

**BURGES, Sean W., *Brazil in the world:*  
*The international relations of a South American giant,*  
 Manchester University Press, Manchester, 2017, pp. 280**

**DIEGO SEBASTIÁN CRESCENTINO\***

**E**n el año 2003, la llegada del líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de la República Federativa de Brasil, en un contexto de fortalecimiento de la región sudamericana vinculada a una retórica posneoliberal, despertó un vasto interés a nivel mediático y académico a lo largo del globo. A través de un compromiso profundo con la estructura político-económica democrática liberal institucionalizada en pleno proceso de transición en el año 1988 y profundizada a lo largo de la siguiente década, el gobierno de carácter progresista del Partido de los Trabajadores se valió del boom en el precio de las materias primas y del consiguiente crecimiento económico a tasas sostenidas para dar cauce a políticas de estado ejemplares en términos de inclusión y desarrollo social.

En pocos años, el gigante sudamericano se transformó en un modelo de desarrollo económico y político con inclusión social. Programas de transferencia monetaria condicionada como Bolsa Familia o Fome Zero devinieron ejemplos rectores de políticas de asistencia social contra la pobreza y el hambre a nivel mundial, tornando la experiencia brasileña en una guía exportable a las realidades de países con problemáticas de desigualdad social similares en el Sur Global. Aupado por esta realidad, la política exterior

brasileña activa y altiva de Celso Amorim y la diplomacia presidencialista del carismático Lula da Silva fueron centrales para fortalecer la imagen del país como líder regional y jugador global, impulsada por el principio rector histórico de Itamaraty: la búsqueda de autonomía.

No obstante, la carencia de una sistematización adecuada del conocimiento en torno a estas temáticas impidió alcanzar una comprensión teórica unificada útil a los fines de explicar qué ha pasado y qué puede ocurrir a futuro. Es precisamente este profundo interés el que condujo a Sean Burges a sintetizar de manera excepcional un completo y minucioso análisis de las relaciones internacionales brasileñas en perspectiva histórica. El autor, profesor de Relaciones Internacionales en la *School of Politics and International Relations* de la Universidad Nacional de Australia, se ha transformado a lo largo de los últimos años en un gran contribuyente a la investigación de temáticas centradas en la política exterior brasileña, los asuntos interamericanos, el desarrollo y las relaciones Sur-Sur. En *Brazil in the world: The international relations of a South American giant*, Burges aplica su ya reconocido enfoque teórico asentado en la hegemonía consensual, con el objetivo de contribuir a la construcción de un análisis integrado de la política externa brasileña. Para ello, examina desde la perspectiva de la economía política la

**\* Diego Sebastián CRESCENTINO,**  
 Personal Investigador en Formación en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctorando en Historia Contemporánea y Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina).

Esta reseña forma parte de una investigación financiada por el programa de contratos predoctorales FPI-UAM del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid.

inserción del país a nivel regional y global a lo largo de los últimos veinticinco años, hasta el fin del primer periodo de gobierno de Dilma Rousseff. En este sentido, cada uno de los capítulos desentraña diferentes aspectos del juego de poder estructural que el libro sostiene que Brasil está jugando (p. 6).

A los fines expuestos, el libro está estructurado en torno a tres apartados generales subdivididos, a su vez, en doce capítulos. Los primeros tres capítulos están dedicados a la comprensión del contexto general de la política externa brasileña, a través de la definición de sus estructuras institucionales y sus comportamientos diplomáticos tácticos. El primer capítulo, titulado *Pensando acerca de Brasil en el mundo*, enfrenta la delicada tarea de contextualizar el libro, definir el estado de la cuestión en las academias anglófona y lusófona, explicar su enfoque teórico y metodológico, y delimitar sus objetivos. De esta manera, uno de los principales límites epistémicos existentes en torno a la comprensión teórica de la política exterior brasileña que el autor resalta y busca superar es la presencia de una academia y una institucionalidad oficial orientada mayormente por las tradiciones realista y liberal de las relaciones internacionales (p. 8), que tienen como alternativa enfoques centro-periferia que poco sirven para abordar la compleja red de interacciones de los actores que intervienen en la definición de la agenda política internacional brasileña. Para superar esta situación, el libro se basa en una comprensión que considera las realidades estructurales como limitantes de lo posible, lo cual en la práctica se traduce en una política exterior guiada por comportamientos consistentes con la hegemonía consensual con vistas a transformar, no destruir, los regímenes de gobierno internacional. Se propone sintetizar, de esta manera, las tensiones, rupturas y, fundamentalmente, continuidades

existentes en la formulación de las directrices rectoras del comportamiento de Brasil a nivel internacional.

Esta introducción general se ve acompañada, a lo largo de *El contexto doméstico de la política externa*, por una caracterización de la institución rectora de la política externa brasileña: Itamaraty. Así, el capítulo explica cómo se ha visto desafiada la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores durante los veinticinco años, a partir de la intervención de una multiplicidad de nuevos actores. A su vez, la irrupción de factores como la diplomacia presidencial y la creciente internacionalización de los negocios y el gobierno brasileños han surgido como nuevas presiones en la definición de la política exterior durante las presidencias de Cardoso, Lula y Dilma, afectando a Itamaraty en su gestión por incorporar a los nuevos actores en el proceso de toma de decisiones (p. 25).

En *O jeito brasileiro*, el autor expone las dificultades afrontadas por la lectura brasileña en su comprensión a la vez realista e idealista del mundo, a partir de lo cual analiza las estrategias establecidas para alcanzar sus objetivos de política exterior. El *jeito brasileiro*, indica el autor, comprende la construcción sociológica de un Brasil con clases socio-económicas diversas que negocian para evitar la confrontación y buscar un punto común ventajoso en todo conflicto entre partes. Este carácter negociador fortalece la perspectiva de la hegemonía consensual abordada por Itamaraty para evitar el conflicto a nivel internacional, y aplicada a la comprensión del mundo tiene como consecuencia la voluntad inquebrantable de cambiar el marco normativo del sistema de gobierno global, y reorientar el poder estructural en pos de incluir la defensa de la autonomía y los intereses brasileños a la agenda internacional (p. 52).

El cuarto capítulo inaugura de esta manera la segunda parte del libro, a partir del cual Burges centra su atención en cuatro factores clave, centrales en la transformación de los actores que intervienen en la formulación de política externa brasileña: el impulso multilateralista, la política comercial, las empresas brasileñas y su inversión extranjera directa, y la política de seguridad. Procurando aplicar la caracterización esbozada a lo largo de los tres capítulos previos, el libro avanza sobre la comprensión de la actitud a la vez rebelde y conservadora expuesta por Itamaraty, en pos de transformar desde un punto de vista del poder estructural los acuerdos multilaterales existentes. Para ello, busca aumentar a la vez la legitimidad y eficacia de la gobernanza regional y global, a fin de garantizar una estabilidad que permita profundizar la internacionalización de su economía y sus intereses. Esta actitud se ha visto traducida a lo largo del periodo analizado en tres patrones de comportamiento: a) el constante desafío directo a acuerdos existentes, denunciándolos como injustos, antidemocráticos y consecuentemente ilegítimos e inefectivos; b) un profundo esfuerzo para la reserva de áreas de acción completas para mecanismos regionales en los cuales el peso de Brasil es abrumador; y c) la creación de acuerdos multilaterales débiles, pobremente institucionalizados y sub-financiados, que sin poner en riesgo la sacrosanta autonomía que guía la política exterior de país, permitan tanto coordinar acciones colectivas ad-hoc que sustituyan los cuestionados mecanismos existentes como promover su reforma (p.65). De esta manera, el punto en común definido por las presidencias de PSDB y PT fue el uso y la manipulación de las instituciones multilaterales para mitigar y desviar los intentos reales y potenciales de actores externos para restringir la autonomía de la política brasileña (p. 68). El efecto general fue abrir un espacio dentro

de las instituciones globales existentes para una mayor consideración de los intereses brasileños y, cuando esto parecía fallar, crear la confianza para probar los nuevos caminos que corrigieran lo que Brasil percibiese como desequilibrios en el poder estructural (p. 85).

Ya con mayor especificidad, el autor dedica el grueso de las cien hojas finales del libro a analizar, entre el octavo y el onceavo capítulo, cuatro relaciones clave del país en la generación de estrategias de política exterior: Latinoamérica, el Sur Global, los Estados Unidos y China. América del Sur específicamente y América Latina de manera amplia, constituyen la plataforma fundamental para fortalecer la legitimidad de Brasil en la reforma del orden global. Los arquitectos brasileños de política exterior utilizan así el contexto regional como fuente de estabilidad y credibilidad internacional, con el objetivo de tener una voz global y fortalecer a su vez su inserción política y económica (p. 155), excluyendo a su vez la influencia externa de las potencias tradicionales en la región y garantizando así el principio de autonomía (p. 172). Ahora bien, tanto durante el periodo de autonomía por la integración de Cardoso, como en el de autonomía por la diversificación de Lula y Dilma, en el centro de la política exterior brasileña estuvo presente la expansión de los vínculos Sur-Sur para crear nuevas vías alternativas de desarrollo, seguridad y consolidación política. Itamaraty interpretó que el rol de liderazgo de Brasil como jugador global encontraría mayor eco al recurrir a su condición como país emergente de ingresos medios, impulsando así una nueva visión de las relaciones Sur-Sur y convirtiéndose en un “puente” entre Norte y Sur (p. 178). Así, mientras la presidencia de Cardoso se centró principalmente en América del Sur, los gobiernos de Lula y Dilma impulsaron la inclusión activa de África y del Sur Global en general. Este juego

multifacético, a menudo de cooperación y competencia simultáneas, generó tensiones que condujeron a Itamaraty a profundizar su política de institucionalización débil de los foros multilaterales y de desvío de la tensión y el conflicto a una discusión exhaustiva en la mesa de negociaciones (p. 175-176). En estas mesas de negociación, el gigante del Sur lidió con uno de los ejes históricos de su política exterior: sus esfuerzos por cambiar las estructuras para diluir la presión e influencia de los Estados Unidos en el país y en la región (p. 220). Por otra parte, y en el juego de poder de Brasil al interior del Sur Global, China cumplió un rol ambivalente, siendo a la vez la clave de su ascenso y la pérdida de sus ambiciones de convertirse en un verdadero poder global con una influencia real sobre los marcos de poder estructurales (p. 222). Así, tanto con Estados Unidos como con China, sus relaciones variaron de socios a competidores o antagonistas, según el área de discusión y el período temporal considerado.

El libro concluye, por supuesto, con las consideraciones finales del autor, destacando los puntos fuertes y débiles del libro y analizando las posibilidades futuras de la investigación en torno a la política exterior brasileña. El autor mismo es consciente de algunas de las carencias que enfrenta el contenido de su obra: desde la falta de capítulos que analicen el rol de la política ambiental internacional, a un análisis más profundo de sus relaciones bilaterales con países que desafían su liderazgo a nivel regional. Desde un punto de vista epistémico, empero, centrarse demasiado en la hegemonía consensual como factor rector de una política externa ligada al principio rector de la autonomía impide comprender la situación actual del país, a solo dos años de la publicación de la obra.

Ante la incertidumbre que genera la realidad política brasileña contemporánea

con la llegada al poder de Jair Bolsonaro y su alianza conservadora-liberal, la feroz crítica a las políticas ‘tercermundistas’ previas ha conducido a una profunda y veloz transformación de las iniciativas y puntos rectores de Itamaraty. La propuesta de sistematización realizada por Burges en búsqueda de una lógica rectora de la política exterior brasileña a lo largo de las últimas tres décadas resulta ejemplar, pero quizás insuficiente para comprender la importancia del factor ideacional en el quiebre con el principio de autonomía por la necesaria defensa de Occidente llevada a cabo por Ernesto Araújo al frente de la cartera de Itamaraty. No obstante, la comprensión de hegemonía consensual permite explicar la gestión relativamente estable en política exterior de los periodos de gobierno de Cardoso, Lula y Dilma, así como su persistencia en la búsqueda por integrar los intereses brasileños en el tejido mismo del sistema regional e internacional, cambiando las reglas y normas del sistema para promover las prerrogativas de desarrollo del país y evitar que se vea afectada la autonomía de sus políticas nacionales. Este poder sutil, que giraba en torno a la capacidad de atraer a otros a una forma particular de pensar y reorientar las políticas y acciones de otros estados a través del compromiso y la discusión (p. 241), se ha visto profundamente alterado por una política de alineamiento que rompe profundamente con la tradición de Itamaraty. Tal vez, la respuesta para comprender este giro esté en contemplar la influencia de las narrativas que nutren la política doméstica en la política exterior, algo ante lo cual Itamaraty siempre se consideró ajeno. ●