

Reseñas

Un Atlas pionero e innovador para los países del Sur

Bernabé MALACALZA

Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina
b.malacalza@conicet.gov.ar

Carlos R. S. Milani, Enara Echart Muñoz, Rubens de S. Duarte y Magno Klein (2015) *Atlas de la política exterior brasileña*. Buenos Aires: CLACSO - UERJ, 135 pp. ISBN 978-987-722-081-0.

Un *Atlas* es una colección sistemática y ordenada de mapas, imágenes, gráficos, matrices y cronologías de diversa índole. Sin embargo, es mucho más que eso: es una síntesis del conocimiento sobre la historia, el territorio y las actividades humanas que en éste se producen, sean en su relación con el mundo, con la propia región o hacia dentro de sus fronteras entre las unidades que componen ese espacio geográfico. Etimológicamente, *Atlas* significa “que carga con el mundo” y, por ello, un *Atlas* representa la posibilidad de acceso a algo esencial e inherente a las relaciones internacionales: la interpretación del(los) mundo(s) a través del conocimiento de sus estructuras, dinámicas, actores e interacciones.

Las relaciones internacionales, así como la política exterior que emana de los Estados, principales actores del sistema-mundo —aunque es importante subrayar que no son los únicos—, no pueden prescindir de abordar el problema esencial del tiempo: la idea de que existen series de tiempo, cambios de época y *turning points* o bisagras que permiten diferenciar —y comparar— lo cambiante y lo permanente en distintos campos de la actividad humana. Un *Atlas* es justamente un instrumento que permite un viaje de observación y análisis a través de fotos insertas en películas que componen la(s) compleja(s), variada(s) y diversa(s) escala(s) del(los) mundo(s) en cuestión. Nada más y nada menos, un *Atlas* contiene aquello que el brillante historiador Eric Hobsbawm llamaba “la curiosa ambición de saber cómo se forma el espíritu de los tiempos”¹.

¹ A. Panfichi: “Una entrevista con Eric Hobsbawm (1992)”. A *Contracorriente*, vol. 7, núm. 3, 2010, 361-373. [En URL: <http://www.ncsu.edu/acontracorriente/spring_10/misc/Panfichi_Entrevista.pdf>. Consultado el 14 de Octubre de 2015].

El *Atlas de la Política Exterior Brasileña* es una obra estética y —a la vez— sociopolítica y cultural que viene a llenar un vacío histórico en las relaciones internacionales, sean de Brasil o de cualquier otro país del mundo, marcado por la evidente ausencia de compendios didácticos y creativos que permitan abordar de manera multidisciplinaria el importante segmento de la disciplina que constituye la política exterior. Se trata de un estudio pionero que goza, además, de la dicha de ser el primero en la historia de Brasil sobre esta materia y, si se nos permite, también la de ser la primera contribución en la región latinoamericana abocada a tamaña tarea. Es, por lo tanto, un atlas sobre la política exterior de Brasil, pero más que ello: la puesta a disposición de una serie de herramientas teóricas y metodológicas —la mayoría de ellas surgida de la fructífera cooperación entre el *Ateliê de Cartografia de Sciences Po* y *Labmundo-Rio*— para el conocimiento y uso de colegas de otros países que pretendan adoptar esta práctica innovadora de recolección y análisis de la información.

Más allá del caso brasileño, nos importa a los latinoamericanos e iberoamericanos preguntarnos: ¿por qué es —o debería ser— útil un *Atlas de la Política Exterior*? La peculiar atracción que despierta este compendio publicado conjuntamente por IESP-UERJ y CLACSO viene a justificarse por lo que abre más que por lo que encierra, por lo que suscita más que por lo que explica. Así como esta compilación permite deslizarnos en el tiempo y en los temas que abarcan la inserción de Brasil en el mundo, es también una llave de acceso para la ciudadanía a la política exterior y sus patios interiores.

Tradicionalmente, la política exterior ha estado encapsulada al ámbito palaciego de las embajadas o de la diplomacia tradicional sea en tiempos de paz o de guerra. Este libro es una bocanada de aire fresco para quienes procuren “abrir” y ampliar la comprensión de la política exterior más allá de la actuación de las Cancillerías, los Ministerios o las embajadas. En los tiempos que corren, la diplomacia tradicional no ha sido sustituida ni apagada, pero se encuentra sujeta a una mayor presión por parte de los ciudadanos, los sujetos democráticos, sea ello como resultante del proceso de revolución de las comunicaciones o como el producto de una mayor demanda de democratización por parte de la sociedad civil por conocer qué se hace y cómo se hace en materia de vinculación del país con el mundo. El *Atlas* es, por lo tanto, un instrumento que aporta hacia la profundización de la diplomacia pública y el acceso a la información de la ciudadanía, que nos invita a analizar la política exterior sobre la base de información, sobre la solidez de la evidencia empírica comprobada.

Así como resulta una contribución a los procesos de democratización de la política exterior, esta original propuesta planteada por el equipo compuesto por Carlos Milani, Enara Echart, Rubens de S. Duarte y Magno Klein constituye también un aporte para la actividad de docencia e investigación. Se trata, como bien fundamentan sus autores, de dismantelar la idea anacrónica de una política exterior perenne guiada por el interés nacional intocable y permanente, protegida de influencias de politización o ideologización gracias al aislamiento o a la malla contenedora apa-

rentemente impuesta por Itamaraty. En consonancia con la perspectiva del Análisis de Política Exterior, el *Atlas* plantea un entendimiento en otro sentido: la política exterior es vista como una política pública *sui generis*, que cambia en función de intereses —en plural— que se (re)definen en cada esfera temática. No hay, por tanto, una política de Estado inmóvil, sino “orientaciones estratégicas, opciones políticas y modelos de desarrollo que pueden variar a lo largo de la historia y de acuerdo con la coyuntura (su faceta de política gubernamental)” (p. 5). Como sostiene Maria Regina Soares de Lima, “la política exterior sale del aislamiento y pasa a formar parte de las políticas públicas” (p. xiv).

El *Atlas* posee un formato de libro, y —a la vez— resulta una herramienta interactiva también disponible en formato digital en los idiomas portugués y español, lo que hace de este trabajo una experiencia novedosa de compartir información entre un público atento por el devenir de la política exterior brasileña en un contexto de ascenso de este país como potencia emergente. Su estructura y organización en cinco capítulos intenta cubrir aspectos de la historia y de la identidad, las capacidades materiales y los recursos —tanto los abundantes como los escasos— y el entramado de actores que influyen en el *agenda-setting* de la política exterior de Brasil, conjuntamente con la compleja y variada serie de temas que componen la agenda de la inserción actual del país en el mundo y en la región sudamericana. Los capítulos se titulan: 1) *Formación de Brasil*; 2) *Brasil, ¿potencia emergente?*; 3) *Actores y agendas*; 4) *América del Sur, ¿destino geográfico de Brasil?*; y 5) *Nuevas coaliciones, multilateralismo y Cooperación Sur-Sur*.

El Capítulo 1 aborda los aspectos históricos, sociopolíticos, socioeconómicos y culturales que constituyen el “cemento” de la construcción del Estado-nación brasileño desde la época colonial hasta nuestros días. Algunos de estos rasgos hacen de Brasil un país excepcional dentro de la región, en función de la especificidad de su proceso de independencia, su composición étnica y lingüística, su pasado imperial y su territorio de dimensiones cuasi continentales. Otros muestran aspectos salientes de la historia de sus relaciones internacionales, como la estrecha relación con el hegemon Estados Unidos tanto en el ámbito político-diplomático como en el económico-comercial; o la relación entre la idea de desarrollismo y el proyecto nacional conformado a lo largo del siglo XX, una idea que cambia en ese decurso y toma nuevos matices con el advenimiento de la globalización y el nuevo orden internacional en los albores del siglo XXI. Finalmente, este capítulo cierra con una muestra de la diversidad cultural y el pluralismo étnico del Brasil actual puesta en perspectiva histórica. Particularmente, se destaca el efecto que ha tenido el legado africano en la diplomacia brasileña de los últimos años, a partir de la declaración del gobierno de Lula de que Brasil “mantiene una deuda histórica con África”, lo cual “justificaría medidas como la condonación de deudas o el apoyo a proyectos de cooperación para el desarrollo” (p. 25).

El Capítulo 2 comienza con una pregunta que encierra una tensión: la existente entre un “Brasil en semáforo verde”, que en términos políticos, económicos y materiales asciende en la jerarquía de poder internacional, y otro “Brasil en semáforo

rojo”, que presenta características que dificultan su inserción internacional y el reconocimiento de otros países como potencia. Los gráficos sobre la creciente e intensa actividad del mundo de los agronegocios brasileños, la rápida y concentrada industrialización del Brasil meridional, la expansión de la infraestructura logística y de comunicaciones y el destacado ascenso como potencia de biocombustibles constituyen “las caras” de un Brasil en expansión que pide voz y reconocimiento en el escenario internacional. Entretanto, las tasas elevadas de analfabetismo, mortalidad infantil, desigualdad social y disparidad económica entre regiones son la “otra cara” de un Brasil país de renta media en desarrollo que mantiene grandes desafíos hacia adentro en materia de inclusión social, pese a los avances en esta materia acontecidos en la última década.

El análisis del Capítulo 3 va más allá de la descripción del entramado de articulaciones y actores que influyen en el establecimiento de la agenda externa. La idea de diplomacia pública constituye *per se* también una propuesta de agenda de investigación futura que considera aspectos no tradicionales o no convencionales en el Análisis de Política Exterior. El *Atlas* aparece en un momento oportuno y propicio para comprender la nueva política exterior “activa y altiva” —así llamada por el discurso oficial— que cambia en intensidad y cantidad de acciones en un mundo también en transición. La mayor politización de la política exterior brasileña en la etapa abierta en 2003 se percibe en el alto perfil de la diplomacia presidencial, lo que puede comprobarse a partir de la comparación entre los viajes presidenciales y la apertura de embajadas ocurridos durante el gobierno de Lula en relación a otros períodos. Además, ello emerge en un contexto de una diplomacia pública más activa y visible por parte de Itamaraty y de las *Asesorías Internacionais* existentes en el seno de los Ministerios y en la actuación de otras agencias del Estado relevantes como EMBRAPA, FIOCRUZ y SENAI, así como en el inusitado activismo de las unidades federativas y las ciudades en el campo de lo que se conoce como paradiplomacia. En tiempos de la globalización, el Estado no desaparece, sino que, como sostiene Anne Marie Slaughter, se desagrega en múltiples unidades que desbordan sus fronteras².

A la vertiente de la internacionalización de la políticas públicas brasileñas se suma también la expansión de las empresas multinacionales brasileñas que extienden su campo de actuación y presencia más allá del mercado interno, haciendo de esta etapa la de un capitalismo brasileño expandido. Al mismo tiempo, la sociedad civil brasileña también se internacionaliza, sea de un modo visible a través de la participación de organizaciones y movimientos sociales en foros internacionales, sea mediante la acción de un creciente misionerismo religioso brasileño —uno de los mayores del mundo— que, en sintonía o no, pretenden elevar su influencia en

² “The state is not disappearing, it is disaggregating into its separate, functionally distinct parts. These parts —courts, regulatory agencies, executives, and even legislatures— are networking with their counterparts abroad, creating a dense web of relations that constitutes a new, transgovernmental order”. Vid. A. M. Slaughter: “The real new world order”. *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5, 1997, p.180.

la conformación de la agenda externa. En consecuencia, contamos con más y diversos actores interesados e influyentes en la agenda externa.

La cuestión del liderazgo sudamericano de Brasil es planteada en sus múltiples dimensiones en el Capítulo 4. En la década del noventa, los esfuerzos de cooperación regional estaban marcados por el énfasis económico y comercial propios de un “regionalismo abierto”, en tanto que en el nuevo milenio los tiempos del “regionalismo post-liberal o post-hegemónico” refuerzan la variable de la convergencia política a través de la creación de nuevos mecanismos de concertación que cubren las dimensiones sociales, culturales, de la defensa, de la infraestructura, constituidos en especial a partir del impulso de la diplomacia presidencial. América del Sur se vuelve, como centro de referencia de la política exterior brasileña, un espacio geográfico de menor alcance que el latinoamericano pero de mayor cercanía, y donde el contraste y la oposición limitada a la hegemonía norteamericana es más notable al dejar afuera a México, cuya política exterior se encuentra estrechamente alineada a la de Estados Unidos. Tres ejes pasan a ser fundamentales, de acuerdo a lo planteado por los autores: la conformación de la UNASUR y del Consejo de Defensa Sudamericano —expresión más relevante de cooperación en ese sector—, la asociación estratégica con Argentina, que mantiene un flujo bilateral comercial y en materia de inversiones muy intenso, aunque también no exento de asimetrías, y los proyectos de integración física, que plantean el objetivo de conectar el Atlántico con el Pacífico. Brasil es activo en la región, pero —al mismo tiempo— acrecienta su asimetría respecto del resto en tanto potencia regional con aspiraciones globales.

No menos ardua e importante es la tarea abordada en el Capítulo 5, que analiza el nuevo eje de la política exterior brasileña: la carta de las relaciones Sur-Sur. Se trata de un eje fundamental de la nueva política exterior con pretensiones globales que apuesta a la idea de construcción de coaliciones —como BRICS o IBSA—, la defensa del multilateralismo y la práctica de la Cooperación Sur-Sur. En un contexto en el que Brasil aún representa un destino importante para las relaciones Norte-Sur, siendo el primer receptor de ayuda oficial al desarrollo de la región, se observa también un mayor compromiso del país en su actuación en las Naciones Unidas en materia de medio ambiente y derechos humanos y un impulso a la idea de una gobernanza mundial más democrática, asumiendo el rol de portavoz del mundo en desarrollo y de socio en la conformación de coaliciones y grupos de geometría variables en diferentes ámbitos multilaterales, birregionales y subregionales que pugnan por una reforma de las instituciones internacionales.

Dado su carácter de esfera prominente y crecientemente relevante de la política exterior brasileña, son dedicadas cinco secciones de este capítulo al análisis de la cooperación internacional al desarrollo de Brasil. Los números derivados de los informes de IPEA y ABC muestran que Brasil aceleró y densificó su involucramiento en esta esfera en general y en la Cooperación Sur-Sur en particular —de 158 millones en 2005 a 923 millones de dólares en 2010—. Las mayores actividades de cooperación no reembolsable (esto excluye a los créditos para inversiones

concedidos por el BNDES) se encuentran en Mozambique, Paraguay, Haití, Bolivia y otros países lusoparlantes africanos; mientras que los sectores más relevantes de la cooperación están conformados por la agricultura, la educación, la defensa, la salud, el desarrollo social y el medio ambiente, en ese orden.

Sea en las becas ofrecidas para estudiantes extranjeros en Brasil y para estudiantes brasileños en el mundo, en la cooperación agrícola proporcionada por la EMBRAPA principalmente en África, o en la interrelación entre las políticas de defensa y de cooperación al desarrollo en América Latina, donde cobra especial interés la operaciones de paz y Haití, puesto que Brasil lidera la MINUSTAH, la cooperación brasileña ha dejado un sello propio. No obstante, también se remarcan algunas tensiones, por ejemplo en el campo alimentario, donde Brasil se proyecta como promotor del derecho básico de la alimentación, pero simultáneamente plantea serios desafíos a partir del incremento de la importancia económica del agronegocio y de las empresas transnacionales brasileñas, especialmente en África. El caso particular del proyecto ProSavana desplegado en el Corredor de Nacala en Mozambique ilustra algunas de esas tensiones de la agenda público-privada de cooperación brasileña.

Al culminar la lectura del *Atlas de Política Exterior Brasileña*, el lector sentirá la satisfacción de tener en sus manos un material inédito cargado de futuro. No estamos solamente frente a una síntesis didáctica y creativa acerca de las múltiples dimensiones que componen la inserción internacional de Brasil en el mundo, estamos también ante un instrumento indispensable para la toma de decisiones en asuntos externos por parte de quienes ponderan y adoptan opciones políticas en contextos cambiantes e inciertos. El público interesado en la política exterior es cada vez más amplio. No solamente está conformado por los tomadores directos de decisiones —el Presidente y el Poder Ejecutivo—, también los parlamentarios, los partidos políticos, las empresas, las universidades y centros de investigación, las organizaciones sociales y hasta los grupos religiosos muestran una creciente atención por conocer lo que ocurre e intentar influir en la agenda externa. Estas llamadas *domestic constituencies* o bases internas de la política exterior incluyen a los defensores de determinadas “visiones de mundo”, o mejor dicho, como sostiene la colega Monica Hirst, a “la retaguardia de la política exterior”³, quienes también demandan un mapa para “leer ordenadamente”, analizar e incrementar sus niveles de incidencia en esto que pasa de manera dinámica y fragmentada en un frente interno creciente e intensamente internacionalizado.

En la etapa actual, las políticas exteriores latinoamericanas están expuestas a las limitaciones políticas y económicas del ambiente internacional, y se ven afectadas en función de los escenarios más críticos. En el plano económico, los horizontes de menor crecimiento de la economía mundial, la reducción de la demanda china de *commodities* y el auge de los acuerdos bilaterales de libre comercio, entre otros factores, reducen los márgenes de la diplomacia económica de los países emergen-

³ Conversaciones del autor con Mónica Hirst. Quilmes, 7 de octubre de 2015.

tes. Aprovechando este contexto político-económico más restrictivo, en el plano doméstico brasileño, se han apresurado ciertas interpretaciones que postulan una reversión drástica de la política exterior y que no tienen en cuenta el legado de la activa política exterior predecesora, así como también se percibe cierto oportunismo para cuestionar la eficacia de los resultados alcanzados por la política internacional puesta en práctica en los doce años de gobierno del PT. Seguramente, será objeto de una futura edición de este *Atlas* analizar —desde una distancia cronológica mayor en el tiempo— cuáles han sido las reales implicancias de esta situación crítica sobre la política exterior en tiempos internacionales turbulentos. De cara a este desafío, una sugerencia podría ser también ampliar el alcance de este *Atlas* para incluir el estudio de todas las políticas exteriores de la subregión sudamericana o —más ambicioso— de la región latinoamericana. Ello implicaría (re)convertir este *Atlas* vivo y abierto de la política exterior brasileña en un bien público regional, que —a la vez— contribuiría a fortalecer el sustento teórico y de información empírica disponible para una masa crítica interesada en el análisis de las políticas exteriores de los países de la región, entendiendo a éstas como políticas públicas sujetas a los constantes desafíos del ambiente doméstico e internacional.