



# La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe

Adrián Bonilla,  
Grace Jaramillo  
Editores



**FLACSO Secretaría General**  
Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

**Editores:**  
Adrián Bonilla Soria  
Grace Jaramillo

327.1

C392c La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe/ Adrián Bonilla Edit.; Grace Jaramillo, Edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO; CAF, 2014.  
130 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-275-4

1. CELAC – Política – América Latina. 2. Política internacional.  
I. Bonilla, Adrián Edit. II. Jaramillo, Grace Edit. III. Título.

**Créditos**

**Corrección de estilo:**

María Fernanda Morales

Impreso en San José, Costa Rica  
por Perspectiva Digital S.A.  
Octubre 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO o CAF ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

## ÍNDICE

Presentación. <i>Adrián Bonilla</i> .....	5
Introducción. La integración en la política exterior latinoamericana: Apuntes para el análisis. <i>Grace Jaramillo</i> .....	7
La política exterior de México: De Calderón a Peña Nieto. <i>Jorge Chabat</i> .....	27
La política exterior latinoamericana y caribeña y la CELAC: Los casos de Cuba, Haití y República Dominicana. <i>Antonio F. Romero G.</i> .....	45
Caricom Foreign Policy Since 2009: A Search for Coherence in National and Regional Agendas. <i>Jessica Byron</i> .....	79
Política exterior de los países centroamericanos: Una perspectiva general. <i>Carlos Murillo Zamora</i> .....	101
La política exterior de la Región Andina. <i>Diana Marcela Rojas</i> .....	119
La política exterior de Brasil en perspectiva: Del activismo internacional a la continuidad y pérdida del impulso. <i>Alcides Costa Vaz</i> .....	145
La política exterior del Cono Sur: Desafíos y oportunidades. <i>Paz Verónica Milet</i> .....	159
Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea. <i>Wolf Grabendorff</i> .....	175
La CELAC y el momento multilateral contemporáneo <i>Adrián Bonilla</i> .....	193
Relación de autores .....	207

## MEMORIAS DEL PANEL

### LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN PERSPECTIVA: DEL ACTIVISMO INTERNACIONAL A LA CONTINUIDAD Y PÉRDIDA DE IMPULSO

Alcides Costa Vaz<sup>73</sup>

La política exterior del Brasil vivió un fuerte dinamismo en los ocho años del Gobierno de Lula da Silva (2003-2010). Esta se desarrolló sobre la base de una articulación funcional entre, por un lado, los dictámenes de sus prioridades domésticas que apuntaban hacia el establecimiento de vínculos entre el crecimiento, el desarrollo económico y la inclusión social; y de otro, la elevación del perfil internacional del país y su proyección como actor frente al escenario regional, dispuesto a tomar iniciativas, compartir responsabilidades y participar activamente en la construcción de reglas y toma de decisiones sobre los grandes temas globales.

Además de los vínculos funcionales con necesidades y objetivos nacionales, la política exterior brasileña se apoyó en una fuerte reivindicación en favor de reformas de los principales mecanismos de gobernanza a nivel global, con el fin de reflejar una nueva realidad internacional crecientemente multipolar, en la cual los grandes países emergentes pasaban a tener un peso sin precedentes tanto en los ámbitos político, económico y de la cooperación para el desarrollo. De esta manera, se fortalecía también el multilateralismo como expresión congruente de aquella misma realidad. Este sesgo a favor de la multipolaridad y del multilateralismo tenía contrapartida en el esfuerzo de ampliar los márgenes de autonomía del país frente a las potencias tradicionales, y a los Estados Unidos, de modo particular.

Sobre estos supuestos, Brasil intensificó su acción regional, enfatizando en la articulación de instituciones genuinamente sudamericanas, impulsó un gran número de iniciativas de cooperación sur-sur, teniendo América del Sur y África como prioridades. Actuó, además, con otros países emergentes tanto en los espacios multilaterales como

---

<sup>73</sup> Profesor adjunto y docente del programa de posgrado del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.

por medio de coaliciones como el IBSA, el BRICS y el G-20, planteando una agenda que reflejaba las preocupaciones con las asimetrías de poder, el desarrollo social, el combate al hambre y la pobreza, pero con las energías renovables y la sostenibilidad ambiental.

Favorecido por la relativa estabilidad y por el crecimiento de la economía global y, particularmente, por el fuerte incremento de la demanda por materias primas y alimentos, las medidas económicas resultaron en el crecimiento de las exportaciones y del PIB, así como en expresivos superávits comerciales e incremento de las reservas internacionales. Brasil logró atravesar los dos años siguientes a la crisis financiera iniciada en septiembre de 2008, sin cuestionamientos fundamentales a su política económica, a su modelo de desarrollo o a su estrategia de política exterior, por lo que no hubo demandas de revisión más profundas o sustantivas.

Habiendo sido electa presidenta del Brasil, a raíz del éxito del gobierno de Lula da Silva, Dilma Roussef optó por dar continuidad y profundizar el modelo de desarrollo con el cual la política externa había establecido una suerte de simbiosis. No obstante, el alcance y los efectos de la crisis económica global daban muestras de no haber sido integralmente superados, por lo que se sumaron presiones inflacionarias provenientes del crecimiento del gasto público durante los dos últimos años del gobierno de Lula da Silva. A esto se sumaron los efectos de la disminución de la demanda de productos exportables del Brasil y de las medidas económicas asumidas por los principales socios económicos en respuesta a la persistencia de la crisis económica internacional. Esto implicó una fuerte atención en la esfera económica por parte del nuevo Gobierno y, por consiguiente, una pérdida de impulso en la política exterior. Es necesario anotar que, en sus primeros meses como presidenta, Roussef tomó decisiones que señalaban ajustes respecto a temas como los intereses norteamericanos en el Programa FX-2 y las relaciones con Irán.

Los ajustes mencionados no implicaban en ningún sentido una crítica o intento de alejarse de las orientaciones estratégicas de política externa heredadas de Lula da Silva. Por el contrario, en su discurso frente al Congreso Nacional al asumir el cargo presidencial, Dilma Roussef ratificó los valores clásicos de la diplomacia brasilera:

promoción de la paz, respecto al principio de la no intervención, defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento del multilateralismo. Asimismo, le dio prioridad a la región, en particular, a América del Sur, principalmente al MERCOSUR y la UNASUR; el combate al hambre y a la pobreza, el acercamiento creciente con los países africanos, asiáticos y del Medio Oriente; la ampliación de los vínculos con los demás países emergentes y la condena al terrorismo, a la proliferación nuclear y al crimen organizado transnacional y, la defensa de reformas de los principales mecanismos de gobernanza global<sup>74</sup>. Básicamente, las mismas prioridades de la política externa de su antecesor. Por lo tanto, y de modo general, en los últimos tres años que corresponden también al mandato de la Presidente Dilma Roussef, la política exterior de Brasil no ha experimentado inflexiones o cambios substantivos. Por el contrario, el impulso de continuidad ha sido una característica marcada.

Sin embargo, la continuidad no oscurece el hecho de que existen importantes diferencias entre las dos administraciones en materia de política exterior que resultan, en cierta medida, de las idiosincrasias de las personalidades de ambos mandatarios, pero que no se resumen esencialmente a cuestiones de personalidad y de estilo. En efecto, mucho se habla y se escribe sobre el supuesto menor interés personal de parte de Dilma Roussef por la política exterior, como una suerte de clave para comprender el estancamiento de esta política en años recientes. Es cierto que Roussef no tiene el mismo carisma, habilidad de comunicación y sentido de liderazgo demostrados por Lula da Silva en el ámbito internacional, pero tampoco se debe acreditar a estas diferencias las evaluaciones más críticas que pesan sobre la política externa de la mandataria.

Posiblemente, las principales diferencias en este ámbito se establezcan en cuanto a los impactos y resultados de las opciones estratégicas asumidas, que se expresaron de forma más inmediata y tangible en el período de Lula da Silva, pero que se han agotado, paulatinamente, a partir de 2011. Se observó también que las condiciones políticas y, sobre todo económicas, se volvieron mucho más restrictivas para sustentar el tipo de protagonismo observado en el período anterior,

---

74 Discurso de posesión de Dilma Roussef, en el Congreso Nacional, 01.03. 2011.

restando impulso a la política exterior. Asimismo, puede ser también demasiado simplista resumir el estancamiento de la política exterior, esencialmente, a factores circunstanciales. Seguramente, a las dos clases de factores identificados hasta el momento se suma la dificultad que demuestra el gobierno de Rouseff de ofrecer respuestas creativas a lo que se ha consolidado como una tendencia inercial de su política exterior, con sus limitados avances y, al contexto externo que se ha vuelto más adverso de lo que lo fue para su antecesor. Así, la inexistencia de aspectos sustantivos novedosos -sea a nivel estratégico o táctico- y la dramática pérdida de impulso en los principales espacios multilaterales han bajado el perfil internacional del país y han situado la actual política externa brasileña en un tono significativamente más retraído que durante el Gobierno de Lula da Silva.

### **Prioridades y objetivos mantenidos con ajustes puntuales**

Las prioridades de política exterior están definidas en función de los siguientes objetivos: a) ampliar márgenes de autonomía internacional; b) promover oportunidades de desarrollo económico y social asegurando la estabilidad a partir del entorno regional; c) ejercer influencia efectiva en el debate internacional y en la construcción de reglas y toma de decisiones sobre la gobernanza global; d) favorecer el fortalecimiento de la multipolaridad y del multilateralismo; e) lograr equilibrio en las relaciones con las grandes potencias; f) aumentar la capacidad de protección de los intereses y de los nacionales brasileiros en el exterior.

Dichos objetivos se desarrollan, a su vez, en un segundo conjunto de objetivos de naturaleza más operacional, entre los cuales está consolidar las instituciones regionales dedicadas a diálogo político, cooperación e integración; la defensa de la necesidad de reformar las organizaciones y regímenes internacionales, en particular, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para que expresen las nuevas realidades políticas, económicas y estratégicas; promover el acercamiento y articulación de iniciativas con los demás países emergentes en los espacios multilaterales como el G-20 y en el ámbito de organismos propios como el IBSA y el BRICS; fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, principalmente, con los países sudamericanos y de África occidental. De estos objetivos operacionales se puede

deducir también los propios instrumentos que el país ha privilegiado en su acción internacional y que apuntan hacia la centralidad de las asociaciones estratégicas bilaterales y dentro de los organismos multilaterales globales y regionales, las coaliciones internacionales como el G-20 y los BRICS y la cooperación para el desarrollo.

En lo que atañe a las asociaciones estratégicas bilaterales, es importante señalar que hay una creciente valoración del acercamiento con los Estados Unidos y la Unión Europea, que representa un ajuste emprendido por la presidenta Rousseff, con el propósito de extraer beneficios como la atracción de inversiones, incremento del comercio, desarrollo y acceso a tecnologías y la consolidación del país como importante interlocutor en temas políticos y económicos de la agenda global. Al mismo tiempo, y más allá del ámbito económico, Brasil ha construido también alianzas con un diverso conjunto de países en el campo de la cooperación en defensa, procurando dar seguimiento a las directrices de su Estrategia Nacional de Defensa en lo que atañe al desarrollo tecnológico en los sectores considerados indispensables para la defensa (nuclear, aeroespacial y cibernética), así como al fortalecimiento y expansión de la industria nacional de material bélico y de seguridad.

En este sentido, es posible afirmar que se ha valorado el bilateralismo desde una perspectiva más pragmática, con miras a lograr resultados tanto en el corto como en el mediano plazo. Esta valoración de ejes bilaterales, aunque no represente una inevitable contradicción con la prioridad otorgada al multilateralismo, plantea, también, dificultades, particularmente, en la dimensión comercial, como lo demuestran las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. En estos escenarios se ha buscado fórmulas que permitan al país avanzar en las propuestas bilaterales, lo que implica fragilizar la ya débil unión aduanera del bloque. Respecto a las coaliciones, estas siguen activas, aunque su funcionalidad y eficacia dentro de contextos multilaterales como el G-20 y la OMC se han puesto también en cuestionamiento, en razón de las dificultades que enfrentan estos mismos organismos. La persistencia de la crisis del multilateralismo impulsa una tendencia hacia el bilateralismo y al regionalismo frente al cual, las coaliciones exhiben dificultades en hacerse funcionales. La cooperación para el desarrollo que fue fuertemente expandida en el gobierno de Lula da

Silva, en particular, con los países vecinos y con países africanos, se ha estancado en razón de sucesivos cortes presupuestarios. Esto planteó dudas sobre la disposición del Brasil en sostener la prioridad conferida a las relaciones con los países africanos, que demandaron manifestaciones de reafirmación de voluntad política por parte de la diplomacia y de la propia Presidente Dilma Rousseff. Además de esto, la perspectiva de cambios institucionales en este ámbito ha afectado directamente a la Agencia Brasileña de Cooperación, que se encuentra ahora sometida a gran incertidumbre sobre su futuro.

Como se ha dicho ya, condiciones económicas más restrictivas han tenido como consecuencia una sensible reducción del dinamismo de la política exterior en los últimos tres años. Esto ha alimentando el debate interno con, por un lado, críticas a la inercia gubernamental atribuida, a su vez, al sesgo ideológico que mantiene el país relativamente apartado de las principales tendencias y dinámicas de la economía global, y, por parte del Gobierno brasileiro, se ha defendido con los resultados logrados en los ámbitos económico, social y externo, bajo el contexto de la crisis financiera global. En este debate, dos aspectos económicos asumen importancia crítica: primero, la dificultad de reproducir las elevadas tasas de crecimiento económico de la segunda mitad de la primera década del milenio y; segundo, la posibilidad de seguir atrayendo inversiones que permitan al país sostener el equilibrio en sus cuentas externas en un contexto de pérdida de dinamismo de sus exportaciones, deterioro de la balanza comercial y de crecientes presiones cambiarias.

A pesar de que el país disponga de robustas reservas internacionales, las condiciones económicas han alimentado interna y externamente percepciones de que el país se ha vuelto ahora mucho más susceptible al contexto económico externo y a las respuestas de sus interlocutores regionales y globales a las adversidades económicas que también enfrentan, planteando a su vez, una creciente incertidumbre sobre el futuro de la economía del país. Este aspecto es de suma importancia, una vez que la estrategia de la política exterior sostenida a lo largo de la última década y la construcción de la imagen internacional del país se basaron en los logros y avances económicos que permitieron, a su vez, un inédito progreso social. En este sentido, es importante subrayar el impacto de la sorpresiva ola de protestas sociales iniciada

en junio de 2013 en el contexto de la realización de la Copa de las Confederaciones. Estas movilizaciones cuestionaron la eficacia de las políticas públicas en sectores esenciales como transportes, seguridad pública, educación y salud, estableciendo un contraste entre la auto-percepción y el discurso del Gobierno sobre los avances económicos y sociales alcanzados, por un lado, y las expectativas, demandas y percepciones de amplios sectores de la sociedad brasileña por el otro. Esto tuvo un impacto negativo sobre la imagen externa del país.

Al mismo tiempo, las dificultades económicas inmediatas como mantener la inflación dentro de la meta definida por el mismo gobierno, el fuerte crecimiento del gasto público, la presión cambiaria y el bajo crecimiento económico se suman a factores de naturaleza más estructural como la baja competitividad de la industria y de las exportaciones de manufacturas, la insuficiente inversión en la infraestructura de transportes, energía y la baja calidad de los servicios públicos, resultando en una acelerada erosión del optimismo con que eran evaluadas las perspectivas económicas del Brasil tanto interna como externamente. Este proceso transcurre teniendo como telón de fondo el cambio de perspectivas sobre los BRICS y las dificultades económicas de los principales socios económicos del Brasil. Se resquebrajan así los elementos centrales de la estrategia internacional que el país ha perseguido a lo largo de poco más de una década, sin que resulten claros los nuevos delineamientos de corto y mediano plazo para responder a los retos políticos y económicos internos y externos que están por venir.

### **Los logros y avances recientes**

El Gobierno ha hecho una evaluación positiva de su acción externa en este contexto. En su discurso de despedida como Canciller, en agosto de 2013, el Embajador Antonio Patriota hizo referencia a cuatro aspectos que definen -en su visión- los principales logros de su gestión al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil: a) la profundización de la integración regional; b) la ocupación de espacios en la escena internacional; c) la contribución del Brasil a los debates políticos y conceptuales; d) la defensa de intereses específicos por la vía de la diversificación de asociaciones estratégicas en las áreas del comercio, inversiones, innovación y ciencia y tecnología.

No cabe dudas sobre el sentido positivo que está presente en cada uno de estos aspectos. Sin embargo, un análisis más detallado de los mismos invita a relativizar sus impactos y la propia valoración que se les atribuye. Por ejemplo, el discurso oficial que enaltece la ampliación y profundización del MERCOSUR contrasta fuertemente con la acentuada erosión del tejido político y de la imagen externa del bloque, duramente golpeados por el abandono de la disciplina comercial. Esto fue aún más evidente en las recientes negociaciones comerciales con la Unión Europea y, en las sucesivas medidas proteccionistas puestas en marcha por el gobierno argentino, así como el tema aún pendiente de la reincorporación plena del Paraguay al bloque.

Sobre la ocupación de importantes espacios decisivos, el Canciller se refiere al nombramiento de destacadas figuras políticas y diplomáticas del país para cargos directivos en organismos internacionales, como han sido los casos de José Graziano para la Dirección General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO); de Paulo Vanucci para la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Organización de los Estados Americanos y, la más emblemática, del Embajador Roberto Azevêdo, para la Dirección General de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Más recientemente, la presidencia de la Comisión de Construcción de la Paz de Naciones Unidas se sumó a estos logros. Estos nombramientos resultaron de articulaciones político-diplomáticas muy bien manejadas y expresan, a juicio de la propia diplomacia brasileña, la preocupación del país con los temas y ámbitos multilaterales, el reconocimiento del rol positivo que el país ha cumplido y que debe seguir cumpliendo para revitalizar el multilateralismo; así como la promoción de causas como el combate al hambre, la promoción de los derechos humanos y la liberalización del comercio internacional sobre bases equitativas.

En términos prácticos, sin embargo, estos no son más que logros simbólicos. Ninguno de los personajes con cargos directivos puede actuar en defensa de los intereses del país, sino en defensa de los objetivos de las instancias que integran como dirigentes máximos. En este sentido, se puede considerar que el éxito logrado con dichos nombramientos guardó relación directa con la pro actividad brasileña en aquellas instancias, en una proporción superior a la que se espera

resulte de tener brasileños al frente de estas importantes instituciones internacionales y la consecución de los objetivos e intereses nacionales en las mismas. Asimismo, ofrece un argumento discursivo en favor de la proyección internacional lograda por Brasil, como parte de una política de construcción de prestigio que el país ha perseguido en la última década.

La contribución del Brasil a los debates políticos y conceptuales sobre grandes cuestiones globales como medio ambiente, desarrollo sustentable, cambio climático, derechos humanos y seguridad humana ha sido efectiva. Al respecto, cabe señalar que a pesar de no haber correspondido a las expectativas generadas en cuanto el fortalecimiento del régimen ambiental, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como Rio+20, realizada en la ciudad de Río de Janeiro en 2012, representó una oportunidad singular para que Brasil adelantara sus perspectivas sobre los desafíos a la sustentabilidad. Esto se expresó en un documento puesto en circulación por el Secretario General de las Naciones Unidas a pedido del Gobierno brasileño.

No obstante, el aporte conceptual de mayor alcance e impacto político internacional fue el referido a la responsabilidad al proteger (*Responsability to Protect -R2P-*), una propuesta que expresa las principales preocupaciones del Brasil sobre el riesgo de apropiación del principio de la Responsabilidad de Proteger para legitimar intervenciones militares que resultan en niveles de violencia y de victimización superiores a los que se debería prevenir y evitar o, en la extrapolación de los mandatos expedidos desde el Consejo de Seguridad, para cumplir objetivos políticos de las partes o de algunas de ellas, como fue observado en el caso de la intervención en Libia y que resultó en la deposición y muerte de Gadafi por la oposición y en la persistencia de un cuadro de violencia e ingobernabilidad política. La nota conceptual brasileña, sometida a la discusión de la comunidad internacional, suscitó reacciones opuestas, pero logró establecer un amplio debate sobre las condiciones para la intervención y aplicación de la fuerza en situaciones de crisis humanitarias, que ha hecho avanzar la agenda y los términos del debate político sobre las intervenciones humanitarias.

La ampliación y diversificación de las asociaciones estratégicas como forma de lograr una más eficiente promoción de intereses en ámbitos y áreas temáticas específicas representa una preocupación real de parte de la diplomacia brasileira y del *establishment* de la industria y del comercio exterior. Sin embargo, es impulsada con un sentido fuertemente defensivo frente a la gradual erosión de la competitividad de las exportaciones de bienes industriales, incluso, dentro del mercado latinoamericano y también al proceso de primarización de las exportaciones brasileñas observado fuertemente en este último decenio. En este sentido, cabe destacar que dichas asociaciones o alianzas estratégicas no han ofrecido resultados tangibles que permitan evaluarlas de modo objetivo en su efectividad. No cabe dudas sobre su importancia como dimensión instrumental de la política exterior tanto en el ámbito político y estratégico, como también en el campo económico y científico-tecnológico, pero hasta el momento no se han constituido en dimensiones centrales de un patrón de inserción internacional más congruente con los dictámenes de la competitividad.

### **Los instrumentos de la política exterior**

De modo general, se observa que la Cancillería brasileña sigue ocupando y cumpliendo espacios y roles centrales en la formulación y conducción de la política exterior. Sin embargo, son, también evidentes, las dificultades y los límites de la propia Cancillería para sostener dicha centralidad, dada la fuerte diversificación de los intereses, agentes y espacios de la acción externa del país, a partir de la propia esfera gubernamental, a lo que se suman los actores y las iniciativas privadas y de la sociedad civil, así como las crecientes demandas externas dirigidas al país. Esta fuerte expansión y diversificación de actores y agendas plantean un importante desafío de coordinación, de toma de decisiones y de interacción con la clase política, con la academia y con la sociedad civil en general. Más allá de esto, cuestiona la forma como tradicionalmente se concibe el entendimiento del deber ser de la política exterior.

En este sentido, es importante destacar la creciente presencia del sector de Defensa en el ámbito de la política externa observada en los últimos tres años y que resulta de la gradual formación y consolidación

de la agenda internacional del Ministerio de Defensa, demandando la construcción de canales institucionales para el diálogo entre éste y la Cancillería, hecho novedoso y que señala una evolución positiva en el ámbito institucional.

Al mismo tiempo, también el sector privado ha procurado establecer y consolidar sus propios mecanismos para participar del debate y de las iniciativas de política exterior en distintos ámbitos, como la promoción comercial y de inversiones, la conducción de las negociaciones económicas internacionales, la cooperación para el desarrollo y la integración económica. A pesar de la receptividad y del reconocimiento por parte de la Cancillería de que esta creciente proyección de intereses de diversos actores es un desdoblamiento natural y positivo de la democracia y de la proyección internacional de los intereses de la sociedad brasileña, la cultura institucional fuertemente consolidada del Ministerio de Relaciones Exteriores busca mantener el control político sobre la agenda externa de las demás instancias gubernamentales. Se suma a esto el sesgo autonomista de las burocracias brasileñas, lo que genera dificultades para un genuino y efectivo ejercicio de coordinación y de inclusión en el proceso de formulación y de toma de decisiones en política exterior. En este sentido, es importante subrayar que el estancamiento de los principales ejercicios de negociaciones comerciales multilaterales ha restado impulso al proceso de diálogo entre la Cancillería y el sector productivo, lo que representaba un importante avance en el sentido de la participación de los actores económicos y sociales en la formulación de las estrategias de negociación internacional del país.

Fundamentalmente, el patrón de toma de decisiones no ha sufrido alteración significativa. Sigue fuertemente concentrado en y dentro de instancias de la Cancillería y en la Presidencia de República, mientras el Congreso y los partidos políticos siguen ocupando espacios muy marginales en este sentido. Este cuadro contrasta con la importancia que ha cobrado la dimensión internacional y, por consecuencia, la política externa, para la política y la economía del país, representando un reto político, jurídico e institucional que no ha sido todavía adecuadamente contemplado por el Gobierno y por la sociedad brasileña.

## Conclusiones

Del análisis anterior se desprende que la política exterior brasileña enfrenta la necesidad de plantearse el ajuste a las nuevas condiciones domésticas y externas que le han restado impulso en los últimos tres años, una vez que el intento de hacerlo desde la misma plataforma e instrumentos heredados del Gobierno de Lula da Silva no ha permitido sostener los avances internacionales logrados en la década anterior. Más que retrocesos, hay claras señales de cierto agotamiento y, consecuentemente, pérdida de eficacia de la política exterior, a pesar de algunos logros parciales de naturaleza más simbólica o conceptual, observados en los tres últimos años. De modo general, Brasil se enfrenta con una realidad en la cual los principales vectores de su inserción, como el multilateralismo y el regionalismo, están igualmente afectados por una fuerte parálisis política que es interpretada, de forma creciente, como síntomas de una crisis frente a la cual se plantean respuestas que apuntan a un escenario de fragmentación dictada por nuevos arreglos bilaterales, inter-regionales en los cuales tanto las coaliciones multilaterales como las iniciativas regionales y subregionales, en las cuales Brasil se ha apoyado fuertemente en los últimos años para promover su inserción política internacional, dejan de ser funcionales. Por esto, los movimientos recientes que suelen expresar algún sentido de cambio en la política exterior brasileña responden más a un sentido pragmático que programático e implican la aceptación del sacrificio de importantes pilares de su acción externa en años pasados, como es el ejemplo del propio MERCOSUR. En este sentido, la cercanía del proceso electoral ofrece la oportunidad para avanzar el debate interno sobre los rumbos posibles de la política exterior, pero también implica la posibilidad de que prevalezca, en el horizonte de corto plazo, la tendencia inercial de pérdida de impulso de la política exterior.

Para contrarrestar estos desafíos, y en razón del rol clave que juega Brasil en la integración regional, es de suma importancia que el mismo siga actuando a favor del mantenimiento de niveles de inversión que favorezcan la economía regional en su conjunto, evitando un acentuado deterioro tanto político como económico en su entorno. Al mismo tiempo, es importante valorar los espacios de diálogo político y de cooperación como la UNASUR y la CELAC, como foros de discusión

y evaluación de la coyuntura regional y global, para la identificación de líneas de acción que puedan ser compartidas, sobre todo frente a las fuerzas centrífugas presentes en la región y que ponen en relieve la necesidad de replantearse las bases y el enfoque del regionalismo hacia el futuro. Un mayor acercamiento del sector productivo y de las fuerzas políticas y sociales, tanto a los espacios de formulación y de toma de decisiones en materia de política exterior, como a los organismos regionales, sigue siendo un reto para el Brasil. Pues cada vez la concertación es más necesaria para la gestación de una agenda regional, al mismo tiempo legítima y factible en sus propósitos y acciones.