841>.

UNODC (2008), *South-South cooperation fights organized crime,* <www.unodc.org/unodc/en/frontpage/south-south-cooperation-fights-organized-crime.html>.

Unión Europea-Brasil (2008), *Asociación Estratégica – Agenda de Acción Común,* <http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/docs/2008_joint_action_plan_en.pdf>.

Vallés Martínez, Miguel S. (2000), *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*, Síntesis, Madrid.

Valler Filho, Wladimir (2007), *O Brasil e a Crise Haitiana – A cooperação técnica como instrumento de solidariedade de ação diplomática,* Editora Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.

Vanguardia Dossier (2004), *Potencias Emergentes – China, India, Brasil y Sudáfrica,* julio/septiembre 2004, <http://www.vanguardiadossier.com/img/lvg200406.pdf>.

Varas, Agusto (2008), *Brasil en Sudamérica: De la indiferencia a la hegemonía*, FRIDE, Madrid, <http://fride.org/publicacion/415/brasil-en-sudamerica-de-la-indiferencia-a-la-hegemonia>.

Vernon, Raymond (1966), "International investment and international trade in the product cycle", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 80, Nº 2, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Vigevani, Tullo; Wanderley, Luiz Eduardo Wanderley y Cintra, Rodrigo (2006), "Ação internacional das cidades no contexto da globalização", *Cadernos Cedec nº 80,* Pontífica Universidade Católica de São Paulo, <http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD80.pdf>.

Vigevani, Tulo y Ramanzini, Haroldo Jr. (2009), "Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración", *Nueva Sociedad 219,* Buenos Aires, <www.nuso.org>.

Villares, Fabio (ed.) (2006), *Índia, Brasil e África do Sul – perspectivas e alianças,* Editora UNESP, São Paulo.

Waiselfisz, Julio Jacobo (2008), *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2008,* Brasília/São Paulo, <http://www.ritla.net/index.php?option=com_content&task=view&id=2314&Itemid=147>.

Wallerstein, Immanuel (1974), *The Modern World-System, vol. I, Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, New York/London.

Wallerstein, Immanuel (1980), *The Modern World-System, vol. II, Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750*, Academic Press, New York.

Wallerstein, Immanuel (1989), *The Modern World-System, vol. III, The Second Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730-1840's*, Academic Press, San Diego.

Wallerstein, Immanuel (2006), "La trayectoria del poder estadounidense", *The new left review,* Akal, Madrid.

Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics,* Randhom House, Nueva York.

Waltz, Kenneth (1995), "Realist Thought and Neorealist Theorie", en Charles W. Kegley, *Controversies in International Relations Theory,* St. Martin's Press, New York, pp. 67-82.

Waever, Ole (1996), "The rise and fall of the inter-paradigm debate", en Smith, Steve; Booth, Ken y Zalewski, Marysia, *International theory: positivism and beyond,* Cambridge University Press, Cambridge, pp. 149-185.

Waever, Ole (2004), "Discursive Approaches", en: Diez, Antje y Thomas, *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford.

Wendt, Alexander (1992), "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", *International Organization,* Vol. 46, N° 2, pp. 391-425.

Williamson, John (2001), "From Bretton Woods to Bipolarity: The Evolution of Thought on Exchange Rate Regimes, 1971-2001", *Paper prepared for presentation to the 30th Anniversary Conference of the Monetary Authority of Singapore, July 20, 2001*, Peterson Institute for International Economics, <http://www.piie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=417>.

Williamson, John (2004), "A Short History of the Washington Consensus", *Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference 'From the Washington Consensus towards a new Global Governance',* Peterson Institute for International Economics, <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.

Williamson, John (2008), "The Impact of the Global Financial Crisis on Brazil", *Speech delivered at the Brazilian-American Chamber of Commerce,* Peterson Institute for International Economics, Washington.

Wilson, Dominic y Purushothaman, Roopa (2003), "Dreaming with BRICs"*, Global Economics Paper*, Nº 99, <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf>.

Wohlforth, William C. (1999), "The Stability of a Unipolar World", *Internacional Security*, Nº 24, pp. 5-41.

Wohlforth, William C. (2007), "Unipolar Stability", *Harvard International Review,* Harvard.

World Bank (2007), "Chapter 1: The Outlook for Developing Economies", *Global Development Finance 2007*, <http://siteresources.worldbank.org/INTGDF2007/Resources/3763069-1179948748801/GDF07_Chap1.pdf>.

Youngs, Richard, "La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?", *FRIDE Documento de Trabajo,* Madrid, 2007.

# Anexo: Entrevistas de Investigación

Aboim, Isabel y Botelho, Leonardo (Departamento de Relaciones Internacionales, BNDES), entrevistados el 17.2.2009 en el BNDES, Rio de Janeiro, Brasil.

Aparicio, Cristina (Consejera Política, Embajada de Bolivia), entrevistada el 12.2.2009 en la Embajada de Bolivia en Brasilia, Brasil.

Burgsmüller, Christian y Pelant, Matyas (Sección para Asuntos Políticos, Económicos y de Información, Delegación de la Comisión Europea en Brasil), entrevistado el 12.2.2009 en la Delegación de la Comisión Europea en Brasilia, Brasil.

Cardim, Embajador Carlos Henrique (Director del Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), Ministério de Relações Exteriores), entrevistado el 11.2.2009 en el IPRI en Brasilia, Brasil.

Casanova, Lourdes (Profesora de INSEAD), entrevistada el 15.11.2008 por teléfono (Madrid-Paris).

Costa Vaz, Alcides (Profesor de la Universidad de Brasilia), entrevistado el 20.11.2007 y el 10.2.2009 en la Universidad de Brasilia, en Brasilia, Brasil.

Dorfler Ocampo, Embajador René Mauricio (Embajador de Bolivia en Brasil), entrevistado el 12.2.2009 en la Embajada de Bolivia en Brasilia, Brasil.

Farani, Ministro Marco (Director de la Agência Brasileira de Cooperação, Ministério das Relações Exteriores), entrevistado el 12.2.2009 en la Agencia Brasileña de Cooperación en Brasilia, Brasil.

Fonseca Jr., Embajador Gelson, entrevistado el 20.7.2008 y el 4.3.2009, Madrid.

Fortuna Biato, Marcel (Asesor Internacional, Gabinete Presidencial), entrevistado el 11.2.2009 en el Planalto, en Brasilia, Brasil.

Liston, Consejero Stephen M. (Consejero para Asuntos Políticos, Embajada de Estados Unidos en Brasil), entrevistado el 12.2.2009 en la Embajada de EEUU en Brasilia, Brasil.

Pimentel, Embajador Vicente (Embajador en Nueva Delhi, India y en Pretoria, Sudáfrica), entrevistado el 28.10.2008 en la embajada de Brasil en Pretoria, Sudáfrica.

Ramalho Rocha, Antonio Jorge (Profesor Universidad de Brasilia y Asesor del Gabinete del Ministro Extraordinário de Assun-

tos Estratégicos Mangabeira Unger), entrevistado el 10.2.2009 y el 23.7.2009 en la Universidad de Brasilia, en Brasilia y en Río de Janeiro, Brasil.

Saraiva, Miriam (profesora, Universidad Federal do Estado Rio de Janeiro), entrevistada el 16.2.2009, en Rio de Janeiro, Brasil.

Seixas Corrêa, Embajador Luiz Felipe (Embajador ante la OMC en Ginebra, Suiza y en Berlin, Alemania), entrevistado el 17.9.2008 en la embajada de Brasil en Berlin, Alemania.

Sennes, Ricardo (Director, Prospectiva Consultoría), entrevistado el 20.11.2007 y el 18.2.2009 en la sede de Prospectiva Consultoría en São Paulo, Brasil.

Spektor, Matías (profesor, Fundação Getulio Vargas), entrevistado el 16.2.2009 en la sede de la Fundação Getulio Vargas en Rio de Janeiro, Brasil.

Testa, Luis (Director General Adjunto, EADS Brasil), entrevistado el 18.2.2009 en la sede de EADS Brasil en São Paulo, Brasil.

| | |
|---|---|
| **Formato** | **15,5 x 22,5 cm** |
| **Mancha gráfica** | **10,9 x 17cm** |
| **Papel** | **pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)** |
| **Fontes** | **Gentium Book Basic 18/21,6 (títulos),** |
| | **Chaparral Pro 11,5/15 (textos)** |

El protagonismo y la creciente influencia de Brasil en importantes reuniones y foros multilaterales demuestra su ascenso como actor internacional en el contexto de un cambio estructural global. A pesar de la crisis financiera y económica mundial, la economía brasileña ha seguido creciendo y hoy en día constituye la sexta economía mundial. Esta publicación analiza el ascenso de Brasil como potencia emergente en el contexto de un orden internacional multi--céntrico caracterizado por profundos cambios estructurales en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución de poder.

El marco teórico enriquece el concepto del poder estructural de Susan Strange con elementos socialconstructivistas, lo cual permite un análisis innovador de ciertos elementos que contribuyen a explicar el surgimiento de potencias emergentes hasta ahora poco estudiados.

A continuación, la autora pone a prueba la validez de dicho enfoque teórico "post-strangeano", aplicándolo al caso de estudio del ascenso de Brasil como país emergente en el sistema internacional. Es esta visión sistémica, partiendo de las transformaciones en el sistema internacional, que permite analizar como los cambios en el poder estructural afectan las opciones, incentivos y costes para los actores internacionales en general y para Brasil como potencia emergente en concreto. El libro concluye ofreciendo un análisis prospectivo sobre cuál podría ser el papel de Brasil en la configuración de un nuevo orden mundial.

Julia Schünemann, PhD

Senior Researcher & Project Leader

Institute for Security Studies

ISBN 8576314290

9788576314295

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

www.funag.gov.br