

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE COMUNICACIÓN LINGÜÍSTICA Y LITERATURA  
ESCUELA MULTILINGÜE DE NEGOCIOS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
LICENCIADA MULTILINGÜE EN NEGOCIOS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES**

**INFLUENCIA DE LA CARTA AL PUEBLO BRASILEÑO DE 2002 EN LAS  
RELACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS ENTRE BRASIL E IRÁN EN EL  
PERIODO 2005-2013**

**DANIELA ALEJANDRA GARCÍA VILLARREAL**

**DIRECTOR:**

**JUAN CARLOS VALAREZO**

**Octubre, 2020  
QUITO – ECUADOR**

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

|          |  |    |
|----------|--|----|
| I.       | RESUMEN  | 1  |
| II.      | ABSTRACT   | 2  |
| III.     | RÉSUMÉ   | 3  |
| 1.       | CAPÍTULO 1: POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN SIGLO XX Y EL PARTIDO DE LOS TRABAJADORES                   | 6  |
| 1.1.     | Construcción de la Política Exterior de Brasil en el siglo XX  | 6  |
| 1.1.1.   | La Primera República   | 6  |
| 1.1.2.   | La Segunda República   | 9  |
| 1.1.3.   | La Dictadura militar   | 12 |
| 1.1.4.   | La Tercera República   | 15 |
| 1.2.     | Formulación de la política exterior en Brasil  | 17 |
| 1.3.     | El Partido de los Trabajadores   | 19 |
| 1.3.1.   | Historia del partido   | 19 |
| 1.3.2.   | Ideología del partido  | 21 |
| 1.3.3.   | Elecciones generales 2002  | 23 |
| 1.3.3.1. | La Carta al Pueblo Brasileño   | 25 |
| 2.       | CAPÍTULO 2: RELACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS ENTRE BRASIL E IRÁN DURANTE EL GOBIERNO DE LULA DA SILVA | 31 |
| 2.1.     | Política exterior de Brasil 2003-2010  | 31 |
| 2.1.1.   | Multilateralismo global  | 32 |
| 2.1.2.   | Relación con EE. UU.   | 33 |
| 2.1.3.   | Multilateralismo regional  | 34 |
| 2.2.     | Política exterior de Irán 2003-2010  | 36 |
| 2.2.1.   | Relaciones regionales y con Asia Oriental  | 37 |
| 2.2.2.   | Críticas y sanciones internacionales   | 38 |
| 2.2.3.   | Relaciones con América Latina  | 39 |
| 2.3.     | Relaciones económicas y políticas entre Brasil e Irán 2005-2010  | 40 |
| 2.3.1.   | Comercio bilateral   | 40 |
| 2.3.2.   | Cooperación brasileña  | 45 |
| 2.3.3.   | Apoyo brasileño al programa nuclear iraní  | 47 |
| 2.3.4.   | Posición brasileña sobre la situación de derechos humanos en Irán                                      | 49 |

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 3.     | CAPÍTULO 3: CAMBIO EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS ENTRE BRASIL E IRÁN DURANTE EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF | 52 |
| 3.1.   | Política exterior de Brasil 2011-2014   | 52 |
| 3.1.1. | Multilateralismo global   | 53 |
| 3.1.2. | Relación con EE. UU.  | 54 |
| 3.1.3. | Multilateralismo regional   | 55 |
| 3.2.   | Política exterior de Irán 2011-2014   | 57 |
| 3.2.1. | Relaciones regionales   | 57 |
| 3.2.2. | Sanciones internacionales   | 58 |
| 3.2.3. | Relaciones con Asia Oriental, África y América Latina   | 59 |
| 3.3.   | Relaciones económicas y políticas entre Brasil e Irán 2011-2013   | 60 |
| 3.3.1. | Comercio bilateral  | 60 |
| 3.3.2. | Cooperación brasileña   | 65 |
| 3.3.3. | Apoyo brasileño al programa nuclear iraní   | 65 |
| 3.3.4. | Posición brasileña sobre la situación de derechos humanos en Irán   | 66 |
| V.     | ANÁLISIS  | 68 |
| VI.    | CONCLUSIONES  | 73 |
| VII.   | RECOMENDACIONES   | 75 |
| VIII.  | REFERENCIAS   | 76 |
| IX.    | ANEXOS  | 83 |

### **ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS**

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| Tabla 1.  | Codificación de las ideas políticas del PT.....                                    | 27 |
| Tabla 2.  | Categorías e ideas políticas del PT.....   | 28 |
| Figura 1. | Lista de los mercados importadores para productos exportados por Irán en 2010..... | 40 |
| Figura 2. | Exportaciones Brasil-Irán 2005-2010.....   | 42 |
| Figura 3. | Importaciones Brasil-Irán 2005-2010.....   | 43 |
| Figura 4. | Principales productos de exportación Brasil-Irán 2005-2010.....                    | 44 |
| Figura 5. | Principales productos de importación Brasil-Irán 2005-2010.....                    | 44 |

|  |    |
|--|----|
| Figura 6. Lista de los mercados importadores para productos exportados por Irán en 2014..... | 60 |
| Figura 7. Exportaciones de Brasil-Irán 2011-2013.....  | 62 |
| Figura 9. Importaciones de Brasil-Irán 2011-2013.....  | 63 |
| Figura 8. Principales productos de exportación Brasil-Irán 2011-2013.....                    | 64 |
| Figura 10. Principales productos de importación Brasil-Irán 2011-2013.....                   | 64 |
| Tabla 3. Aplicación teórica.....   | 68 |

*Dedicatoria:*

*A mis padres, a mi hermano, a mis mascotas, a todos quienes conforman mi familia y  
sin los cuales este sueño que está por cumplirse no habría sido posible.*

*Agradecimientos:*

*A mis padres, por su apoyo económico, emocional y espiritual.*

*A mis amigas, por hacer que la experiencia universitaria sea divertida.*

*A mis maestros, por sus conocimientos y su paciencia.*

## **I. RESUMEN**

Entre 2005 y 2013, el auge de las relaciones económicas y políticas entre Brasil e Irán ocurrió mientras este último era blanco de cuestionamientos y sanciones internacionales por la falta de transparencia en el desarrollo nuclear y las denuncias de violación de derechos humanos. Esta investigación sostiene que las motivaciones de los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff para estrechar las relaciones económicas con el país persa y para mostrar su apoyo al programa nuclear iraní se deberían a la afiliación de ambos mandatarios al Partido de los Trabajadores (PT). En concreto, que las creencias y valores del partido, según la Carta al Pueblo Brasileño de 2002, influirían en la política exterior brasileña. Para comprobarlo, este trabajo aplica un método deductivo y un enfoque mixto a través del análisis de contenido y la estadística descriptiva. A partir de la primera, se identifican las ideas del PT en las normas y prácticas económicas y políticas de los gobiernos brasileños en relación con Irán y, con la segunda, se identifica la regularidad en las relaciones comerciales entre Brasil e Irán. Apoyándose en los postulados del constructivismo en las relaciones internacionales, se concluye que la ideología del PT sí influiría de forma parcial en la política exterior brasileña. La interpretación y aplicación de Lula da Silva y Dilma Rousseff de las ideas y valores sobre relaciones exteriores según la Carta al Pueblo Brasileño fue diferente.

Palabras claves: Política exterior, Carta al Pueblo Brasileño, Partido de los Trabajadores, Brasil, Irán.

## **II. ABSTRACT**

Between 2005 and 2013, the boom in economic and political relations between Brazil and Iran occurred while the latter was the target of international questioning and sanctions for the lack of transparency in nuclear development and complaints of human rights violations. This research maintains that the motivations of the governments of Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff to strengthen economic relations with the Persian country and to show their support for the Iranian nuclear program are due to the affiliation of both leaders to the Workers' Party (PT). Specifically, that the party's beliefs and values, according to the 2002 Letter to the Brazilian People, would influence Brazilian foreign policy. To verify this, this work applies a deductive method and a mixed approach through content analysis and descriptive statistics. Starting from the first, the PT's ideas are identified in the economic and political norms and practices of the Brazilian governments in relation to Iran and, with the second, the regularity in trade relations between Brazil and Iran is identified. Based on the postulates of constructivism in international relations, it is concluded that the ideology of the PT would partially influence Brazilian foreign policy. The interpretation and application of Lula da Silva and Dilma Rousseff of the ideas and values on foreign relations according to the Letter to the Brazilian People was different.

Key words: Foreign policy, Letter to the Brazilian people, Workers' Party, Brazil, Iran.

### **III. RÉSUMÉ**

Entre 2005 et 2013, le boom des relations économiques et politiques entre le Brésil et l'Iran s'est produit alors que ce dernier était la cible d'interrogations et de sanctions internationales pour manque de transparence dans le développement nucléaire et plaintes pour violations des droits de l'homme. Cette recherche soutient que les motivations des gouvernements de Luiz Inácio Lula da Silva et Dilma Rousseff à renforcer les relations économiques avec le pays persan et à montrer leur soutien au programme nucléaire iranien sont dues à l'affiliation des deux dirigeants au Parti des travailleurs (PT). Plus précisément, les croyances et les valeurs du parti, selon la Lettre de 2002 au peuple brésilien, influenceraient la politique étrangère brésilienne. Pour vérifier cela, ce travail applique une méthode déductive et une approche mixte à travers l'analyse de contenu et les statistiques. En partant du premier, les idées du PT sont identifiées dans les normes et pratiques économiques et politiques des gouvernements brésiliens vis-à-vis de l'Iran et, avec le second, la régularité des relations commerciales entre le Brésil et l'Iran est identifiée. Sur la base des postulats du constructivisme dans les relations internationales, il est conclu que l'idéologie du PT influencerait partiellement la politique étrangère brésilienne. L'interprétation et l'application de Lula da Silva et Dilma Rousseff des idées et des valeurs sur les relations extérieures selon la Lettre au peuple brésilien étaient différentes.

Mots clés : Politique étrangère, Lettre au Peuple Brésilien, Parti des Travailleurs, Brésil, Iran.

#### **IV. INTRODUCCIÓN**

Las administraciones federales de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) fueron resultado del triunfo electoral del Partido de los Trabajadores (PT) en 2002. Luego de los fracasos en 1989, 1994 y 1998 con Lula da Silva como candidato presidencial (Mendes Galinari y de Souza Pereira, 2019), el partido fundado en 1980 cambió su “radicalismo” por un enfoque “general” en la década de 1990 (de Castro, Kooning y Wiesebroor, 2014, p.4). El PT de tradición izquierdista, mismo que alguna vez se negó a aliarse con partidos de derecha y planteó no pagar la deuda externa (do Amaral y do Power, 2015), demostró qué tanto había cambiado con la publicación de un documento denominado Carta al Pueblo Brasileño, hecho que se produjo cuatro meses antes de las elecciones generales en octubre de 2002. En esta carta el PT liderado por Lula da Silva, propuso un gobierno conformado por una “vasta coalición” (Mendes Galinari y de Souza Pereira, 2019, p.364) y un modelo que se compromete con “políticas liberales” tales como estabilidad de precios y excedente presupuestario y que, sobre todo, sabe “respetar los contratos y obligaciones del país” (Samuels, 2004, p.1002; 1004).

Durante el gobierno de Lula da Silva, las relaciones económicas y políticas con la administración de Mahmoud Ahmadinejad (2005-2013) se intensificaron en medio de las críticas y sanciones internacionales en contra del país persa. El mandatario de este último cuestionaba las políticas intervencionistas de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y las relaciones inequitativas Norte-Sur, así como no respetaba el régimen internacional de derechos humanos ni las regulaciones “injustas” sobre energía nuclear (Amiri y Soltani, 2010, p.205). Desde 2001, Brasil se convirtió en el mayor socio comercial de Irán en América Latina (Atlas of Economic Complexity, s.f.); en 2009, Lula da Silva recibió a Ahmadinejad y le manifestó su apoyo al programa nuclear iraní (Botta, 2010a); y, en 2010, trabajó con el gobierno de Turquía para encontrar una solución

pacífica al impasse que causaba la cuestión nuclear iraní. De igual forma, la delegación brasileña en la ONU se abstuvo en las votaciones que condenaban a Irán por violación de derechos humanos, se justificó tal posición como una forma de respeto por sus diferencias culturales (Lippi y Quintanar, 2014).

Similar a la administración de su antecesor, la política exterior de Rousseff se basó en el multilateralismo y en el fortalecimiento de la participación de las economías emergentes y de los Estados en desarrollo en la toma de decisiones internacionales (Santos, 2014). Aun cuando se redujo la intensidad de las relaciones económicas y políticas con Irán durante el gobierno de Ahmadinejad, el valor de las exportaciones brasileñas hacia el país persa alcanzó su nivel más alto en 2011 (Ministerio de Economía, Industria, Comercio Exterior y Servicios, s.f.). Dilma Rousseff defendió el derecho iraní al desarrollo nuclear pacífico y criticó la imposición de sanciones económicas unilaterales por su impacto para el comercio internacional. Sin embargo, en comparación con el gobierno de Lula da Silva, la nueva administración no intervino para calmar la tensión internacional sobre el programa nuclear iraní (Lippi y Quintanar, 2014, p.15). Se pronunció en desacuerdo a las violaciones de derechos humanos del gobierno iraní y cambió la posición brasileña en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Rousseff no atendió la solicitud del presidente de Irán para un encuentro bilateral durante la Conferencia Rio +20 en 2012 (Kourliandsky, 2013).

Al tratarse de una problemática en el campo de las relaciones internacionales, de la subrama de política exterior, esta investigación responde a una de las líneas de investigación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (2019) “Política y derecho para la participación social y el establecimiento de las relaciones justas” (p.8), acoplándose a la sublínea “Derecho, participación, gobernanza, regímenes políticos e institucionalidad” (p.9). En este sentido el trabajo también concuerda con las materias

contempladas en el plan de estudio de la carrera Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales, tales como: Introducción a los estudios internacionales, *Introduction to Political Science*, Relaciones internacionales e *International Foreign Policy* (Educaedu, s.f.). Ya que la primera conlleva los fundamentos teóricos de las relaciones internacionales; la segunda, implica la organización política interna de los Estados; la tercera, las principales teorías de las relaciones internacionales y; la cuarta, el análisis de la política exterior de los Estados.

Con el objetivo de determinar la influencia de la Carta al Pueblo Brasileño de 2002 en las relaciones económicas y políticas de los gobiernos de Lula da Silva y Rousseff con Irán entre 2005 y 2013, se considera acertado sustentar esta investigación con el constructivismo en las relaciones internacionales. Adler (1997) afirma que esta “perspectiva teórica” (Adler, 2013, p.115) permite explicar la manera en que el mundo material forma y está formado por la interacción humana gracias a las interpretaciones normativas y epistémicas del mundo material. Es decir, las ideas que están institucionalizadas y son compartidos por una sociedad determinan lo que es posible e imposible para los agentes (Wendt, 1995; Adler, 1997). Así es como los Estados adquieren roles específicos y expectativas estables sobre sí mismos, llamadas identidades, y determinan sus intereses en el proceso de definir situaciones. Por ejemplo, una estructura social como la soberanía es el conjunto de identidades e intereses ligadas a esta (Wendt, 1992).

Desde el constructivismo, las prácticas son las acciones regulares y recíprocas de los agentes que crean y representan el conocimiento intersubjetivo sobre la realidad material y social en un contexto organizado (Adler y Pouliot, 2011). Las prácticas reproducen identidades soberanas que se constituyen de forma recíproca (agentes) y sus normas institucionales asociadas (estructuras) (Wendt, 1992). En concreto, las normas y

reglas formales son la forma en que están codificadas las instituciones (Wendt, 1992) de tal manera que proveen a los agentes con dirección y metas para la acción (Adler, 1997). En el caso de los Estados, la interacción social constituye las instituciones gubernamentales como una especie de materia prima que puede consolidarse antes de alcanzar la arena internacional (Adler, 1997; Wendt, 1992). De ahí que en este trabajo se busca establecer si las ideas del PT influyeron en el Ejecutivo federal brasileño y, en consecuencia, en las relaciones económicas y políticas entre Brasil e Irán.

Se plantea como hipótesis que, entre 2005 y 2013, las ideas y valores del Partido de los Trabajadores, según la Carta al Pueblo Brasileño de 2002, influyeron en las normas y prácticas del gobierno de Lula da Silva, mediante el acercamiento económico y político con la República Islámica de Irán, situación que cambiaría durante el gobierno de Dilma Rousseff. Con el fin de comprobar esta hipótesis, la investigación se divide en tres apartados enfocados en cumplir con un objetivo específico correspondiente. En el primer capítulo se describen las ideas y los valores del Partido de los Trabajadores según la Carta al Pueblo Brasileño de 2002, para lo cual se hace un recuento histórico de la política exterior de Brasil en el siglo XX hasta el triunfo de Lula da Silva en 2002, así como de la evolución histórica e ideológica del PT hasta la publicación de la Carta al Pueblo Brasileño. En el segundo capítulo se identifican las normas y prácticas de la política exterior de Brasil durante el gobierno de Lula da Silva que fueron determinantes en el acercamiento brasileño con el gobierno de Ahmadinejad. Y en el tercer capítulo se establece el cambio en las normas y prácticas económicas y políticas durante el gobierno de Dilma Rousseff en vista del distanciamiento con Irán.

El método de investigación utilizado fue deductivo: se partió de una hipótesis general sobre las motivaciones de la política exterior brasileña hacia las particularidades económicas y políticas de la relación entre Brasil e Irán. Además, se adoptó un enfoque

mixto (cuantitativo y cualitativo) y un muestreo no probabilístico guiado por el objetivo general (Hernández-Sampieri, 2014). Así la muestra consistió en: la Carta al Pueblo Brasileño; documentos del Ministerio de Economía de Brasil; discursos y entrevistas de los mandatarios y cancilleres respectivos, declaraciones conjuntas, memorandos de entendimiento y acuerdos bilaterales de la página del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil; y, resoluciones de la ONU. Respecto al diseño, este es un estudio de caso de tipo mixto para el cual se aplicaron las siguientes técnicas: análisis de contenidos, enfocado en la interpretación de textos escritos de manera sistemática, replicable y objetiva (Fernández, 2002); y estadística descriptiva, como medio para extraer conclusiones sobre el comportamiento de una serie de datos (Hernández-Sampieri, 2014).

## **1. CAPÍTULO 1: POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN SIGLO XX Y EL PARTIDO DE LOS TRABAJADORES**

En este capítulo se abordan los siguientes aspectos: la historia de la política exterior de Brasil en el siglo XX; el proceso de formulación de política exterior a partir de la Tercera República; y, la historia e ideología del Partido de los Trabajadores hasta las elecciones generales de 2002. Esto, como parte de los antecedentes y el contexto internacional y nacional para describir las ideas y valores del partido que llegó al gobierno federal tras la publicación de la Carta al Pueblo Brasileño en 2002.

### **1.1. Construcción de la Política Exterior de Brasil en el siglo XX**

La historia no solo es una herramienta para mostrar qué alternativas podían haber formado parte del “total de las políticas de un país orientadas hacia el medio más allá de sus fronteras” (Breuning, 2007, p.180). De acuerdo con Adler (1997), la importancia de la historia en el análisis constructivista también radica en mostrar cómo y por qué los agentes llegaron a determinadas alternativas y a los criterios para escoger entre ellas. En este caso, la historia del siglo XX permite responder el cómo y el porqué de la política exterior brasileña durante y después de una serie de hechos sociales: conflictos armados a nivel global y regional; la creación de instituciones de gobernanza global, instituciones financieras internacionales o procesos de integración regional; crisis económicas y la globalización.

#### **1.1.1. La Primera República**

Si bien la fase republicana de Brasil inició en 1889, no es hasta la gestión del canciller José Maria da Silva Paranhos (1902-1912), conocido como el barón de Rio Branco, que se remontan las raíces de la política exterior brasileña contemporánea

(Burges, 2009; Lafer, 2000; Ricupero, 2017). En la búsqueda de mejorar la posición del país, la fuerza naval mostró la bandera en más puertos, el número de representantes diplomáticos aumentó tanto en Rio como en el exterior, el gobierno invitó a personajes distinguidos a visitar el país y, sobre todo, tras haber rechazado la invitación a la I Conferencia de Paz de la Haya, la delegación brasileña fue una de las más numerosas en la segunda edición en 1907 (Burns, 1967). Delegación que no estuvo de acuerdo con Estados Unidos en tres de los cuatros temas votados y lideró un grupo latinoamericano y europeo para hacer un llamado a la equidad jurídica en la Corte de Arbitraje, sin lograr resultados (Lafer, 2000; Ricupero, 2017).

Más allá de lo sucedido en la Haya, tanto el eje económico como diplomático de Brasil cambió de Londres a Washington (Burns, 1967). Con EE. UU. como el mayor mercado de café y caucho brasileños, la agenda bilateral se centró en tarifas arancelarias, precios del café y regímenes de transporte (Burges, 2009). Pese a la cordialidad en la relación, apenas en 1905 fue enviado el primer embajador brasileño al país norteamericano, así como fue recibido en Brasil el único embajador estadounidense en Sudamérica. Consciente de la débil armada brasileña ante una posible invasión europea, el canciller también promovió una “alianza no escrita” con EE. UU. bajo el Corolario Roosevelt (Burns, 1967; Burns, 1966 en Lafer, 2000, p.219). Pues se le consideraba como “Ley Internacional de las Américas” (Lafer, 2000, p.219) y, según Burges (2009), se creía que Brasil podía actuar como interlocutor sudamericano en este sentido. La presencia del secretario de Estado para la III Conferencia Panamericana (1906) en Rio demostró el entendimiento bilateral (Burns, 1967).

La diplomacia de Rio Branco (en Lafer, 2000, p.215) también se enfocó en “contribuir a la unión y amistad entre los países sudamericanos”. El gobierno intervino para mediar el conflicto entre Perú y Ecuador, así como un impasse entre Chile y EE.

UU. (Burns, 1967). No obstante, el mayor logro del barón en la región fue concluir las disputas fronterizas de Brasil entre 1885 y 1912 (Ricupero, 2017, p.307). Wendt (1992) afirma que la intersubjetividad<sup>1</sup> sobre el derecho a ejercer autoridad política exclusiva dentro de los límites territoriales hace a un Estado soberano. En este caso la comunidad internacional, reconoció la soberanía brasileña sobre alrededor de 430.621 km<sup>2</sup> incorporados, así como del territorio Acre (403.000 km<sup>2</sup>) comprado a Bolivia (Rodrigues, 1962).

Durante dos administraciones (1912-1917), el canciller Lauro Müller también se concentró en mantener el equilibrio en el continente americano. Por iniciativa chilena, se retomó en 1915 el proyecto frustrado de Rio Branco conocido como Pacto ABC; entre Argentina, Brasil y Chile. Aunque al final no entró en vigor (Burges, 2009), el grupo intervino en la negociación de *Niagara Falls* en Canadá (1914) y en la retracción de una guerra por cuestiones fronterizas entre México y EE. UU. (1916) (Ricupero, 2017; Rodrigues, 1962). En cuanto a este último, el gobierno de Brasil negoció un compromiso con el Departamento de Estado ante un posible conflicto comercial por la aplicación la ley Taft-Knox (1916) sobre el plan de valorización del café brasileño en el mercado estadounidense. Al inicio de la Gran Guerra en 1914, la administración brasileña declaró la neutralidad al igual que Woodrow Wilson; sin embargo, días después de la entrada estadounidense a la guerra en 1917, el ataque a un navío brasileño implicó la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania (Ricupero, 2017).

En 1917, tras otros dos ataques a navíos brasileños, el gobierno se sumó a los ocho países latinoamericanos que le declararon la guerra a Alemania (Rodrigues, 1962). Pese a que la contribución militar fue simbólica, el apoyo de EE. UU. hizo posible la

---

<sup>1</sup> Dicho de la ideas, comprensiones, conocimientos o significados que comparten los agentes sobre la realidad material y social.

intervención de Brasil en la Conferencia de Paz en París (1919). La delegación brasileña, bajo el liderazgo de Epiácio Pessoa, logró la resolución de problemas nacionales y la admisión de los menos poderosos en varias comisiones (Lafer, 2000). En la Sociedad de Naciones (SDN), sin que la membresía temporal en el Consejo fuera suficiente, el gobierno de Bernardes promovió una campaña para un puesto permanente y aprovechó la entrada de Alemania (1925) para esta solicitud. Sin embargo, el no obtener un puesto permanente en una organización que ni siquiera contaba con la participación de EE. UU. implicó el veto brasileño al ingreso alemán y el retiro inmediato de Brasil de la SDN (Ricupero, 2017).

### **1.1.2. La Segunda República**

De acuerdo con Bueno (2002a en Burges, 2009), el primer mandato de Getúlio Vargas (1930-1945) se caracterizó por el surgimiento de una “política exterior desarrollista” (p.20). En busca de una economía industrializada ante el colapso del precio del café y la interrupción del flujo de capital extranjero tras la crisis de 1929 (Lafer, 2000), el país se abrió al mercado internacional y a fuentes de inversión en Europa (Hurrel, 1986; Machado da Silva, 2000; Barreto, 2001 en Burges, 2009). En este sentido, se firmó un acuerdo de compensación comercial con Alemania (1934)<sup>2</sup> y un acuerdo comercial con EE. UU. (1935). El régimen del *Estado Novo* (1937)<sup>3</sup> también recibió ofertas de ambos países para el desarrollo tecnológico de Brasil y, a pesar del carácter antidemocrático del régimen brasileño, Vargas mantuvo una relación amistosa con Roosevelt (Ricupero, 2017; Lafer, 2000).

---

<sup>2</sup> Entre 1933 y 1939, el gobierno alemán firmó ocho acuerdos de compensación en América Latina. Ante la escasez de divisas, este tipo de acuerdos consistían en la exportación de materias primas a cambio de productos manufacturados, como maquinaria.

<sup>3</sup> Se hace referencia al régimen autoritario instaurado entre 1937 y 1945 por Getúlio Vargas cuya denominación y características estuvieron inspiradas en el régimen portugués de Oliveira Salazar.

Entre la simpatía estadounidense del canciller Oswaldo Aranha y la posición antisemita de Vargas, el gobierno ofreció ayuda “no alineada” a EE. UU. antes convertirse en el único combatiente sudamericano en la Segunda Guerra Mundial (Burges, 2009, p.21). Esta contribución incluyó materias primas, bases militares en el Noreste de Brasil y el rompimiento de relaciones diplomáticas con los países del Eje en enero de 1942 (Ricupero, 2017). A cambio, la administración brasileña obtuvo financiamiento de EE. UU. para el establecimiento de la industria de acero y el apoyo para participar en la guerra mediante el envío de la Fuerza Expedicionaria Brasileña a Europa en 1942. Es así como el gobierno de Dutra (1945-1950) se mantuvo como firme aliado de EE. UU. en la posguerra y contribuyó en la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, así como en la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 1947 (Bueno, 2002a; Cervo, 1997 en Burges, 2009).

La distribución de poder, como afirma Wendt (1992), puede afectar los cálculos de los Estados en función de las ideas sobre uno mismo y el otro. La idea de Brasil con un puesto especial en la diplomacia estadounidense por su aporte en la guerra no fue suficiente frente al enfoque de EE. UU. en la Guerra Fría y el Plan Marshall (Lafer, 2000). Brasil no fue nombrado miembro permanente del Consejo de Seguridad (CS) (Burges, 2009) y en las conferencias Bretton Woods (1944) y de la Habana (1947) el gobierno de EE. UU. tampoco apoyó el interés latinoamericano en estabilizar los precios de productos primarios. Las recomendaciones de la misión estadounidense Abbink (1948), la firma de un acuerdo militar (1952) y el desembolso de un tercio del capital para proyectos de una comisión mixta (1950-1953) no mejoraron la economía de Brasil. Vargas (1951-1954) adoptó medidas para controlar la salida de capitales extranjeros y, en consecuencia, durante la presidencia de Eisenhower, el Banco Mundial (BM) no otorgó más préstamos al país (Ricupero, 2017).

En otro intento por obtener asistencia financiera de EE. UU., Juscelino Kubitschek (1956-1961), “pionero de la diplomacia presidencial”<sup>4</sup> (en Ricupero, 2017, p.404), lanzó en 1958 la Operación Panamericana (OPA). Aunque sirvió de inspiración para varios procesos<sup>5</sup>, la falta de interés estadounidense llevó al gobierno a buscar apoyo económico en la Europa en recuperación (Martins Filho, 2007 en Burges, 2009). A parte de los créditos de exportación estadounidenses, las inversiones de empresas europeas como Volkswagen y los préstamos extranjeros contribuyeron a la industrialización de Brasil. Es así como el gobierno también impulsó la cooperación con Paraguay y Bolivia (1958), se adhirió al convenio internacional del café (1959) y Kubitschek rompió con el Fondo Monetario Internacional (FMI) al diferir con los términos de la organización (Ricupero, 2017). No obstante, el verdadero cambio sucedió durante las administraciones de Jânio Quadros (1961) y João Goulart (1961-1964) a causa de la implementación de una “Política Exterior Independiente” (PEI) (Burges, 2009; Ricupero, 2017).

La reducción de la brecha socioeconómica Norte-Sur en lugar de la dicotomía Oeste-Este fue el enfoque de la PEI. En 1961, se restablecieron relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y China, una misión diplomática negoció acuerdos comerciales en Europa del Este y Asia (Burns, 1967) y Jânio Quadros visitó Cuba y fortaleció lazos con Argentina. Al año siguiente, el canciller San Tiago Dantas se abstuvo ante la suspensión de Cuba en la OEA, delegados brasileños discutieron en Lisboa sobre la independencia de las colonias africanas y representaron a Brasil como observador en la I Conferencia de Países No Alineados (Ricupero, 2017). A pesar del tono confrontativo

---

<sup>4</sup> Con diplomacia presidencial o presidencialismo se hace referencia a que el presidente de la República aumenta su participación en discusiones y actividades diplomáticas, convirtiéndose en la cara interna y externa de la política exterior del Estado.

<sup>5</sup> Tales como el Comité de los 21 (1959), el Banco Interamericano de Desarrollo (1959), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960) o la Alianza para el Progreso (1959).

con representantes de EE. UU., en particular por la cuestión cubana, este último desembolsó en 1963 parte del capital para el plan de desarrollo económico de Brasil en el marco de la Alianza para el Progreso. Sin embargo, la negativa de la administración brasileña a negociar bajo los términos del FMI implicó la suspensión de futuros desembolsos (Loureiro, 2017).

### **1.1.3. La Dictadura militar**

La política exterior de la dictadura se definió por el anticomunismo, la indiferencia hacia los derechos humanos, el reconocimiento de la hegemonía estadounidense, el énfasis en la seguridad nacional y la proyección mundial de Brasil (Ricupero, 2017; da Silva, 1993). Bajo el mandato de Castelo Branco (1964-1967) y los cancilleres da Cunha y Magalhaes se rompieron relaciones diplomáticas con Cuba (1964), se votó en contra del ingreso de China en la ONU, se tomó parte en la intervención en República Dominicana bajo la iniciativa Fuerza Interamericana de Paz (1965) y Brasil fue el receptor de asistencia técnica y financiera de USAID (Ricupero, 2017). A nivel latinoamericano, el gobierno no se interesó en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio a falta de la participación estadounidense, pero firmó el Acta de Cataratas (1966) con Paraguay para explorar la posibilidad de una usina hidroeléctrica conjunta y profundizó los términos de comercio y cooperación en transporte con Bolivia (da Silva, 1993).

La “diplomacia de prosperidad” de Costa e Silva (1967-1969) fue independiente ante la brecha política y económica en relación con los países desarrollados, en particular EE. UU. (da Silva, 1993, p.220). La posición brasileña en la ONU se mantuvo a favor de Portugal y Sudáfrica, el gobierno firmó el Tratado para la Prescripción de Armas Nucleares (1967) y aceptó la universalidad de los derechos humanos (1968) sin

adherirse al Tratado de No Proliferación (TNP) (1968) ni a la Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969) (Ricupero, 2017). En este contexto, Venezuela había roto relaciones diplomáticas con Brasil, México había retirado al embajador de Rio y, en 1968, el Departamento de Estado condenó la publicación del AI-5<sup>6</sup> y suspendió la ayuda estadounidense. En lo económico, se intentó negociar un orden mundial justo en el G7, sin lograr resultados concretos; el canciller Magalhães Pinto visitó Asia por su potencial comercial (Ricupero, 2017); surgieron otros mercados y fuentes de inversión extranjeras; y aumentó el nivel de las exportaciones brasileñas (1968 y 1973), en particular de manufacturas (Burges, 2009).

Dada la distribución de poder, explica Adler (1997), el interés nacional es la comprensión intersubjetiva de lo necesario para mejorarlo: influencia y riqueza. En este caso, el auge del “milagro brasileño” en el ámbito económico sumado al desinterés en procesos de integración y las acusaciones de intervención en Uruguay y en los golpes de Estado en Bolivia (1971) y Chile (1973) se interpretó en Sudamérica como la aspiración brasileña a la hegemonía regional (da Silva, 1993, p.224). No obstante, en un encuentro con Nixon (1971), Médici (1969-1974) aclaró que este no era el caso y la relación con EE. UU. se describió como “convergencia general, sin coincidencia en todo” (Ricupero, 2017, p.504). Aun así, aumentaron las inversiones brasileñas en el sector energético boliviano (Burges, 2009); se firmó el Tratado de Itaipú (1973) con Paraguay para la construcción de una presa hidroeléctrica; y el canciller Gibson visitó América Central, la región caribeña y varios países de África, reforzó la relación con Sudáfrica e intentó

---

<sup>6</sup> El Acto Institucional no. 5 (AI-5) consistió en 12 artículos que le otorgaban al presidente de la República la facultad de decretar receso del Legislativo, la intervención en estados o municipios, así como la restricción o prohibición de derechos públicos o privados. Incluyó la suspensión de derechos sindicales, de manifestación política, el *habeas corpus*, entre otras cuestiones.

cumplir la solicitud del presidente de Senegal para mediar el conflicto con Portugal (Ricupero, 2017; da Silva, 1993).

Para Ricupero (2017), la política exterior de Geisel (1974-1979) y del canciller da Silveira se caracterizó por su “pragmatismo responsable” (p.515). Mientras el gobierno se distanció de la administración estadounidense de Carter y rompió un acuerdo militar (1977) por motivo de derechos humanos en Brasil, se reestablecieron relaciones diplomáticas con China, se reconoció al Estado de Angola (1975) y se firmó un acuerdo de cooperación nuclear con Alemania occidental (1975) (da Silva, 1993). En Sudamérica, se terminó la cordialidad con la llegada del gobierno peronista en Argentina e incluso existió la posibilidad de una carrera de armamentos nucleares. La administración brasileña negoció el Tratado de Cooperación Amazónica con los países atravesados por la cuenca amazónica y expandió la inversión en Bolivia, Paraguay y Uruguay (Burges, 2009). Además, se intensificó el comercio de armas brasileñas, entre otros productos, con Oriente Medio ante la crisis petrolera mundial (da Silva, 1993).

Durante la última presidencia de la dictadura, Figueiredo (1979-1985) moderó la imagen de Brasil en la política internacional. Pese a que hubo un acercamiento con el gobierno estadounidense y se firmaron siete cartas de intención con el FMI, la administración de Figueiredo no se adhirió a las sanciones económicas contra la URSS (1979) y se opuso a la intervención de EE. UU. en Surinam y Granada (Ricupero, 2017). Si bien disminuyó el comercio con Argentina, la firma del Acuerdo Multilateral Corpus-Itaipú (1979), el intercambio de visitas presidenciales (Burges, 2009) y la defensa de una solución pacífica en las Malvinas mejoró la relación bilateral (da Silva, 1993). Asimismo, Brasil integró el grupo de garantes del Protocolo de Rio de Janeiro para resolver el conflicto entre Perú y Ecuador (1981), Figueiredo fue el primer

presidente en visitar África y el canciller Saraiva Guerreiro facilitó la cooperación con Angola y Mozambique (Ricupero, 2017).

#### **1.1.4. La Tercera República**

Brasil formó parte del CS (1988-87) después de casi dos décadas de ausencia y el presidente Sarney (1985-1990) ratificó o firmó los pactos principales sobre derechos humanos. Como herencia de la dictadura, Sarney intentó negociar la deuda externa con el FMI (1985) y tuvo que suspender los pagos entre 1987 y 1988. Además, la posición de Brasil a favor de la liberalización textil y agrícola en el GATT no concordaba con el gobierno de EE. UU. En este contexto, la administración de Regan inició una investigación por la Ley de Informática brasileña (1985) e impuso una serie de obstáculos, amenazas y restricciones comerciales (Ricupero, 2017). El acercamiento entre Sarney y Alfonsín, así como los esfuerzos del canciller Setúbal, hicieron posible la firma del Acta de Iguazú (1985) y el desarrollo del Programa de Integración y Cooperación Económica (1986), iniciativas a las cuales más tarde se unen Uruguay y Paraguay. El presidente participó de la creación del Grupo de Río (Borges, 2009), visitó todos los países de Sudamérica y México y restableció las relaciones con Cuba en 1986 (Ricupero, 2017).

La política exterior de Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) mostró continuidad con el periodo anterior. En 1992, el canciller Celso Lafer coordinó la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro (Borges y Chagas, 2017) y, en 1994, se llegó a un acuerdo con el FMI (Ricupero, 2017) tras la adopción del Plan Real de Cardoso para recuperar la economía brasileña (Borges, 2009). Se mantuvo la autonomía de Brasil frente a la administración Bush al reconocer al gobierno de Angola (1992) y al no participar en la operación *Desert Storm* a

propósito de la primera Guerra del Golfo (1990) (Ricupero, 2017). También se concretaron proyectos en el Cono Sur como la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) bajo el Tratado de Asunción (1992) (Burges, 2009), la firma del Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de Energía Nuclear y el establecimiento de la Agencia Brasileño-Argentina para implementar salvaguardas conjuntas en este campo (1991) (Ricupero, 2017). También se formó una sociedad estratégica con China y se creó la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) (Burges y Chagas, 2017).

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) se definió por el neoliberalismo económico y la “autonomía mediante la integración”. Aun con el compromiso democrático mediante el Protocolo de Ushuaia (1998) y la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (1999) con la Unión Europea (Fernandes de Oliveira y Vigevani, 2007, p.58), el proceso de integración se estancó. Esto se debería a las crisis económicas en Brasil y Argentina al final de la década, en particular en el segundo, y a la desconfianza mutua, evidente en la falta de apoyo argentino para que el primero forme parte del CS ampliado (Ricupero, 2017). Desde el constructivismo de Wendt (1992), esto refleja como las identidades e intereses de seguridad que están “incrustados” son resistentes al cambio (p.416). Así, desde Brasil se coordinó como alternativa la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (2000) con los 12 países de la región para articulación de proyectos bilaterales y regionales existentes (Burges, 2009).

Entre otras prioridades de la diplomacia presidencial de Cardoso estaba mejorar la relación con EE. UU. Su administración demostró interés en unirse al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) tras la Cumbre de Miami en 1994 (Burges, 2009), se adhirió al TNP (1997) e intervino como garante para la firma del Acuerdo Global y Definitivo de Paz (1998) entre Perú y Ecuador (Burges y Chagas, 2017). Luego de

superar la crisis inflacionaria y cambiaria entre 1998 y 1999, la situación económica recrudesció en Brasil por motivos internos. Incluso tras un acuerdo de \$15 mil millones con el FMI en 2002, el gobierno tuvo que negociar un préstamo de \$ 30 mil millones el mismo año (Ricupero, 2017). De esta manera, Cardoso marcó el final de la política exterior de Brasil en el siglo XX, en medio del surgimiento de la globalización y de temas como derechos humanos y medio ambiente en la agenda internacional (Fernandes de Oliveira y Vigevani, 2007).

## **1.2. Formulación de la política exterior en Brasil**

El sustrato material de la agencia del Estado o el aparato organizacional de gobierno es producto de la sociedad doméstica antes de que el Estado forme parte del proceso constitutivo de la sociedad internacional (Wendt, 1992). En el caso de Brasil, la formulación de la política exterior es responsabilidad de las instituciones gubernamentales de los poderes ejecutivo y legislativo, cuyos representantes, en el caso de presidente de la República y miembros del Congreso, se eligen de forma directa por la sociedad doméstica (Diniz y Oliveira, 2008). De igual manera, la política exterior como política pública<sup>7</sup>, según Lafer (1993 en Oliveira, 2006), requiere del análisis tanto de las oportunidades que ofrece el momento internacional como de las demandas de la sociedad nacional. Por ejemplo, Putnam (1993 en Oliveira, 2006) explica que se toman en cuenta los intereses, percepciones y valores de organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, sindicatos y en general de todos los actores políticos que tienen la capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones del Estado.

---

<sup>7</sup> Oliveira (2006) define política pública como “el resultado de un proceso, aunque a menudo lento y conflictivo, que involucra intereses divergentes, enfrentamientos y negociaciones entre diversas instancias instituidas o escenarios y entre los actores que son o buscan ser parte de estos” (p.73).

En cuanto al poder ejecutivo, la Constitución de 1988 le confiere competencia predominante en la formulación de la política exterior de Brasil. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, conocido como Itamaraty, se ha destacado por su aislamiento burocrático en este proceso (Diniz y Oliveira, 2008; Reis y Piffero, 2016). Al presidente de la República, de acuerdo con el artículo 84, le compete, entre otras funciones, nombrar a los ministros de Estado, mantener relaciones con Estados extranjeros y acreditar a sus representantes (Constitución, 1988). En cambio, el Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f.a) es la institución responsable de la política exterior y de las relaciones internacionales de Brasil, así como de asesorar al presidente en este ámbito. No obstante, con la transición al siglo XXI, como explican Milani y Pinheiro (s.f. en Reis y Piffero, 2016), se delegaron funciones de Itamaraty a otros ministerios y, por lo tanto, se refleja el interés de otros segmentos de la burocracia estatal en detrimento del monopolio de la institución.

En relación con el legislativo, el principal mecanismo de influencia en la política exterior es la determinación de los principios generales de las relaciones internacionales de Brasil según el artículo 4<sup>8</sup> de la Constitución (Anastasia, Mendonça y Almeida, 2012 en Reis y Piffero, 2016). La Cámara y el Senado disponen de mecanismos de contacto, comisiones e instrumentos legales tanto para controlar como influenciar las decisiones del Ejecutivo, en especial en lo relacionado a actos, tratados, acuerdos, convenciones internacionales, entre otros. La Constitución establece que es competencia del presidente de la República firmar instrumentos internacionales sujetos a la ratificación

---

<sup>8</sup> Estos principios son: independencia nacional, prevalencia de los derechos humanos, autodeterminación de los pueblos, no intervención, igualdad de los Estados, defensa de la paz, solución pacífica de los conflictos, repudio del terrorismo y del racismo, cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad y concesión de asilo político.

del Congreso, mientras este último se encarga de resolver sobre estos (Diniz y Oliveira, 2008; Reis y Piffero, 2016).

A pesar de que a nivel interno el proceso de formulación de la política exterior brasileña involucra varios actores de los poderes ejecutivo y legislativo, así como a la sociedad civil, Wendt (1992) afirma que las identidades e intereses de política exterior de un Estado son endógenos a la interacción con el medio internacional. Esta investigación se enfoca en las acciones de los representantes de este poder del Estado por su relación directa con la sociedad internacional.

### **1.3. El Partido de los Trabajadores**

El Partido de los Trabajadores (PT) es un partido político brasileño fundado en 1980. De acuerdo con autores como Hunter (2007), Keck (1992), Meneguello (en do Amaral y Power, 2015) y Samuels (2004), su particularidad recae en que surgió como un partido de masas. Es decir, su formación *bottom up*, su origen extraparlamentario, su fuerte relación con la sociedad civil organizada, su modelo centralizado de organización, su intensa actividad interna y su interés primario en la adhesión de intereses en lugar de la acumulación de victorias electorales. Sin embargo, para las elecciones generales de 2002, los mismos autores, reconocen que esta descripción ya no encaja con el PT. Es así como en este apartado se hace un recuento del desarrollo histórico e ideológico del partido que alcanzó el poder ejecutivo federal en 2002.

#### **1.3.1. Historia del partido**

A finales de 1979, en una etapa de “descomposición del régimen militar”, el gobierno de Figueredo (1979-85) aprobó la Ley Orgánica de Partidos y, en consecuencia, permitió el multipartidismo (Nervo, 2006, p.8; Mendes Galinari y de

Souza, 2019). El primero de mayo de ese año, un movimiento a favor de la creación del Partido de los Trabajadores, dirigido por Luiz Inácio Lula da Silva y otros líderes sindicales, publicó la Carta de Principios como el primer paso para la consolidación y legalización del partido (Mendes Galinari y de Souza, 2019). El 10 febrero de 1980, mediante el Manifiesto de Creación, un grupo de sindicalistas, miembros de la izquierda organizada, sectores progresistas de la Iglesia Católica, movimientos sociales urbanos, intelectuales y políticos del Movimiento Democrático Brasileño fundaron el PT (do Amaral y Power, 2015).

En el transcurso de la década de los 80, durante la “transición democrática-liberal del régimen”, el partido participó en procesos electorales y se enfocó en la sociedad civil organizada. En 1982, Lula da Silva representó al PT en el estado de São Paulo en las primeras elecciones directas para gobernadores (Nervo, 2006, p.2; Keck, 1992). Con el respaldo de decenas de miles durante la campaña del candidato petista<sup>9</sup> en su campaña, este apenas quedó en penúltimo lugar entre un grupo de cinco candidatos, con el 3% del total de los votos (Keck, 1992). A nivel legislativo, entre 1982 y 1986, el PT duplicó su participación en el Senado con 16 escaños y se involucró en la redacción de la nueva Constitución en la Asamblea Constituyente entre 1987 y 1988. Este último año, el partido también ganó elecciones municipales en 36 ciudades, entre las cuales se destacan São Paulo y Porto Alegre (Hunter, 2007; Keck, 1992; Samuels, 2004).

Tras las elecciones de 1982, varios miembros del partido cuestionaron la importancia que se le otorgó a la primera campaña electoral (Keck, 1992); en 1983, sus líderes participaron en la fundación de la Central Única de Trabajadores; en 1984, el PT participó de las movilizaciones a favor de elecciones presidenciales directas; y, en

---

<sup>9</sup> Relativo al Partido de los Trabajadores.

general, el partido se relacionó con varias organizaciones sociales (Levitsky, 2004 en Samuels, 2004, p. 1001; Hunter, 2007). Sin embargo, en las primeras elecciones presidenciales directas en 1989 (Nervo, 2006), Lula da Silva perdió contra Fernando Collor de Melo, del Partido MDB, con una diferencia del 6% en segunda vuelta. Al mismo tiempo, un tercio de los alcaldes de las administraciones municipales del PT (1989-1992) abandonó el PT antes de terminar su mandato y otro tercio no logró la reelección (Baiocchi, 2004).

La experiencia del Partido de los Trabajadores en los años 90 estuvo determinada por el manejo de administraciones municipales bajo una nueva perspectiva y por nuevas derrotas en las elecciones presidenciales. Si bien ya se habían implementado los Presupuestos Participativos (PP) en gestiones anteriores, son las 54 alcaldías del PT entre 1993 y 1996 las que consolidan este mecanismo como parte de la “forma petista de gobernar”. Con Porto Alegre como ejemplo, el partido trabajaba con un enfoque de participación popular directa (do Amaral y Power, 2015, p.153; Baiocchi, 2004; Samuels, 2004). En cambio, a nivel federal, el PT no tuvo la oportunidad de gobernar. Lula da Silva perdió contra el candidato del Partido de la Social Democracia Brasileña, Fernando Henrique Cardoso, con el 27% de los votos en 1994 y con el 31,7% en 1998 (Hunter, 2007). Según Fortes y French (2005), esta vez el resultado se debería al éxito que tuvo el plan de estabilización económica de Cardoso (Plan Real) durante su primer mandato.

### **1.3.2. Ideología del partido**

En los primeros años, el PT se describía así mismo como socialista democrático y comunista, táctica que, para Meneguello (1992 en do Amaral y Power, 2015), resultó en una especie de “socialismo democrático amorfo” (p.150). Con la creación de la

facción de mayoría *Articulação* (1983) para mantener al partido unido, esta ideología “amorfa” era entonces un reflejo de la heterogeneidad de miembros del partido. Había tendencias como Democracia Socialista, un grupo trotskista afiliado con la Cuarta Internacional y anterior al PT, o Democracia Radical, integrada en su mayoría por miembros de antiguas organizaciones como el Partido Maoísta Revolucionario y el Partido Revolucionario Comunista (Keck, 1992). El partido estaba inclinado hacia la izquierda del espectro político. En la Asamblea Constituyente (1987-88), por ejemplo, los legisladores del PT adoptaron posiciones a favor del trabajo y en contra del capital extranjero y, en la campaña presidencial de 1989, el partido propuso la nacionalización del sector financiero (Hunter, 2007).

Aunque para da Silva Tarouco (2011) el Partido de los Trabajadores es un partido programático al no darle importancia a definiciones políticas, la resolución aprobada en 1990 durante el Séptimo Encuentro Nacional sobre “El Socialismo Petista” fue la primera aproximación oficial hacia una definición de la ideología del partido (p.66). Durante el siguiente Encuentro Nacional en noviembre de 1991, los miembros del PT promovieron debates sobre “El Socialismo: Concepto y Caminos para Construirlo”, entre otros temas. La posición dominante en esta ocasión fue la de *Articulação*. Si bien el partido no logró aclarar lo que sus miembros entendían por socialismo, durante los debates se dejó en claro que el partido no estaba a favor de la “dictadura del proletariado”, sino a favor de una economía mixta (Keck, 1992, p. 24; 29). Así, el PT persiguió un “programa radical de izquierda” hasta 1995, concentrándose en fortalecer la institución en lugar de maximizar votos (Hunter, 2007, p.449).

Durante la administración de Collor, el partido se opuso a las reformas de mercado del gobierno y, hasta las elecciones de 1994, el PT no formó alianzas con

partidos que no fueran de izquierda. Si bien para Lula da Silva, líder de *Articulação*, el partido no debía dejar que las preocupaciones electorales se apoderaran de su agenda, las opiniones divergentes sobre esta cuestión condujeron a la división de la facción en 1993. A partir de ese momento, las facciones “radicales” se apoderaron del partido hasta la pérdida del PT en 1994 (Hunter, 2007, p.449; Samuels, 2004), año en el que Lula da Silva y otros líderes aliados formaron la coalición “Facción de Mayoría” para controlar la dirección nacional del partido hasta 2005 (do Amaral y Power, 2015). A esto se suma la resolución del 10mo Encuentro Nacional en 1995, en la cual se establecía la necesidad del partido de hacer una “cruel reflexión” sobre su ideología y sus ambigüedades políticas (Árabe, 2001 en Samuels, 2004).

Para las campañas presidenciales siguientes, el PT se trasladó al centro del espectro político mediante una posición pragmática o “genérica” (do Amaral y Power, 2015; Hunter, 2007; Samuels, 2004). En 1998, el partido se alejó de su política restrictiva de alianzas y formó el binomio presidencial con Leonel Brizola, candidato del Partido Democrático Laboral, y reconoció en público los beneficios de adecuarse a las tendencias internacionales del mercado (Miguel, 2006).

### **1.3.3. Elecciones generales 2002**

La escasez energética en Brasil (2001) no solo causó la caída del Producto Interno Bruto (de 4,3 a 1,3) y el recrudecimiento de la inflación, sino que fue la oportunidad para que opositores arremetieran contra el gobierno. Lula da Silva criticaba la privatización del sector público liderada por Cardoso como una de las razones de la crisis (Wadia, 2001) y el PT defendía el incumplimiento de la deuda pública, derivada en particular de los desembolsos del FMI. Pese a que la retórica del partido se había moderado desde 1995, esto causó temor en el sector privado nacional e internacional y

la consecuente depreciación del real de 2,4 por dólar en marzo de 2002 a 3,4 por dólar a finales de junio (Ricupero, 2017). Es así como en un intento por tranquilizar a Washington, Wall Street y al público en general, el PT publicó la Carta al Pueblo Brasileño (Samuels, 2004) e incluso Lula da Silva se reunió con Cardoso y se comprometió de forma pública a cumplir con el último acuerdo con el FMI, cuyos principales desembolsos se realizarían en el futuro gobierno. Sin embargo, a fines de septiembre el tipo de cambio alcanzó los 3,9 reales por dólar (Ricupero, 2017).

Para la campaña de 2002, las palabras socialista o socialismo no formaron parte del Programa de Gobierno del PT y la palabra radical solo se usó para afirmar compromisos como “radicalizar” la democracia de Brasil (en PT, 2002, p.4 en Samuels, 2004). Asimismo, el partido formó una coalición con el Partido Comunista de Brasil, el Partido Comunista Brasileño, el Partido de Movilización Nacional y el Partido Liberal (PL) (Mendes y de Souza Pereira, 2019). De hecho, el binomio de Lula da Silva fue el empresario José Alencar en representación del partido de derecha; el PL (Samuels, 2004). Para 2002, de acuerdo con Fortes y French (2005) y Samuels (2004), el PT asumió una posición pragmática o, según Hunter (2007), genérica. Se alejó de los movimientos sociales, adaptó sus intereses a los de la sociedad en general y se concentró en obtener votos para ganar las elecciones presidenciales. Así, en octubre, el PT no solo obtuvo el mayor número de representantes con 91 escaños de 513 en la Cámara de Diputados, sino que Lula da Silva ganó las elecciones presidenciales con el 61,3% del total de los votos en segunda vuelta (Baiocchi, 2004; Fortes y French, 2005; Samuels, 2004).

### **1.3.3.1. La Carta al Pueblo Brasileño**

El Partido de los Trabajadores “se identificó como socialista” durante la década de los 80 y reconoció esta posición hasta antes de las elecciones presidenciales de 2002 (Keck, 1992 en Samuels, 2004, p.1002). De hecho, la publicación de la Carta al Pueblo Brasileño, este último año, fue una clara evidencia de la moderación del partido (Silva, 2002 en Samuels, 2004). Firmada por Luis Inácio Lula da Silva, quien leyó su contenido durante un encuentro sobre el programa de gobierno del partido en junio de 2002, la carta fue un adelanto de los temas de la campaña presidencial de ese año (Folha de S. Paulo, 2002). Así, el PT se comprometió con mantener “elementos claves neoliberales” del programa económico de la administración de Cardoso (en Samuels, 2004, p.1000).

A continuación, se aplica la técnica de análisis de contenido propuesta por Bara, Budge, Kliegeman, Volkens y McDonald (2006) a la carta. De acuerdo con estos autores, la Carta al Pueblo Brasileño es válida como muestra al tratarse de un documento que “resume las declaraciones autorizadas de las posiciones políticas de un partido para las campañas electorales” (p.165). Asimismo, las unidades de análisis se definen como “cuasi oraciones”<sup>10</sup> entendidas como las “ideas políticas” de un partido (Bara et al., 2006, p.166-167). Las unidades de análisis se clasifican en 56 categorías agrupadas en 7 áreas o campos: relaciones exteriores (10), libertad y democracia (4), sistema político (5), economía (16), bienestar y calidad de vida (7), tejido social (8) y grupos sociales (6)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Las oraciones largas pueden expresar varias ideas separadas por conjunciones o comas.

<sup>11</sup> Para las definiciones de cada área y las categorías correspondientes revisar Bara et al. (2006).

**Tabla 1***Codificación de las ideas políticas del PT*

| <b>Partido de los Trabajadores</b> | <b>Relaciones exteriores</b> | <b>Libertad y democracia</b> | <b>Sistema político</b> | <b>Economía</b> | <b>Bienestar y calidad de vida</b> | <b>Tejido social</b> | <b>Grupos sociales</b> | <b>Total (112 cuasi oraciones)</b> |
|------------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------|-----------------|------------------------------------|----------------------|------------------------|------------------------------------|
| Carta al Pueblo Brasileño          | 8,93%                        | 3,57%                        | 36,61%                  | 20,54%          | 4,46%                              | 22,32%               | 3,57%                  | 100%                               |

*Nota:* Elaborado por Daniela García (2020). Tomado de Bara et al., 2006; Partido de los Trabajadores, 2002.

De acuerdo con la Tabla 1, el tema de mayor importancia es el sistema político. Esto se debe a que reiteradas veces el PT hace una crítica al “modelo actual” de Cardoso y propone un “programa de cambios valientes y responsables” de la mano de una administración “eficiente”. En segundo lugar, el área de tejido social implica “reducir la delincuencia” y resaltar la armonía social en el “clamor popular” por el cambio y la “vasta coalición” que apoya al PT. Tercero, en el ámbito económico se hace énfasis en la planificación orientada hacia el “crecimiento económico estable” mediante el aumento de la producción y reformas fiscales. Sin tomar en cuenta el área de relaciones exteriores, en bienestar y calidad de vida conlleva “justicia social” y la “reforma de seguridad social”. En libertad y democracia se propone una “amplia negociación nacional” “dentro de los marcos institucionales” para gobernar el país y, en grupos sociales, se enfatiza la necesidad de realizar “reformas laborales y agrarias” con prioridad en el “agronegocio”.

El área de relaciones exteriores, como se muestra en la Tabla 2, incluye dos categorías: Relaciones especiales EE. UU positivo; e Internacionalismo negativo: La primera se refiere a una mención favorable a un país con el que, en este caso, Brasil tiene una relación especial (Bara et al., 2006). Si bien no es explícito el nombre de EE.

UU., el “respeto de los contratos y obligaciones del país” está relacionado con el cumplimiento de la deuda con el FMI adquirida bajo el gobierno de Cardoso. La segunda categoría indica una “mención favorable a la independencia y soberanía nacional frente al internacionalismo” (Bara et al., 2006, p.187). En este sentido, los temas prioritarios de política exterior para el PT son: el rescate de la “presencia soberana” de Brasil, la eliminación de “los serios obstáculos impuestos por los países más ricos a las naciones en desarrollo”, la promoción de sus intereses comerciales, el aumento de las exportaciones y la sustitución de importaciones.

**Tabla 2***Categoría Relaciones exteriores e ideas políticas del PT*

| <b>Relaciones exteriores</b>                                   | <b>Citas</b>   | <b>Constructivismo</b>  |
|--|--|---|
| <b>101.</b> Relaciones Exteriores especiales EE. UU.: positivo | <p>“La premisa de esta transición será el respeto de los contratos y obligaciones del país”.</p> <p>“Este es el mejor camino para cumplir los contratos”.</p>  | El cumplimiento de las normas institucionales asociadas implica la comprensión de lo que se considera una práctica social apropiada (Wendt, 1992; Adler, 1997).                   |
| <b>109.</b> Internacionalismo: negativo                        | <p>“...rescatar nuestra presencia soberana y respetada en el mundo”.</p>   | “La esencia de esta comunidad es el reconocimiento mutuo del derecho de ejercer autoridad política exclusiva dentro de límites territoriales” (Wendt, 1992).                      |
|  | <p>“...y eliminar los serios obstáculos impuestos por los países más ricos a las naciones en desarrollo”.</p>  | El conocimiento con frecuencia participa en la creación y reproducción de un orden social particular que beneficia a algunos a expensas de otros (Williams, 1996 en Adler, 1997). |
|  | <p>“Nuestra política exterior debe ser redirigida hacia este inmenso desafío de promover nuestros intereses comerciales...”.</p> <p>“...y, al mismo tiempo, [que se hace al país] más competitivo en el mercado internacional”.</p> <p>“Quiere seguir el camino de la reducción de nuestra vulnerabilidad externa por el esfuerzo conjunto exportar más...”</p> <p>“El camino para superar la fragilidad de las finanzas públicas es aumentar y mejorar la calidad de las exportaciones...”</p> <p>“...al tiempo que [el desarrollo de nuestro inmenso mercado] ofrece bases sólidas para expandir las exportaciones”.</p> <p>“Para este fin, se fundamenta la creación de una Secretaría Extraordinaria de Comercio Exterior, vinculada a la Presidencia de la República”.</p> <p>“...y promover una sustitución competitiva de importaciones a corto plazo”.</p> | El cómo ven los Estados el significado y los requisitos de supervivencia dependen del proceso mediante los cuales las concepciones del ser evolucionan (Wendt, 1992).             |

*Nota:* Elaborado por Daniela García (2020). Tomado de Bara et al., 2006; Partido de los Trabajadores, 2002

Desde el constructivismo de Wendt (1992), según el cual la vida social es “ideas hasta el final” (p.74), el concepto “ideas” engloba creencias, conocimientos y comprensiones de la realidad social y material. Además, de acuerdo con Williams (1996 en Adler, 1997), el conocimiento o en general las ideas rara vez son neutrales en valores. En este caso, las ideas políticas del PT expresadas en la carta objeto de análisis, abarcan el “conjunto de creencias y valores [del partido] sobre la sociedad” (Adler, 1988, p.61); es decir, su ideología; en concordancia con lo manifestado, en la categoría 101 de la metodología sobre el análisis de contenido se ha clasificado el planteamiento del PT sobre la importancia del cumplimiento de los contratos y obligaciones de Brasil con EE. UU. Pensamiento que, en este caso, desde la perspectiva de Adler (1997) y Wendt (1992), implica la comprensión de que cumplir con las normas institucionales es una práctica aceptada en la sociedad internacional.

En la categoría 109, se expresan tres creencias principales. Primero, el rescate de la presencia soberana de Brasil, misma que, desde el constructivismo, indica como el reconocimiento de la soberanía es la esencia de la comunidad internacional (Wendt, 1992). Segundo, eliminar los obstáculos impuestos por los países ricos a las naciones en desarrollo, desde Williams (1996 en Adler, 1997), señala cómo el resultado de la intersubjetividad internacional crea y reproduce un orden social que beneficia a unos a expensas de otros. Y tercero, el objetivo del PT en promover los intereses comerciales del país es fundamental en política exterior. Wendt (1992) afirma que los significados y requisitos de supervivencia dependen de la evolución de las concepciones del ser. Es decir, el PT cree en aumentar y mejorar la calidad de las exportaciones, así como en la sustitución de importaciones como requisitos para la supervivencia del país exportador.

Las concepciones del PT en el campo de las relaciones exteriores destacan el respeto a las normas de la sociedad internacional, tales como: cumplir con los contratos

internacionales; recuperar la presencia soberana y reconocer la soberanía de otros Estados; y, promocionar los intereses comerciales de Brasil como parte del proceso necesario para sobrevivir en la sociedad internacional con mayor independencia. Empero, las creencias y valores del PT que se dejan señaladas en el campo de las relaciones exteriores no se aplicaron a la política exterior brasileña de manera total debido a que las relaciones de los Estados entre sí se construyen en la práctica.

En resumen, en este capítulo se trató el proceso de construcción de la política exterior de Brasil en el siglo XX y su formulación a nivel gubernamental, así como el desarrollo del Partido de Trabajadores desde 1980 hasta las elecciones de 2002. Desde la historia de interacción del Estado brasileño, las percepciones compartidas por cada gobierno sobre soberanía, poder y seguridad construyeron la imagen de Brasil, es decir, sus identidades e intereses en relación con Estados como EE. UU. o Argentina. Desde el enfoque nacional, la formulación de política exterior le corresponde al aparato de gobierno de Brasil antes de la interacción con el medio internacional. Este se define por la supremacía del ejecutivo sobre el legislativo como lo demuestra la Constitución de 1988 y la construcción histórica de la diplomacia brasileña. Asimismo, desde el enfoque doméstico, el desarrollo del Partido de los Trabajadores en la sociedad brasileña y el cambio ideológico reflejado en la Carta al Pueblo Brasileño de 2002 son relevantes desde el momento que el partido alcanzó la presidencia y tuvo la oportunidad de formar parte del gobierno federal. De lo expuesto, en este capítulo se cumplió con el primer objetivo particular al describir las ideas y valores del PT según la carta.

## **2. CAPÍTULO 2: RELACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS ENTRE BRASIL E IRÁN DURANTE EL GOBIERNO DE LULA DA SILVA**

Este capítulo se desarrolla en tres apartados que abordan la política exterior de Brasil e Irán entre 2003 y 2010 y los ámbitos que destacan de la relación bilateral en el periodo 2005-2010: comercio, cooperación, programa nuclear iraní y derechos humanos. Esto con el fin de identificar las normas y prácticas de la política exterior brasileña durante el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva en el acercamiento económico y político con la administración iraní de Mahmoud Ahmadinejad.

### **2.1. Política exterior de Brasil 2003-2010**

Adler y Pouliot (2011) afirman que “la estabilidad es una ilusión creada por la naturaleza recursiva de la práctica” (p.17). En este caso, con el surgimiento de la globalización, la administración de Lula da Silva reforzó el multilateralismo que, para el ex ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim<sup>12</sup> (2010), siempre se ha considerado como “el medio principal” del país “para resolver conflictos y tomar decisiones en el medio internacional” (p.1)<sup>13</sup>. A lo largo de este apartado, es evidente la prioridad que el gobierno le asigna a organizaciones de gobernanza global, foros multilaterales y procesos de integración regional. No obstante, este enfoque no descarta el mantenimiento de relaciones bilaterales tanto en el continente americano como en Europa, Asia y África.

---

<sup>12</sup> Periodo en el cargo: 2003-2010.

<sup>13</sup> Ver capítulo 1; 1.1. Construcción de la política exterior de Brasil en el siglo XX.

### 2.1.1. Multilateralismo global

Previo a la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún (2003), bajo liderazgo brasileño, un grupo de países en desarrollo crearon el G20. El objetivo de esta coalición, como expuso Lula da Silva (en Cason y Power, 2009, p.130), era “evitar que los parámetros del debate agrícola (...) fueran impuestos por los intereses proteccionistas de unos pocos (...). [La lucha por] la eliminación de todo tipo de subsidio a las exportaciones...”. Sin dejar de lado las presiones del mundo desarrollado, esta manifestación tuvo éxito (Fagundes, 2014) de manera que Brasil, India, EE. UU., la Comisión Europea, entre otros, llevaron a cabo una serie de reuniones que influyeron en la Conferencia Ministerial de 2005, en la cual se acordó que los subsidios a las exportaciones agrícolas se eliminarían para 2013 (Amorim, 2010). De esta manera se concluyó un tema de importancia para el gobierno de Brasil desde la conferencia del GATT en Punta del Este<sup>14</sup>.

Al igual que en la SDN<sup>15</sup>, la búsqueda de un puesto permanente en el órgano homólogo de la ONU fue una vez más parte de la política exterior brasileña. Como integrante del G4 junto con India, Japón y Alemania, la administración del país sudamericano expresó el objetivo de conformar el CS ampliado; movilizó apoyo (Hirst, 2009); e incluso se comprometió con las misiones de paz de la ONU al liderar el componente militar de la Misión de Estabilización en Haití (MINUSTAH) a partir de junio de 2004 (Fagundes, 2014; Pickup, 2016). De acuerdo con Amorim en un artículo de 2011 en la revista *Foreign Policy*, la inclusión de países emergentes como Brasil aumentaría la legitimidad y confianza del CS conforme al balance de poderes originado con el fin de la Guerra fría (en Zilla, 2017). Aun con la oposición de Argentina y

---

<sup>14</sup> Ver capítulo 1; 1.1.4. La Tercera República

<sup>15</sup> Ver capítulo 1; 1.1.4. La Primera República

México a la candidatura de Brasil (Fagundes, 2014), tres de los cuatro integrantes del G4 obtuvieron un puesto no permanente en el CS para el periodo 2010-2011 durante la 65ta Asamblea General, otorgándole a país sudamericano por décima ocasión este beneficio<sup>16</sup> (Amorim, 2010).

La participación brasileña también destacó en el G20 financiero y en iniciativas de “poderes emergentes” como BRIC (Brasil-Rusia-India-China) e IBSA (India-Brasil-Sudáfrica). En el principal foro para asuntos económicos y financieros desde la crisis de 2008, el gobierno brasileño obtuvo mayor impacto dentro del FMI luego de impulsar la redistribución de cuotas y derechos de votación en 2008 y 2010 (Zilla, 2017, p.22).

Asimismo, al constituir un grupo voluntario y flexible de economías de importancia relativa internacional según su PIB y tasa de crecimiento, el grupo heterogéneo BRIC compartió la intención de mejorar la posición de sus miembros en el sistema internacional sin la necesidad de cambiarlo (Azambuja, 2010; Amorim, 2010). Para Lula da Silva, este último objetivo era el mismo del IBSA, además de actuar como catalizador para el desarrollo de las relaciones en el grupo y como mecanismo para la cooperación Sur-Sur (en Zilla, 2017). En este sentido, Brasil fue anfitrión de la 4ta Cumbre de Jefes de Estado del IBSA y de la 2da cumbre del BRIC en abril de 2010 (Amorim, 2010).

### **2.1.2. Relación con EE. UU.**

Similar a la relación bilateral durante el gobierno de Médici<sup>17</sup>, las diferencias entre Brasil y EE. UU. no fueron un obstáculo para que se intensificara el diálogo

---

<sup>16</sup> Hasta 2011, con un total de 10 veces, tanto Brasil como Japón fueron los Estados que en más ocasiones formaron parte del Consejo de Seguridad de la ONU como miembros no permanentes.

<sup>17</sup> Ver capítulo 1; 1.1.3. La dictadura militar.

bilateral a nivel político y diplomático tras un encuentro presidencial en Washington en junio de 2003 (Abdenur, 2010). El mismo año, el gobierno de Brasil solicitó a la OMC que se investigaran los subsidios estadounidenses al algodón y obtuvo el derecho de subir los impuestos a las importaciones brasileñas en EE. UU. Sin embargo, el país sudamericano no aplicó las medidas. La administración brasileña tampoco estuvo de acuerdo con los términos para el desarrollo del ALCA, los cuales no correspondían con el interés brasileño sobre subsidios agrícolas y *antidumping* (Amorim, 2010). Respecto a la lucha estadounidense contra el terrorismo, el gobierno de Brasil apoyó la invasión a Afganistán, pero se opuso en el caso iraquí. La diplomacia brasileña criticó el estatus quo en relación con la hegemonía estadounidense y se negó a invitar a EE. UU. como observador a la primera Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA) en 2005 (Hirst, 2009).

### **2.1.3. Multilateralismo regional**

El multilateralismo brasileño también se reflejó en el aumento de visitas de alto rango y la diversificación de mercados, tal como Lula da Silva lo describió: “se mantienen buenas relaciones políticas, económicas y comerciales con los grandes poderes, mientras se prioriza los lazos con el Sur” (en Vigevani y Cepaluni, 2007, p.132 en Pickup, 2016, p.67). Dieciséis años antes, el canciller u otros funcionarios de alto rango de Itamaraty participaban de manera casi exclusiva en las negociaciones internacionales (Zilla, 2017); sin embargo, la diplomacia presidencial de Lula da Silva implicó hasta 259 visitas a 83 países extranjeros, así como ser anfitrión de 904 visitas desde 2003 hasta el 25 de agosto de 2010. Asimismo, países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) pasaron de acaparar el 38,8% de las exportaciones brasileñas en 2002, al 57% en 2009 (Amorim,

2010). El 25,8% del total de las exportaciones iban a Asia en 2009, China en particular, por encima de la región latinoamericana, EE. UU. y la Unión Europea (Zilla, 2017).

Al asumir la presidencia, Lula da Silva declaró que “la principal prioridad durante [su] gobierno será la construcción de una Sudamérica que tenga estabilidad política y que sea próspera y unida; basada en ideas democráticas y justicia social” (Cason y Power, 2009, p.133). En un intento por relanzar Mercosur, entre 2001 y 2008, el 78,6% de las inversiones brasileñas en América Latina y el Caribe se concentraron en este grupo (Zilla, 2017) y alrededor del 70% del Fondo para la Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM) provenía de Brasil (Amorim, 2010). No obstante, para 2010 persistían las barreras argentinas a las exportaciones brasileñas y no había consenso sobre el objetivo de este proceso de integración (Amaral, 2010). Como sucesor de Cardoso<sup>18</sup>, Lula da Silva apoyó la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008. También forjó lazos cercanos con presidentes inclinados hacia la izquierda y representó al país como mediador en los casos de Bolivia y Ecuador, así como entre Venezuela y Colombia (Fagundes, 2014). En diciembre de 2008, el país sureño acogió las cumbres de Mercosur, Unasur, Grupo de Río y de los 34 países de América Latina y el Caribe (Amorim, 2010).

África y Oriente Medio<sup>19</sup> también se incluyeron dentro de la agenda de política exterior brasileña. Por motivo de lazos históricos y culturales, Lula da Silva visitó 27 países africanos; entre 2003 y 2009 se reabrieron 17 misiones diplomáticas en el continente; desde 2005, la Agencia de Cooperación Brasileña firmó acuerdos de cooperación técnica con más de doce países, en especial de habla portuguesa; y se

---

<sup>18</sup> Ver capítulo 1; 1.1.4. La Tercera República

<sup>19</sup> La delimitación de qué se considera Oriente Medio varía según el autor. Según Itamaraty (en Brun, 2012) los países de esta región incluyen: Arabia Saudí, Autoridad palestina, Bahrein, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Qatar, Líbano, Omán, Siria, Yemen. De acuerdo con Amorim (2010) y el *Internarional Trade Center* (s.f.) también se le suma Turquía.

cancelaron deudas bilaterales, así como se concedieron préstamos (Zilla, 2017). El gobierno brasileño también promovió las cumbres América del Sur-África (ASA) y Brasil-Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) para cooperación y negocios en 2006, así como el primer diálogo Brasil-África sobre seguridad alimentaria en Brasilia en 2010 (Amorim, 2010). El país sudamericano también envió misiones exportadoras al continente (Cason y Power, 2009) y concentró sus inversiones en los sectores agrícola y de recursos naturales (Pickup, 2016); al mismo tiempo, el volumen del comercio entre Brasil y África creció más de cinco veces desde 2003 hasta 2008 con 26 mil millones de dólares (Amorim, 2010; Zilla, 2017).

Si bien alrededor del 5% de la población brasileña era de descendencia árabe y en el país sudamericano habitaban 120.000 judíos hasta 2010, Lula da Silva fue el primer presidente brasileño en visitar Oriente Medio y asistir a una cumbre de la Liga Árabe (Amorim, 2010; Zilla, 2017). En ocho años de gobierno 14 jefes de gobierno de la región visitaron Brasil, se creó el puesto de embajador de Oriente Medio y se inició la Cumbre ASPA en Brasilia en 2005 con 34 países (Amorim, 2011). De la misma manera, el gobierno brasileño reconoció el Estado Palestino con las fronteras de 1967 y denunció las ocupaciones israelíes, contribuyó con 20 millones de dólares para el desarrollo de Cisjordania y la reconstrucción de la Franja de Gaza luego del ataque de 2009 e intentó mediar junto con Turquía, el impasse nuclear entre Irán y el G5+1 (Amorim, 2010). En el ámbito económico, se firmaron acuerdos de cooperación en materia de tecnología y finanzas, misiones comerciales visitaron la región, se realizaron reuniones de negocios al margen de las cumbres ASPA y el comercio con Oriente Medio se triplicó con 14,4 mil millones de dólares en 2009 (Zilla, 2017).

## **2.2. Política exterior de Irán 2003-2010**

Con Mohammad Khatami (1997-2005) en la presidencia, el gobierno iraní se enfocó en reducir la tensión internacional hacia el país persa mediante una política de acercamiento con países europeos y con EE. UU. y la promoción de estabilidad en Oriente Medio (Amiri y Soltani, 2010). Cuando un Estado no actúa de acuerdo con normas en las que está codificado el comportamiento aceptable en la sociedad internacional debe atenerse a las consecuencias (Wendt, 1992). Durante la presidencia de Ahmadinejad, hubo incertidumbre sobre el propósito nuclear de Irán, denuncias de violación de derechos humanos, gestos confrontativos hacia las potencias occidentales e inclinación por las relaciones Sur-Sur, todo lo que desembocó en un Estado iraní como blanco de sanciones internacionales.

### **2.2.1. Relaciones regionales y con Asia Oriental**

De acuerdo con el excanciller Manouchehr Mottaki<sup>20</sup> (en Warnaar, 2013, p.114), a partir de 2005, la administración de Mahmoud Ahmadinejad trató de expandir sus relaciones regionales y adoptar el rol de liderazgo en iniciativas globales anti hegemónicas entre países en desarrollo y potencias emergentes. Basado en una política orientada al Este, Irán construyó relaciones cercanas con países como China y Rusia e incluso intentó cumplir con su larga ambición de ser miembro permanente de la Organización de Cooperación de Shanghái. Para las autoridades iraníes, un eje asiático de poderes nucleares como China, Rusia, India y Pakistán podría hacer frente al unilateralismo estadounidense (Aghdaci, 2019). De la misma manera, Ahmadinejad demostró interés en expandir las relaciones con los países del Golfo al proponer la creación de un sistema de seguridad conjunto mediante una agencia regional o el

---

<sup>20</sup> Periodo en el cargo: 2005-2010.

establecimiento de un consejo de cooperación económica, entre otras propuestas (Osiewicz, 2014). En este sentido, la invitación del rey de Arabia Saudita en marzo de 2007 demostró resultados positivos, sin que fuera por mucho tiempo (Warnaar, 2013).

### **2.2.2. Críticas y sanciones internacionales**

El gobierno de Ahmadinejad fue blanco de críticas y sanciones internacionales por la falta de transparencia sobre el programa nuclear de Irán, así como por su posición sobre el conflicto entre Israel y Palestina y la Primavera Árabe. La emisión de una resolución de la ONU en contra de Irán en 2007 fue a casusa de que el presidente iraní negara el Holocausto y remarcara la remoción de Israel del mapa geográfico (Nia, 2012). Para el gobierno iraní, los levantamientos en el mundo árabe (excepto en Siria) evidenciaron la resistencia en contra de regímenes dictatoriales y la dominación de Occidente como efecto del comportamiento ejemplar iraní (Warnaar, 2013). Durante la reunión de la Asamblea Anual de INTERPOL en Marruecos (2007) se votó por la emisión de “notificaciones rojas” contra figuras prominentes del gobierno iraní por su relación con el atentado contra la AMIA en la Argentina. En el ámbito energético, el 4 de febrero de 2006, el Consejo de Gobernadores del OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica) adoptó la resolución GOV/2006/14 para exhortar al país persa a suspender los procesos destinados al enriquecimiento de uranio y someter la cuestión al Consejo de Seguridad (Lippi y Quintanar, 2014).

Irán defendía su derecho al uso y generación de energía nuclear con fines civiles y no para un propósito militar (Hadžikadunić, 2014). Sin embargo, el enriquecimiento de uranio en Irán generó sospechas en la comunidad internacional a tal punto que Consejo de Seguridad de la ONU impuso sanciones contra el régimen. En diciembre de 2006, mediante la resolución 1737, las sanciones prohibieron la transferencia de

tecnología nuclear o relacionada con misiles a Irán, además requería que todos los países congelaran los activos de diez organizaciones iraníes y de 12 individuos implicados en el programa nuclear y de misiles de Irán. En marzo de 2008, con la resolución 1803 y en junio de 2010, a través de la resolución 1929, el CS amplió las sanciones sobre el país persa. A esto se suma la *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act*, en junio de 2010, emitida por el Congreso de EE. UU. (Arms Control Association, s.f.).

### **2.2.3. Relaciones con América Latina**

En 2008, autoridades iraníes señalaron que la ampliación de sus relaciones con los Estados “latinoamericanos revolucionarios” era una prioridad de su política exterior. En este sentido, se reabrieron, reinaugaron o establecieron nuevas sedes diplomáticas iraníes en la región; a parte de las existentes en Cuba, Venezuela, México, Brasil y Argentina (Malamud y García Encina, 2007). El gobierno iraní reiteró su disposición a consolidar la cooperación con los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)<sup>21</sup> y formó parte del organismo como miembro observador en 2007 (Caro y Rodríguez, 2009). El régimen profundizó las relaciones diplomáticas con países como Brasil, debido al antecedente de sus relaciones económicas favorables (Rodríguez, 2018). Entre 2005 y 2009, el comercio bilateral entre Irán y países de América Latina pasó de casi 1.300 millones de dólares a 2.300 millones (Botta, 2010b).

---

<sup>21</sup> Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador.

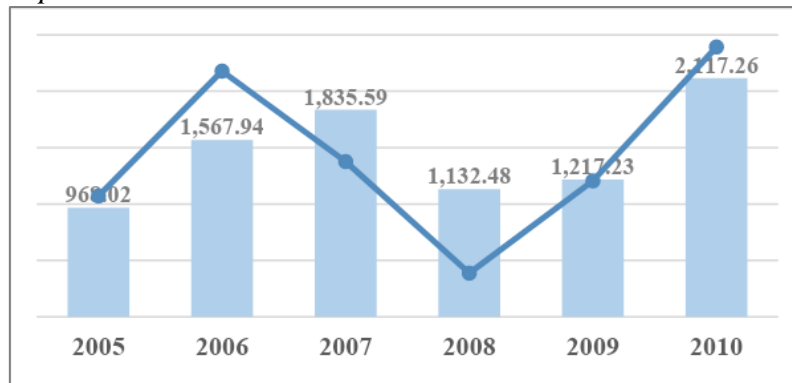


Exterior y Servicios, s.f.). En 2006, por ejemplo, del total de las exportaciones de los principales socios comerciales de Irán en América Latina, Brasil, Argentina y Uruguay, el primero acaparó el 96,5% (Botta, 2010b).

Aun si en el periodo señalado no se firmó ningún acuerdo de libre comercio entre las partes, ni Irán formó parte de la OMC como es el caso de Brasil (Ministerio de Economía, s.f.), la interacción entre ambos países fue recíproca. A parte del intercambio de misiones técnicas, en mayo de 2010 se celebró en Teherán el 4to Encuentro Empresarial Brasil-Irán para la discusión de oportunidades de negocios entre empresarios de ambos países. En esta ocasión, Lula da Silva aprovechó su visita para clausurar el encuentro. Reiteró su apoyo al país persa para el ingreso a la OMC bajo “criterios técnicos” y recordó que “más de 450 empresas brasileñas exportaron hacia Irán en 2009” y que “el intercambio bilateral se había duplicado desde 2006” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011a, p.189-190).

Entre 2005 y 2010, las exportaciones hacia Oriente Medio representaron la participación más alta en 2010 con 6,70%. La República Islámica ocupó el segundo lugar entre los cinco principales destinos de exportación en Oriente Medio junto con Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos y Turquía. Sin embargo, el país persa se posicionó en primer lugar en los años 2006 y 2007 con exportaciones equivalentes a \$1.567,94 y \$1.835,59 millones. La variación promedio en los seis años analizados fue de 18,77% a nivel regional y de 16,94% en relación con Irán. Entre 2009 y 2010, el punto más alto con este último fue de 73,94% y, entre 2007 y 2008, el más bajo fue de -38,30%. En resumen, las exportaciones de Brasil hacia Irán pasaron de \$968,02 a \$2.117,26 millones entre 2005 y 2010 (Ministerio de Economía, Industria, Comercio Exterior y Servicios, s.f.).

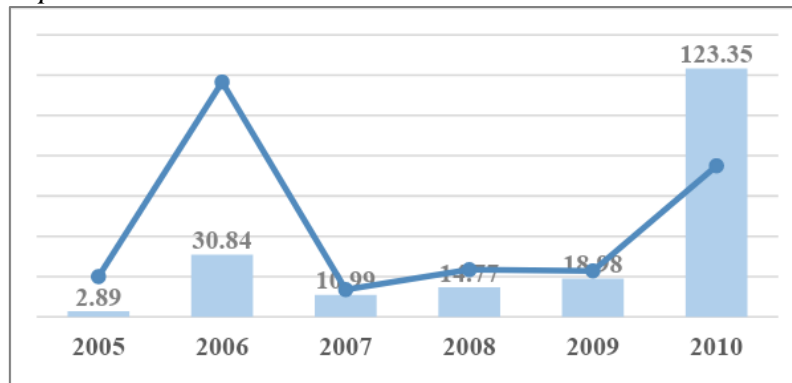
**Figura 2**  
*Exportaciones de Brasil-Irán 2005-2010*



*Nota:* Las cifras están expresadas en millones de USD-FOB. Elaborado por Daniela García (2020). Tomado del Ministerio de Economía, Industria, Comercio Exterior y Servicios (s.f.) de Brasil.

Uno de los temas centrales de la agenda bilateral consistía en equilibrar la balanza comercial (Botta, 2009). Del promedio de participación de 3,32% de las importaciones desde Oriente Medio, las de origen iraní representaron en promedio el 0,72%. (Ministerio de Economía, s.f.). La República Islámica no formó parte de los cinco primeros exportadores de Oriente Medio con destino a Brasil (Arabia Saudita, Israel, Iraq, Turquía y Kuwait), pero ocupó el octavo lugar en 2009 con \$18,98 millones como el puesto más alto entre 2005 y 2010 (ITC, s.f.). En este sentido, en el encuentro empresarial de mayo de 2010, Lula da Silva le entregó a Ahmadinejad un libro en persa sobre cómo exportar a Brasil como “una demostración de que Brasil no solo quiere vender” (MRE, 2011a, p.191). Las importaciones desde la región crecieron en promedio 15,79% y la variación anual promedio con Irán representó 111,80%. El crecimiento fue mayor entre 2005 y 2006 con 965,64%, mientras que fue negativo entre 2006 y 2007 con -64,37%. Las importaciones totales provenientes de Irán pasaron de \$2,89 millones en 2005 a \$123,3 millones en 2010 (Ministerio de Economía, s.f.).

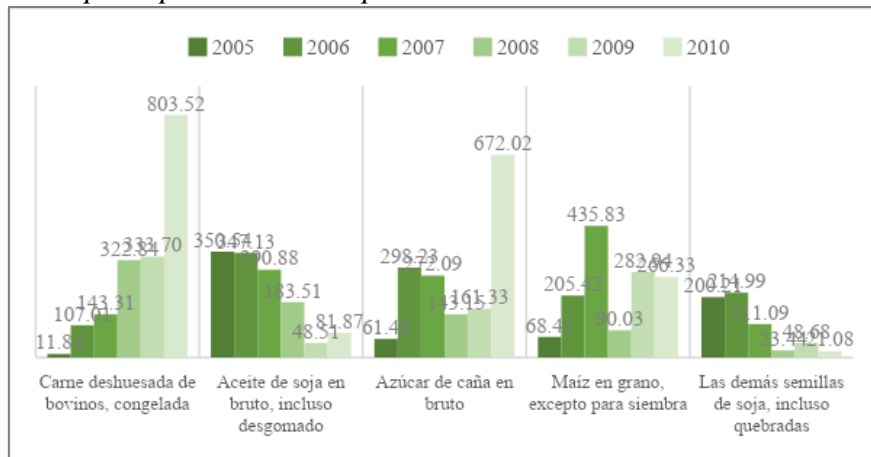
**Figura 3**  
*Importaciones de Brasil-Irán 2005-2010*



*Nota:* Las cifras están expresadas en millones de USD-FOB. Elaborado por Daniela García (2020). Tomado del Ministerio de Economía, Industria, Comercio Exterior y Servicios (s.f.).

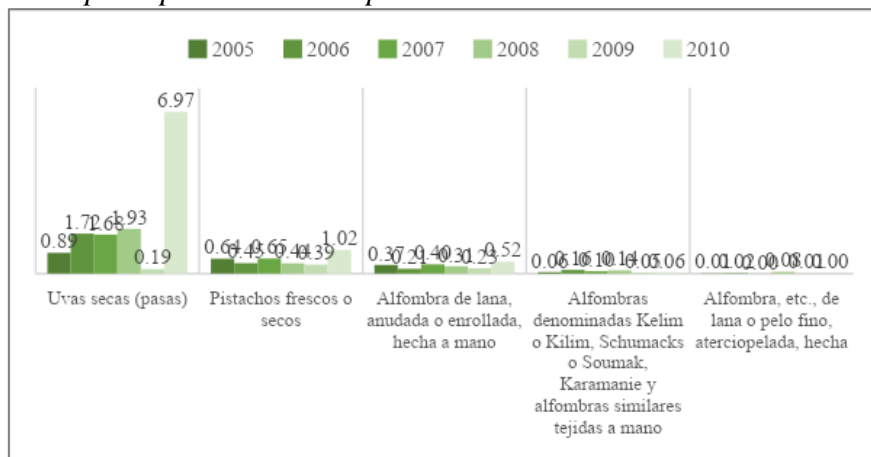
Dentro de los principales productos de intercambio comercial, se tomaron en cuenta aquellos con mayor participación y continuidad entre 2005 y 2010. En cuanto a las exportaciones, existía una inclinación hacia determinados productos dirigidos hacia el mercado iraní, en particular del sector manufacturero (carne congelada, aceite de soja y azúcar de caña) y del sector agropecuario (granos de maíz y semillas de soja). En promedio, la carne de bovinos congelada y el aceite de soja representaron 18,29% y 16,38% del total de las exportaciones brasileñas hacia Irán. Aunque dentro de los principales productos de importación en cuanto al desembolso económico que representaron para Brasil, encabezan la lista otro propano licuado y otro polietileno sin carga, de densidad  $\geq 0.94$ , el primero solo se importa en 2010 y el segundo, en 2009 y 2010. Fue la importación de productos del sector agropecuario (pasas y pistachos) y del sector manufacturero (alfombras) la que se mantuvo constante en el periodo analizado. Las pasas encabezan la lista de productos importados de origen iraní con una participación promedio de 11,92% (Comex Stat, s.f.).

**Figura 4**  
*Principales productos de exportación Brasil-Irán 2005-2010*



*Nota:* Las cifras están expresadas en millones de USD- FOB. Elaborado por Daniela García (2020). Tomado de COMEX STAT (s.f.).

**Figura 5**  
*Principales productos de importación Brasil-Irán 2005-2010*



*Nota:* Las cifras están expresadas en millones de USD- FOB. Elaborado por Daniela García (2020). Tomado de COMEX STAT (s.f.).

Las acciones regulares y recíprocas de los agentes que, representan, crean, ejemplifican, personifican y materializan el conocimiento intersubjetivo sobre la realidad material y social (Adler y Pouliot, 1997; Wendt, 1992; -1995). En este sentido, la identificación de Brasil como el mayor socio comercial de Irán en América Latina se debía a la interacción con el mercado iraní y a que la exportación de productos brasileños se mantuvo por encima de las exportaciones de los demás países

latinoamericanos. Lo mismo sucede con la compra sostenida de productos persas a pesar del desequilibrio comercial debido a que determina que Brasil es un socio importador de Irán en América Latina. Sin embargo, cabe aclarar que esta práctica comercial de Brasil, como se menciona en el apartado anterior, no es única de esta relación bilateral y forma parte de las propuestas del PT según la Carta al Pueblo Brasileño<sup>22</sup>.

### **2.3.2. Cooperación brasileña**

Desde 2003, Brasil se convirtió en “uno de los principales socios económicos de Irán en América Latina con inversiones de alrededor de 570 millones de dólares en la industria petrolera iraní”. Desde entonces, ambos países han cooperado en el sector energético a través de empresas estatales y del diálogo a nivel gubernamental (Departamento de Promoción Comercial e Inversiones, s.f., p.8). En noviembre de 2006, la compañía mixta Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) comenzó a perforar el primero de dos pozos de exploración en el Bloque Tusan, ubicado al sur del Golfo Pérsico. De acuerdo con un contrato firmado el 14 de julio de 2004 entre Petrobras Middle East B.V. (PEMID) y la Compañía Nacional Iraní de Petróleo (NIOC), el primero era el operador en este bloque con una participación del 100% por un periodo de 3 años y medio. (Petrobras, 2007; Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos, 2006). No obstante, durante la administración de Ahmadinejad las compañías petroleras no firmaron otro contrato una vez que el periodo de exploración terminó y Brasil tampoco se integró a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) luego de la petición del gobierno iraní (Botta, 2009).

---

<sup>22</sup> Ver capítulo 1; 1.3.3.1.

Más allá de la cuestión petrolera, las visitas bilaterales de alto nivel impulsaron el diálogo y la cooperación en otros ámbitos. En marzo de 2009, durante una visita del excanciller iraní a Brasil, Lula da Silva y Mottaki discutieron sobre la importancia de estrechar los vínculos bilaterales desde una perspectiva Sur-Sur (Botta, 2009). En noviembre del mismo año, Amorim y Mottaki firmaron en Brasilia un “Programa Ejecutivo de Acuerdo Cultural” 2009-2012 y un “Acuerdo en Materia de Exención de Visa para Portadores de Pasaportes Diplomáticos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.b). En mayo de 2010, durante la 14ta Cumbre del G-15 en Teherán, Lula da Silva reiteró que sus miembros deben “aprovechar la variedad de [sus] capacidades y experiencias para profundizar la cooperación Sur-Sur” (en MRE, 2011b, p.194). El mismo mes, ambos gobiernos firmaron en Teherán tres Memorando de Entendimiento (MDE) para la “Cooperación en Geología, Minería e Industrias y Transformación Mineral”, “En Materia de Cooperación Agrícola” (MRE, s.f.b) y para la “Concesión de Líneas de Crédito”. Respecto con este último, se acordó la financiación de mil millones de euros, durante cinco años, para la importación de alimentos brasileños (MRE, 2011a, p.190).

De acuerdo con Wendt (1995), el mantener una identidad mediante la práctica implica comprender y aceptar el cumplimiento de la normativa social ligada a su existencia. En este caso, aunque la cooperación no fue constante por sector (energético, agrícola, comercial), el rol del Estado brasileño como uno de los principales socios económicos de Irán en América Latina se basó en el conocimiento compartido de la necesidad de cooperar entre los países del Sur.

### **2.3.3. Apoyo brasileño al programa nuclear iraní**

En 2008, durante una visita a Teherán, Amorim le extendió una carta de Lula da Silva al presidente iraní en la cual le sugería visitar el país sudamericano (Jerusalem Post, 2008). En noviembre de 2009, Ahmadinejad efectuó dicha visita por primera y única vez, hecho que el presidente brasileño calificó como un “honor” mientras que su homólogo iraní destacó la existencia de una “gran amistad” entre los mandatarios (en La Nación, 2009 en Pinedo, 2015). No obstante, se desataron protestas entre la población brasileña y críticas por parte de miembros del congreso estadounidense y exdiplomáticos brasileños a causa de ésta (Barrionuevo, 2009). El comunicado conjunto que Ahmadinejad y Lula da Silva suscribieron al final de la visita señalaba, entre otros puntos: el apoyo al multilateralismo y una eventual reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre lo cual Irán apoyaría el ingreso de Brasil como miembro permanente, y el apoyo a las iniciativas de desarme y no proliferación nuclear tanto a nivel global como en Oriente Medio (Botta, 2010a).

En esta ocasión, el gobierno brasileño aprovechó para reiterar su apoyo al programa nuclear pacífico de Irán y para defender su rol como mediador diplomático. En una entrevista conjunta con Ahmadinejad, Lula da Silva (en MRE, 2009) explicó que Brasil defiende el derecho iraní a la generación de energía nuclear civil porque el país sudamericano también comparte este modelo de desarrollo y también conoce la polémica del momento y, sobre todo, lo que el país defiende para sí mismo lo defiende para otros. Aspectos que se reflejaron, primero, en las negociaciones de los gobiernos de Brasil y Turquía para que el régimen iraní aceptara el intercambio de uranio por combustible bajo mejores términos a los propuestos por el Grupo de Viena<sup>23</sup> en octubre

---

<sup>23</sup> EE. UU., Rusia, Francia y el OIEA.

de 2009 (Amorim, 2010). Segundo, aunque Lula da Silva no lo explica, en 2004 su gobierno dispuso las tensiones que tenía con el OIEA causadas por no mostrar varios de los componentes de la centrífuga de una de sus plantas nucleares. El gobierno alegó defensa de la propiedad intelectual de la tecnología nuclear brasileña (Applegarth, 2004).

Tras meses y 18 horas de negociación el día anterior, el 17 de mayo de 2010, los ministros de relaciones exteriores de Irán, Turquía, y de Brasil firmaron en Teherán una Declaración Conjunta (Amorim, 2011). En el documento, las partes reafirmaron el compromiso con el Tratado sobre No Proliferación de Armas Nucleares; recordaron su derecho a desarrollar un programa nuclear pacífico sin discriminación; expresaron la convicción en eliminar tensiones entre Irán y el G5+1; y, reiteraron el respeto al consentimiento de todos miembros de la comunidad internacional. También proponían que el gobierno iraní depositara en Turquía 1.200 kilos de uranio levemente enriquecido a cambio de 120 kilos de combustible nuclear proporcionado por el Grupo de Viena en un periodo máximo de un año (Mottaki, Davutoğlu y Amorim, 2010). A parte de esto, el gobierno de Irán accedió a enviar una carta al OIEA para comprometerse con los términos del intercambio (Amorim, 2010).

Sin embargo, apenas los países del Grupo de Viena enviaron sus comentarios sobre la declaración al OIEA, el CS impuso nuevas sanciones (Amorim, 2011) mediante la Resolución 1929 (2010a): “sobre medidas contra la República Islámica de Irán en relación con sus actividades de enriquecimiento y reprocesamiento, incluidas la investigación y el desarrollo” (p.1). Brasil y Turquía fueron los dos únicos en votar en contra de la mencionada resolución y la representante de Brasil, la Sra. Viotti (en Consejo de Seguridad, 2010b) declaró:

Lo haremos porque no consideramos que en este caso las sanciones sean un instrumento eficaz. Es muy probable que las sanciones provoquen sufrimiento al pueblo del Irán y beneficien a aquellos integrantes de cualquiera de las partes que no quieren que triunfe el diálogo. Las experiencias pasadas de las Naciones Unidas, sobre todo en el caso del Iraq, muestran que la espiral de sanciones, amenazas y aislamiento puede tener consecuencias trágicas (p.2).

De acuerdo con Adler y Pouliot (2011), las prácticas internacionales se caracterizan por ser conocimiento intersubjetivo representado en el medio físico. Es decir, sin la práctica este conocimiento no se sostiene. En este caso, la identidad o el rol mediador de Brasil fue reforzado por la mediación en el caso del programa nuclear iraní, demostrando la importancia del reconocimiento de la soberanía iraní para el gobierno brasileño, así como el respeto y responsabilidad en el cumplimiento de obligaciones internacionales. Aunque esta identidad no fue propia de la relación bilateral con el gobierno de Irán porque el impasse involucró a toda la comunidad internacional, particularmente a Turquía y a los miembros del CS, la relación entre el Brasil de Lula da Silva y la República Islámica de Ahmadinejad constituyeron al país sudamericano como amigo del país persa.

#### **2.3.4. Posición brasileña sobre la situación de derechos humanos en Irán**

Durante 10 años, Brasil se abstuvo en la Asamblea General (AG) cada vez que se votaba para condenar o imponer sanciones a Irán por violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, el momento en que la AG condenó al país persa en 2010 por “violaciones de DD. HH. recurrentes”, la prensa brasileña calificó de carente de

intelecto y moralidad el razonamiento del canciller Celso Amorim al abstenerse en la votación (en Stolle y Casaroes, 2012). Asimismo, en 2009, Lula da Silva rechazó la existencia de fraude electoral en Irán y defendió la soberanía de Irán (Lippi y Quintanar, 2014). Sin embargo, de acuerdo con Amorim (2010), el gobierno brasileño reconoce el régimen internacional de derechos humanos sin discriminación alguna.

En este caso es difícil definir la identidad brasileña sobre este ámbito porque la práctica no sigue un patrón que, según Adler y Pouliot (2011), implica la repetición de una secuencia de acciones significativas. Lo que se puede decir es que, respecto al gobierno iraní, Brasil no era un defensor de los DD.HH. en el país persa, sino de su soberanía como lo mencionó Lula da Silva. Así es como la posición del gobierno brasileño es acorde con la importancia que tiene la soberanía para el PT según la Carta al Pueblo Brasileño<sup>24</sup>.

En síntesis, este capítulo fue una aproximación histórica de la política exterior de Brasil e Irán, así como de la relación bilateral entre 2005 y 2010. Sobre el primer punto se abordó la posición brasileña respecto a: gobernanza global, economía y finanzas, mediación de conflictos, integración y cooperación sudamericana e internacional con el Sur global. Sobre el segundo, el enfoque fue en Oriente Medio, el impasse internacional sobre el programa nuclear iraní y el acercamiento con América Latina. En el ámbito bilateral se trataron los temas principales de la relación: comercio, cooperación, el programa nuclear de Irán y derechos humanos. Tanto el intercambio comercial como la intervención de Brasil en el asunto nuclear destacaron en la relación gracias a la práctica brasileña constante y el respeto de las normas sociales ligadas al rol brasileño como socio comercial y mediador internacional. Así, se cumplió con el segundo objetivo

---

<sup>24</sup> Ver capítulo 1; 1.3.3.1. La Carta al Pueblo Brasileño

particular, el cual es identificar las normas y prácticas de la política exterior de Brasil durante el gobierno de Lula da Silva en el acercamiento económico y político con Irán.

### **3. CAPÍTULO 3: CAMBIO EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS ENTRE BRASIL E IRÁN DURANTE EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF**

En este capítulo se desarrolla la política exterior de Brasil e Irán entre 2011 y 2014, así como el cambio en la relación bilateral: comercio, cooperación, programa nuclear iraní y derechos humanos. Esto con el objetivo de señalar la existencia de un cambio en las normas y prácticas de la política exterior de Brasil durante el gobierno de Dilma Rousseff, en cuanto a las relaciones políticas y económicas con la República Islámica de Irán, durante el gobierno de Mahmoud Ahmadinejad.

#### **3.1. Política exterior de Brasil 2011-2014**

De acuerdo con Adler y Pouliot (2011), el cambio y no la estabilidad es la condición ordinaria de la vida social. Es decir que gracias a que los significados no son fijos o estables es posible el surgimiento de nuevas formas de pensar o hacer en el “juego de la práctica” (p. 17). Así, la permanencia de la crisis financiera global con el fin del auge de las *commodities*<sup>25</sup> o el estallido de la Primavera Árabe, entre otros acontecimientos, cambiaron el escenario internacional el momento que Dilma Rousseff tomo posesión en 2011. Con un estilo de bajo perfil y menor interés en asuntos de política exterior en comparación con el gobierno anterior, la nueva administración intentó mantener los compromisos internacionales adquiridos (Borges y Chagas, 2017; Fagundes, 2014).

En vista de que para el excanciller Antonio Patriota<sup>26</sup> “continuar no es repetir” (en Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012a, p.218), la política exterior de Rousseff

---

<sup>25</sup> Materias primas básicas, que pueden ser producidas en masa por el hombre o bien encontrarse en cantidades muy significativas en la naturaleza.

<sup>26</sup> Periodo en el cargo: 1ro enero 2011-23 agosto 2013.

estuvo determinada por el principio de “multipolaridad benigna” (en Santos Viera de Jesus, 2014, p.20). Es decir, el reconocimiento de la necesidad de reforzar la participación de economías emergentes y en desarrollo en la toma de decisiones, la consolidación de instituciones más legítimas y representativas de gobernanza global, y la democratización del sistema internacional (Amorim, 2011 en Santos Viera de Jesus, 2014).

### **3.1.1. Multilateralismo global**

La administración de Rousseff intervino en varias organizaciones multilaterales a nivel global. Pese a la pérdida de protagonismo de la OMC, el embajador brasileño Roberto Azevedo obtuvo la Dirección General de esta organización para el periodo 2013-2017 (Santos Viera de Jesus, 2014). Asimismo, Rousseff reiteró la importancia de la negociación de acuerdos bilaterales o plurilaterales de tipo OMC+ para contrarrestar el aislacionismo (Hiratuka y Zahluth, 2020). En el Consejo de Seguridad, el gobierno de Brasil condenó el bombardeo de la OTAN en el Líbano y propuso en noviembre de 2011 el concepto de “Responsabilidad al Proteger” (RWP, por sus siglas en inglés)<sup>27</sup>, sin lograr su aprobación (Santos Viera de Jesus, 2014). Asimismo, la administración brasileña continuó con su papel en la misión de estabilización en Haití (Marcondes y Mawdsley, 2017) y asumió el liderazgo del componente naval de la misión de *peacekeeping* en el Líbano (Amorim, 2011).

El gobierno de Brasil también participó de iniciativas internacionales concretas. Rousseff asistió a todas las cumbres de jefes de Estado del BRICS<sup>28</sup>, visitó cada uno de

---

<sup>27</sup> Esta propuesta tenía por objetivo vigilar y evaluar la aplicación de la “Responsabilidad de Proteger” en casos de intervención militar.

<sup>28</sup> Sudáfrica se unió a la agrupación en 2012.

los países miembros y, junto con sus homólogos, celebró en 2014 un Acuerdo de Reservas de Contingencia (CRA, por sus siglas en inglés) y la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (Santos Viera de Jesus, 2014; Hiratuka y Zahluth, 2020). Sin embargo, como economía emergente no superó a miembros como China y Rusia. Para contrarrestar el brote de ébola en 2014, por ejemplo, el gobierno chino donó 32 540 millones de dólares a la ONU frente a la contribución brasileña de 25 millones de reales (aprox. 4,6 millones de dólares) (Aguilar y Gómez, 2016). En cuanto al IBSA, si bien Rousseff también apoyó la idea de cooperación Sur-Sur, solo asistió a una de las cumbres del grupo. El gobierno brasileño cooperó con los miembros del G4 y, para el encuentro del G20 en abril de 2011, logró que no se hiciera alusión a la limitación de controles de capital, de los cuales era partidario (Santos Viera de Jesus, 2014; Hiratuka y Zahluth, 2020).

### **3.1.2. Relación con EE. UU.**

La nueva administración trató de mejorar la relación con Estados Unidos, que, en 2011, era el mayor inversor extranjero en Brasil, el segundo importador de productos brasileños y el segundo socio comercial más grande. Obama y Rousseff, en representación de dos “socios globales”, se reunieron en Brasilia en marzo de 2011 y en Washington en abril de 2012 con el fin de mantener y ampliar la cooperación bilateral en educación, inclusión social, inversiones, comercio, cuestiones energéticas, medio ambiente, ciencia, tecnología, democracia, derechos humanos, y defensa (Santos Viera de Jesus, 2014, p.28). Sin embargo, el diálogo bilateral se interrumpió con la revelación en 2013 sobre espionaje estadounidense de las conversaciones de la presidencia y empresas estatales de Brasil llevó a Rousseff a cancelar su viaje a EE. UU. el mismo año. En 2014, por iniciativa de Rousseff y Angela Merkel se aprobó en la AG una

resolución para establecer una conferencia internacional sobre la creación de un marco multilateral civil de control del internet (Conte, 2014).

### **3.1.3. Multilateralismo regional**

En su primer discurso como canciller, Patriota (MRE, 2012b) señaló que a Brasil le correspondía “completar la transformación de América del Sur en un espacio de integración humana, física, [y] económica” (p.31). De los 56 países que visitó Rousseff para encuentros bilaterales, los más visitados fueron miembros de Mercosur: Argentina en tres ocasiones y dos veces Uruguay y Venezuela (Conte, 2014). Pese a la falta de cooperación económica y las políticas “competitivas” de Brasil<sup>29</sup>, Mercosur representaba el mercado más importante para productos brasileños incluso en medio de la crisis mundial (Santos Viera de Jesus, 2014; Hiratuka y Zahluth, 2020). En lo político, la administración brasileña condenó la destitución del expresidente paraguayo Fernando Lugo, así como participó de la suspensión de Paraguay y la admisión de Venezuela como miembro pleno de la organización en 2012 (Fagundes, 2014). En relación con Unasur, desde Brasil se destacó la importancia de las misiones de veeduría electoral, la necesidad de fortalecer el Consejo de Seguridad Ciudadana y de integrar a la región en ámbitos energéticos y de transporte (Santos Viera de Jesus, 2014).

Los proyectos de cooperación brasileña en África se mantuvieron con menor intensidad. En el 50 aniversario de la Unión Africana en mayo de 2013, Rousseff (en Presidencia de la República, 2013 en Marcondes y Mawdsley, 2017) anunció que “Brasil no es el único interesado en establecer relaciones comerciales (...), sino también un estándar de cooperación Sur-Sur (...), basada en ventajas mutuas y valores

---

<sup>29</sup> Para atraer IED.

compartidos” (p.688). Hasta ese año, la mandataria había visitado el continente solo en seis ocasiones, su gobierno no concluyó la apertura de una embajada en Cabul, (Conte, 2014) e incluso con su presencia para la 9na conferencia de jefes de estado de la CPLP, Rousseff no examinó el problema de un proyecto de cooperación en Angola. En 2012, la Agencia de Cooperación Brasileña destinó 9,9 millones de dólares, en contraste a los 20 millones de 2010, y en 2013 no pudo cubrir su parte para el presupuesto de un proyecto trilateral con Japón y Angola (Aguilar y Gómez, 2016).

En vista de los conflictos en el mundo árabe, Rousseff no visitó ningún país de Oriente Medio ni del norte de África (Conte, 2014) y tampoco tuvo lugar la tercera cumbre ASPA programada para 2011. Respecto a los enfrentamientos en Siria y el Líbano, la posición de Brasil por general se alineó a la de los BRICS, a favor del diálogo y al uso de la fuerza como último recurso (Santos Viera de Jesus, 2014). En sus discursos anuales en la AG, la presidenta se mostró a favor de una solución pacífica del conflicto entre Israel y Palestina y del reconocimiento de este último como Estado. Tras el ataque israelí a Gaza en 2014, el gobierno de Brasil condenó el uso desproporcionado de la fuerza, llamó para consulta al embajador en Tel Aviv y, como consecuencia, originó un impasse con Israel (Vigevani y Caladrin, 2019). Así, el excanciller Alberto Figueredo<sup>30</sup> (en Albuquerque y Bocchini, 2014) aclaró que el gobierno se mantenía en contra del ataque de Hamas y que nunca se opuso a que Israel se defiendan. En el ámbito económico, no paró el intercambio comercial con países de Oriente Medio, así como creció el interés brasileño por la tecnología israelí, misma que fue importante durante la Copa Mundial 2014 (Vigevani y Caladrin, 2019).

---

<sup>30</sup> Periodo en el cargo: 28 de agosto 2013-1ro enero 2015.

### **3.2. Política exterior de Irán 2011-2014**

Ya en los últimos años de su segundo mandato, la postura internacional del gobierno de Ahmadinejad afectó la economía iraní tras la adopción de sanciones unilaterales a propósito de su programa nuclear. Así, a partir de agosto de 2013, la administración del presidente Rouhani (2013-presente) demostró una política exterior encaminada a mejorar las relaciones con Occidente. El mismo año, el gobierno iraní firmó el Plan de Acción Conjunta con el G5+1 (Osiewicz, 2014). Wendt (1992) afirma que los cambios no deben implicar altos costos transaccionales, tales como sanciones internacionales.

#### **3.2.1. Relaciones regionales**

Las revueltas en países árabes a partir de diciembre de 2010 significaron para el ayatolá Khamenei un “Despertar Islámico” inspirado en la revolución iraní (1978-79) y, para el presidente Ahmadinejad, un “Despertar Humano” derivado de la conspiración de EE. UU. e Israel orientada a dividir y socavar el mundo islámico (Haji-Yousefi, 2012 en Osiewicz, 2014). Pese a que el mandatario de Egipto expresó la intención de mejorar la relación bilateral y fue correspondido, la posición iraní a favor de la Primavera Árabe no implicó un cambio de la perspectiva general de la región sobre la República Islámica (Warnaar, 2013). En este sentido, el gobierno de Baréin, con el apoyo de Arabia Saudita, acusó al gobierno iraní de interferir en su política interna al condenar cualquier acción dirigida hacia los chiitas (Osiewicz, 2014). En el caso de la guerra en Siria, las autoridades iraníes consideraban que el conflicto estaba influenciado por Arabia Saudita y EE. UU. y apoyaban al régimen de al-Assad. Al mismo tiempo, los gobiernos con mayoría sunní, como Turquía, encontraban difícil mantener relaciones amistosas con

Irán y el gobierno nacionalista de Iraq era menos vulnerable a la influencia iraní (Warnaar, 2013).

### **3.2.2. Sanciones internacionales**

Entretanto los miembros de la UE y EE. UU. actuaron de manera coordinada contra Irán. Respecto a la cuestión de derechos humanos, las sanciones de 2011 de la UE involucraron el congelamiento de los recursos económicos de los individuos responsables de violaciones de DD. HH., así como la prohibición de su ingreso o tránsito por la UE. En cuanto al programa nuclear, el mismo año EE. UU. prohibió a los bancos extranjeros realizar transacciones con el Banco Central de Irán, mismo que recaudaría los ingresos petroleros del país en gran medida. A partir de julio de 2012, la UE impuso un embargo en el crudo iraní y productos petroquímicos y, el mismo año, la *Society for Worldwide International Financial Transfers*, en Bélgica, excluyó a los bancos iraníes de su red (Borszik, 2014). En enero de 2012, Obama anunció (en Aghdaci, 2019) que EE. UU. impondrá más sanciones para ejercer presión en Irán a hasta que el país acate sus obligaciones internacionales. Desde mediados de 2012, descendieron las ventas de petróleo iraní a empresas europeas y por tanto Europa pasó de ser el principal socio comercial de Irán al ser el segundo al término del mandato presidencial Ahmadinejad (Warnaar, 2013).

En septiembre de 2011, el régimen iraní calificó de “manejado por América y los Sionistas” el escudo antimisiles de la OTAN que sería instalado en Turquía para contrarrestar la amenaza de misiles balísticos iraníes. Asimismo, en 2012 amenazó con cerrar el estrecho de Ormuz en respuesta al endurecimiento de las sanciones (Warnaar, 2013) y aumentó el porcentaje de enriquecimiento de uranio al 20%. Según un reporte del OIEA (en Hadžikadunić, 2014), organismo con el que Irán retomó negociaciones

desde febrero de 2012, el enriquecimiento no sobrepasaba los 200kg y por lo tanto no era suficiente para fabricar armas nucleares. El gobierno iraní también se enfocó en enfatizar el progreso científico del país para contrarrestar las sanciones sobre el sector petrolero que, como reconoció el ayatolá Khomeini en mayo de 2013, tuvieron un efecto negativo en la economía iraní. La tasa de inflación ascendió del 12% en 2010 a casi el 30% en 2013 (Borszik, 2014) y las ventas de petróleo cayeron de casi 4 millones de barriles por día a menos de 2 millones (Hadžikadunić, 2014).

### **3.2.3. Relaciones con Asia Oriental, África y América Latina**

Frente a las sanciones y a la falta de apoyo regional, el gobierno continuó con la estrategia de mirar hacia el Este y cooperar con los países del sur global. Irán concluyó contratos desventajosos con China como condición para exportar su petróleo. Así, el país asiático cobraba intereses a los depósitos iraníes en el Banco Central de China provenientes de la venta de petróleo por debajo del precio del mercado mundial (Borszik, 2014). En la 16ta Cumbre de Países No Alineados en Teherán, Ahmadinejad expresó (en Warnaar, 2013) que “los deseos de los fundadores [del Movimiento] pueden resumirse en la consecución de la (...) gestión global conjunta” (p.129). En uno de sus últimos viajes a África, el presidente iraní visitó Benín, Ghana y Níger (un país rico en uranio) para impulsar la cooperación bilateral (Warnaar, 2013). En diciembre de 2011, el gobierno realizó el lanzamiento de HispanTV como el primer canal de televisión iraní en español destinado a reforzar los lazos entre Irán y América Latina (Pinedo, 2015). Ahmadinejad se desplazó dos veces a la región en 2012 y tres veces en 2013 para el funeral de Hugo Chávez, la toma de posesión de Nicolás Maduro y del expresidente ecuatoriano Rafael Correa (Lippi y Quintanar, 2014).

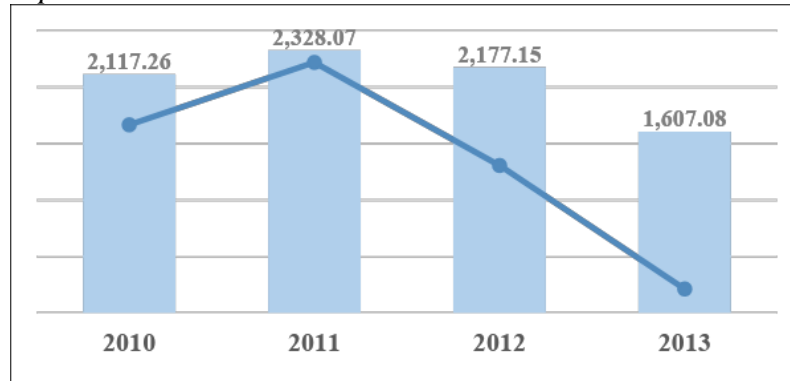


año, la relevancia de Brasil para el comercio iraní fue de 0,02% en general y de 6,76% en el continente americano (Atlas of Economic Complexity, s.f.; Ministerio de Economía, s.f.). En este sentido, la práctica exportadora del país sudamericano mantuvo su identidad como el mayor socio de Irán en América Latina, aunque la trascendencia de la República Islámica como socio comercial de Brasil es más notoria como parte del mercado de Oriente Medio como indican los datos y gráficas a continuación.

Entre 2011 y 2013, el valor FOB de las exportaciones brasileñas hacia Oriente Medio representó en promedio el 6,19% y alcanzó el punto más alto en 2011 con una participación de 6,39%. Del porcentaje de participación de la región, con un promedio de 13,25%, la República Islámica ocupó el cuarto lugar entre los cinco principales destinos de exportación. Cabe resaltar que, en 2011 se posicionó en tercer lugar con exportaciones de \$2.328,07 millones, por encima de los Emiratos Árabes Unidos y de Turquía. Pese a que de 2010 a 2011 las exportaciones hacia la región crecieron en un promedio anual de 20,97% y hacia Irán, 9,96%, entre 2011 y 2013 la variación promedio fue negativa, con una tasa de -7,14% y de -16,92%. La tasa más baja fue la de 2013 con una caída de -8,61% a nivel regional y de -26,18% con el país persa. La exportación de productos brasileños hacia Irán pasó de \$2.328,07 millones en 2011 a \$1.607,08 millones en 2013 (Ministerio de Economía, s.f.).

**Figura 7**

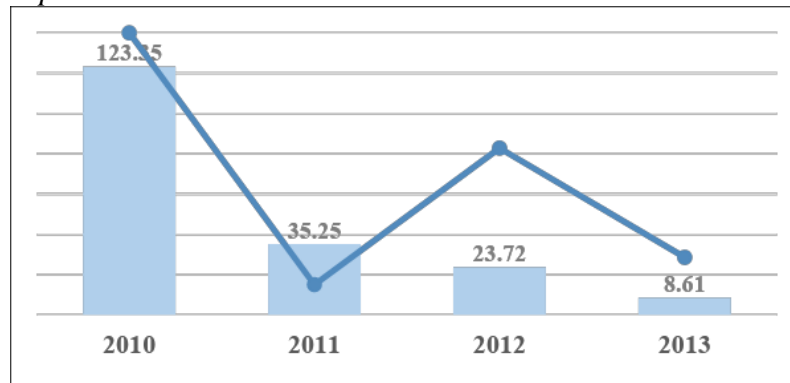
*Exportaciones de Brasil-Irán 2011-2013*



*Nota:* Las cifras están expresadas en millones de USD-FOB. Elaboración por Daniela García (2020). Tomado del Ministerio de Economía, Industria, Comercio Exterior y Servicios (s.f.) de Brasil.

A nivel de las importaciones brasileñas, la participación promedio de Oriente Medio comprendió el 3,60% del total mundial, porcentaje del cual Irán abarcó el 0,28%. En este caso, este último no formó parte de los cinco principales socios comerciales de Brasil en la región: Arabia Saudita, Israel, Turquía, Iraq y Kuwait. En 2012, con una participación regional de 3,86% del total de las importaciones brasileñas, Irán ocupó el décimo lugar con \$23,72 millones. Esto a diferencia de 2011 cuando se posicionó en el décimo primer puesto con \$35,25 millones. Las importaciones provenientes de Oriente Medio crecieron en promedio un 8,85%, mientras que la variación anual promedio con el mercado iraní fue negativa con un valor de -50,56%. Si bien en el periodo de análisis disminuyó el intercambio comercial en general, es de 2010 a 2011 que la variación negativa es la más alta. Con un porcentaje de -71,43%, el valor FOB de las importaciones descendió de \$123,35 millones en 2010 a \$35,25 millones en 2011.

**Figura 8**  
*Importaciones Brasil-Irán 2011-2013*

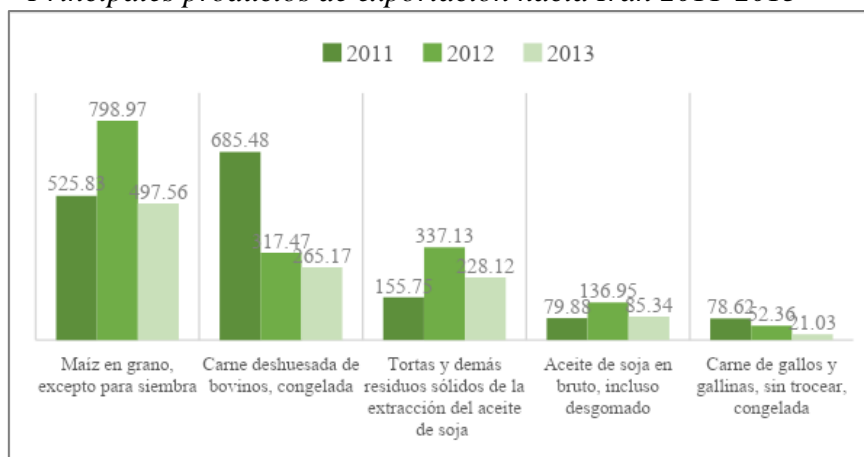


*Nota:* Las cifras están expresadas en millones de USD- FOB. Elaboración por Daniela García (2020). Tomado del Ministerio de Economía, Industria, Comercio Exterior y Servicios (s.f.) de Brasil.

Respecto con los principales productos de intercambio comercial, se tomaron en cuenta aquellos con mayor participación y cuya exportación o importación fue continua; es decir, se mantuvo en 2011, 2012 y 2013. Por una parte, de 539 productos exportados al mercado iraní, el promedio de participación del maíz en grano (sector agropecuario) fue de 30,08%, seguido de la carne de bovino congelada con el 20,18%; los residuos sólidos de soja, 12,12%; el aceite de soja, 5,01% y; la carne de gallo/gallina, 2,36% (sector manufacturero). Por otra parte, de un total de 118 productos importados del mercado iraní, la participación promedio del polietileno, el polietileno sin carga (sector manufacturero) y de las uvas secas (sector agropecuario) fue de 24,3%, 21,80% y 12,71%, cada uno. Además, de acuerdo con la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU), tanto el maíz en grano como las uvas secas pertenecen al sector agropecuario, mientras que los demás productos de intercambio corresponden sector manufacturero.

**Figura 9**

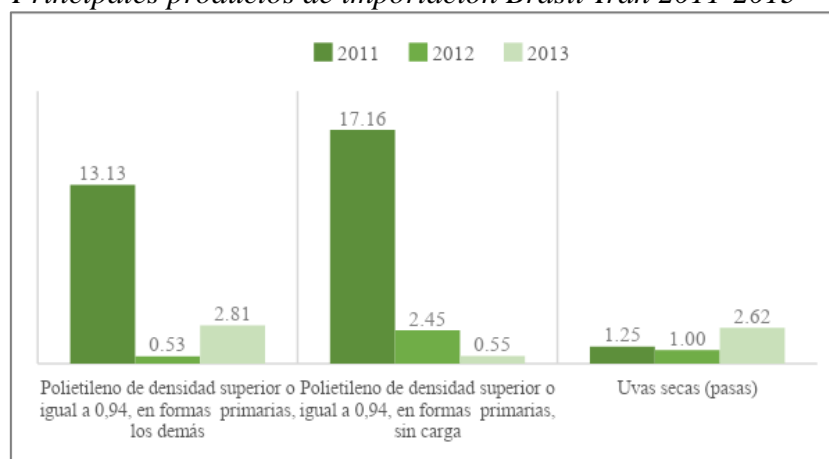
*Principales productos de exportación hacia Irán 2011-2013*



*Nota:* Las cifras están expresadas en millones de USD-FOB. Elaborado por Daniela García (2020). Tomado de COMEX STAT (s.f.).

**Figura 10**

*Principales productos de importación Brasil-Irán 2011-2013*



*Nota:* Las cifras están expresadas en millones de USD- FOB. Elaborado por Daniela García (2020). Tomado de COMEX STAT (s.f.).

El cambio en el comercio bilateral no se dio a nivel del intercambio per se, pues este no se detuvo, sino a nivel de la intensidad de las exportaciones e importaciones. Es decir, se continuó con el legado del gobierno anterior y, por lo tanto, con una de las creencias del PT según la Carta al Pueblo Brasileño: la diversificación y competitividad en el comercio internacional<sup>31</sup>. Es así como se aplica la afirmación de que el hecho de

<sup>31</sup> Ver capítulo 1; 1.3.3.1. La Carta al Pueblo Brasileño.

que el cambio sea posible no significa que sea probable; mucho menos si la situación actual es beneficiosa (Wendt, 1992).

A pesar de la tendencia a la baja en la relación comercial bilateral, la balanza comercial se mantuvo positiva para Brasil. En 2011, el valor FOB fue de \$2.292,82 millones; en 2012, \$2.153,43 millones y; en 2013, \$1.598,46 millones.

### **3.3.2. Cooperación brasileña**

Durante la administración de Rousseff no se firmaron acuerdos o memorandos de entendimiento, ni se renovaron los existentes en caso de ser necesario (MRE, s.f.b). Patriota aseguró que, aunque no se podía calificar de “aliado” al país persa ni a ningún otro porque Brasil es “un país sin enemigos” (en MRE, 2012c, p.222), “esto no impide que los países (...) interactúen” (en MRE, 2012d, p.342). Sobre el rumor de que Dilma Rousseff no había querido recibir a Ahmadinejad en una reunión bilateral a propósito de su asistencia a la cumbre Rio+20 en 2012, el excanciller explicó que había “muchas solicitudes y el tiempo [era] escaso”, pero que habría otra oportunidad para que se reunieran (MRE, 2012g, p.1). El mismo año, un portavoz de la República Islámica de Irán, Ali Akbar Javanfekr declaró que: “Lula hace mucha falta. (...) La presidenta brasileña ha golpeado todo lo que Lula da Silva había hecho. Ella destruyó años de buena relación” (Novaes, 2012, p.1), Patriota reiteró que las relaciones con Irán se “mantenían correctas” (MRE, 2012f, p.189).

### **3.3.3. Apoyo brasileño al programa nuclear iraní**

Aun si el gobierno de Brasil comparte la preocupación internacional sobre el programa nuclear iraní, la posición brasileña es favorable al derecho de Irán al uso de energía nuclear para fines pacíficos. Esto no implica que no se reconozca la falta de

confianza que inspira el gobierno iraní sobre sus actividades nucleares (MRE, 2012e), sino que, de acuerdo con Rousseff, el gobierno está a favor de una solución en el “marco del derecho internacional” (en Biblioteca Presidencia de la República, 2012, p.1). Esta posición se hace evidente en el voto de Brasil a favor de la resolución S/RES/1984, la única aprobada respecto a la cuestión nuclear iraní en junio de 2011. Esta resolución del CS consistió en una extensión del mandato del “Grupo de Expertos” establecido en la resolución 1929 de 2010, misma que contempló nuevas sanciones para Irán, tales como el bloqueo de transacciones financieras (Consejo de Seguridad, 2011, p.1-2).

La práctica mediadora de Brasil en referencia a los temas iraníes ya no estuvo presente durante el gobierno de Rousseff, más la relación se mantuvo cordial y se reiteró el apoyo al desarrollo nuclear pacífico, pero este no fue más allá de la retórica. Se puede decir que el apoyo se mantuvo por la centralidad del respeto por la soberanía para diplomacia brasileña y el PT, de acuerdo con la Carta al Pueblo Brasileño<sup>32</sup>.

### **3.3.4. Posición brasileña sobre la situación de derechos humanos en Irán**

Dilma Rousseff manifestó su oposición a las violaciones a los derechos humanos cometidas en Irán; a parte de su desacuerdo con la posición brasileña de la administración anterior (Lippi y Quintanar, 2014). Asimismo, el excanciller brasileño desde el principio anunció una política exterior de “tolerancia cero con los países que no respetan los derechos humanos”, ya que “la ideología de Itamaraty es aquella de la democracia” (MRE, 2012a, p.217). También aseguró que se identificaba con la opinión de Rousseff, quien es “muy sensible” sobre este asunto, y enfatizó que en Brasil no

---

<sup>32</sup> Ver capítulo 1. 1.3.3.1. La Carta al Pueblo Brasileño.

existía pena de muerte a diferencia de países como EE. UU. e Irán (MRE, 2012a, p.219-220). De allí que, entre 2011 y 2013, Brasil deja de abstenerse sobre la “Situación de los derechos humanos en la República Islámica de Irán” y vota en el Consejo de Derechos Humanos a favor de enviar un relator especial al país persa, en 2011 (A/HRC/RES/16/9), y a favor de exhortar a Irán a cooperar en este sentido, en 2013 (A/HRC/RES/22/23). Sin embargo, en las resoluciones de la AG sobre el mismo asunto en 2011 y 2012 (A/RES/66/175; A/RES/67/182), la delegación brasileña se abstuvo en la votación (Organización de las Naciones Unidas, s.f.). Así, la identidad de Brasil sobre este tema se queda ambigua.

A modo de resumen, en este capítulo se abordaron los cambios en las relaciones políticas y económicas entre Brasil e Irán durante los tres primeros años del primer mandato de Dilma Rousseff. A diferencia del gobierno anterior, la relación no presentó ningún acuerdo de cooperación y se evidencia una disminución tanto en las exportaciones como importaciones. Sin embargo, la práctica comercial se mantiene. En la dimensión política, se mantiene el apoyo brasileño al programa nuclear iraní sin trascender la retórica, en oposición a la administración anterior. No obstante, en esta dimensión existe un cambio importante en las relaciones diplomáticas; sobre todo respecto a las violaciones de DD.HH. en Irán. Rousseff, apoyada por el excanciller Patriota, se opuso a la postura de la administración anterior sobre este asunto. Es evidente que, tanto en lo político como en lo económico, existe un distanciamiento entre Brasil e Irán en comparación al periodo anterior. Es así como se da cumplimiento con el tercer objetivo particular, el cual era señalar los cambios en las relaciones económicas y políticas entre Brasil e Irán durante el gobierno de Dilma Rousseff.

## V. ANÁLISIS

Esta disertación estuvo orientada por el objetivo general de determinar la influencia de la Carta al Pueblo Brasileño de 2002 en las relaciones económicas y políticas de los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff con la República Islámica de Irán entre 2005 y 2013. Para su cumplimiento, se desarrollaron tres capítulos enfocados en un objetivo particular cada uno y se aplicó de manera transversal el constructivismo en las relaciones internacionales desde la perspectiva de Wendt, Adler y Pouliot, cuya aplicación general se explica en la siguiente tabla:

**Tabla 3**  
*Aplicación teórica*

|   |  |
|---|--|
| <b>Partido de los Trabajadores</b><br><br>-Aumento de las exportaciones y competitividad internacionales.<br>-Rescate de la soberanía interna.<br>-Superación de la barrera entre desarrollados y en vías de desarrollo.                            | <b>Constructivismo: política nacional</b><br><br>-Adler,1997: Las creencias individuales difícilmente logran dejar su marca en la arena internacional debido a que existen ideas institucionalizadas tan arraigadas a nivel interno y externo que lo impiden.<br>-Wendt (1992): Sin embargo, existe un elemento construido por la sociedad interna antes de entrar en la arena interna: el aparato organizacional o el sustrato material del Estado. |
| <b>Brasil-Irán 2005-2010</b><br><br>- <u>Aumento comercio bilateral</u><br>-Cooperación brasileña.<br>- <u>Apoyo brasileño directo al programa nuclear iraní.</u><br>-Abstención brasileña en la ONU sobre violaciones de derechos humanos en Irán. | <b>Constructivismo: política internacional</b><br><br>-Adler y Pouliot (2011): dimensiones de las prácticas internacionales: representación en el mundo material, una secuencia ordenada de acciones o patrón, competencia en los resultados, intersubjetividad.   |

|   |  |
|---|--|
|   | Wendt (1992): Las normas sociales están asociadas las instituciones; es decir, a las identidades e intereses de los agentes.   |
| <p><b>Brasil-Irán 2011-2013</b></p> <p>-<u>Disminución del comercio bilateral, pero existe intercambio.</u></p> <p>-No hay cooperación brasileña nueva.</p> <p>-<u>Apoyo brasileño indirecto al programa nuclear iraní.</u></p> <p>-Abstención parcial de Brasil en la ONU sobre violaciones de derechos humanos en Irán.</p> | <p><b>Constructivismo: política internacional</b></p> <p>- Wendt (1992): el cambio y no la estabilidad es la regla, aunque no siempre sea probable.</p> <p>- Adler y Pouliot (2011): el cambio se da por la condición intersubjetiva de las prácticas debido a que están ligadas al surgimiento de nuevas ideas que pueden institucionalizarse o no.</p> |

*Nota:* Elaborado por Daniela García (2020). Tomado de Wendt (1992; 1995); Adler (1997); Adler y Pouliot (2011).

Meses antes de las elecciones generales del año 2002 en Brasil, el Partido de los Trabajadores de Brasil liderado por Lula da Silva, presentó la denominada Carta al Pueblo Brasileño, cuyo objetivo fue dar a conocer a la comunidad nacional e internacional, una imagen moderada del tradicional partido de izquierda en el campo de las relaciones internacionales. Tal documento proyectó tres ideas políticas principales: a) rescatar la soberanía de Brasil; b) eliminar los obstáculos impuestos por los países ricos a las naciones en desarrollo; y, c) promover los intereses comerciales mediante el aumento de las exportaciones y la sustitución de importaciones para reducir la vulnerabilidad externa de Brasil.

Con el fin de entender la relevancia de las ideas del PT en la política internacional, se parte del siguiente supuesto constructivista: el aparato organizacional de un Estado es el sustrato material de un país para participar como agente en la política mundial. Para el año 2003, luego de ganar las elecciones, Lula da Silva asumió la presidencia e inició su mandato con la promoción de los intereses comerciales a través del fortalecimiento de las prácticas comerciales que ya existían con Irán, a tal punto que, las exportaciones desde Brasil hacia Irán se duplicaron, en tanto que, las importaciones de productos iraníes crecieron de 2,89 a 123,85 millones de dólares FOB. Relación comercial que propició cuatro encuentros Empresariales Brasil-Irán, en los que se discutió la importancia de equilibrar el comercio, que para el país sudamericano representó una balanza comercial positiva. Así, Brasil se convirtió en uno de los principales socios de Irán en América Latina por sus inversiones en el sector petrolero iraní, lo que se concretó con la firma de acuerdos, programas ejecutivos y memorando de entendimiento en los campos energético, diplomático y comercial.

Durante la presidencia de Lula da Silva la relación de Brasil con el gobierno iraní desbordó el ámbito comercial, ya que, el apoyo a la República Islámica por parte de Brasil se demostró incluso en lo referente a los cuestionamientos y sanciones por parte de la comunidad internacional en relación con dos temas controversiales y específicos, como: el desarrollo nuclear iraní y las denuncias de violación de los derechos humanos. Como muestra de ese respaldo los cancilleres de Brasil, Irán y Turquía firmaron en 2010 una Declaración Conjunta como una propuesta diplomática para terminar con las sanciones económicas que el Consejo de Seguridad había impuesto a Irán, de manera principal por la falta de transparencia del programa nuclear iraní. Aun cuando la iniciativa no tuvo éxito ante la nueva ronda de sanciones del Consejo de Seguridad, Lula da Silva mantuvo su postura a favor del gobierno de

Ahmadinejad. En cuanto al tema de violación de derechos humanos, en la Asamblea General Brasil se abstuvo en las votaciones para la emisión de resoluciones en contra del país persa, no obstante que, de acuerdo con el canciller Amorim, el gobierno brasileño reconoce el régimen internacional de derechos humanos sin discriminación alguna. La ratificación del apoyo internacional de la administración brasileña se reveló con el rechazo público de Lula da Silva a las denuncias de fraude en las elecciones iraníes de 2009. De esta manera, tanto el comercio bilateral y como el apoyo brasileño al programa nuclear iraní son dos de las acciones del gobierno de Lula que se mantuvieron constantes y que sostuvieron las identidades e intereses y las normas sociales asociadas de Brasil; endógenos a su relación con el país persa.

Durante la presidencia de Rousseff, entre 2011 y 2013, hubo un cambio en las normas y prácticas del gobierno de Dilma Rousseff en la interacción con el aún problemático gobierno de Ahmadinejad. Se generó un decrecimiento del 17% de las exportaciones brasileñas hacia Irán, mientras que las importaciones de productos persas se redujeron a la mitad y no se patrocinó ningún encuentro empresarial, aunque la balanza comercial se mantuvo positiva para el país sudamericano, por lo que, el gobierno iraní consideró que la presidenta había destruido años de la buena relación forjada en los dos periodos de Lula da Silva.

En cuanto a la tensión internacional por el avance nuclear, la posición de Rousseff fue mantener el apoyo a una solución pacífica dentro del marco del derecho internacional para el desarrollo nuclear de Irán. Sin embargo, a pesar de que la nueva administración mantuvo las normas y prácticas respecto al comercio y al programa nuclear iraní, introdujo unilateralmente una nueva identidad en la política exterior de Brasil. Sobre la violación de derechos humanos, Brasil deja de abstenerse sobre la situación de derechos humanos en la República Islámica de Irán y vota en la Comisión a

favor de enviar un relator a esa República y exhortarla a fin de que coopere en tal sentido. Mas, de manera contradictoria en las resoluciones de la AG sobre este mismo tema, en 2011 y 2012, Brasil se abstuvo en la votación, lo que colocó a Brasil como un país ambiguo, y sin claridad frente a la comunidad internacional. En definitiva, tanto el comercio como la política exterior de Rousseff frente a Irán fue moderada respecto a los dos periodos de su predecesor.

Tras el análisis realizado se cumplió con el objetivo de determinar la influencia de las creencias y valores del PT, según el ámbito de relaciones exteriores de la Carta al Pueblo Brasileño de 2002, en la política exterior de Lula y Rousseff en relación con el gobierno de Ahmadinejad. Pues se estableció un vínculo entre la política nacional e internacional de Brasil respecto a un Estado polémico de la comunidad internacional, tal como lo es Irán en el periodo de estudio. Es decir que una vez que el PT tomó posesión del gobierno federal, Lula y Rousseff, así como los demás miembros elegidos del partido, pasó a formar parte del sustrato material de Brasil. Pues se determinó que las ideas y valores del PT sobre relaciones internacionales pasaron a formar parte del sustrato social del gobierno brasileño. Y, por lo tanto, de las relaciones económicas y políticas entre Brasil e Irán.

## VI. CONCLUSIONES

La presente investigación partió de la siguiente hipótesis: entre 2005 y 2013, las ideas y valores del Partido de los Trabajadores (PT), según la Carta al Pueblo Brasileño de 2002, influirían en las normas y prácticas del gobierno de Lula da Silva, mediante el acercamiento económico y político con la República Islámica de Irán, situación que cambiaría durante el gobierno de Dilma Rousseff. En base al análisis realizado, se comprueba que la hipótesis se cumplió de forma parcial debido a que:

- La influencia de la ideología de los partidos políticos en la política exterior de un Estado está limitada por las identidades e intereses individuales. Así, los partidos políticos tienen la posibilidad de trascender la política nacional una vez que forman parte del gobierno central de un Estado. La Carta al Pueblo Brasileño fue un instrumento político utilizado por el PT para presentar a los votantes una imagen moderada del partido al tiempo de señalar la importancia de promover los intereses comerciales y reducir la vulnerabilidad externa del país; postulados que llevaron a Lula da Silva a ganar las elecciones por dos periodos desde 2003 a 2010.
- La influencia marcada de las creencias y valores del PT en la política exterior de Lula responde al hecho de que él fue el principal portador de la ideología del partido durante su gobierno. Así, la administración de Lula da Silva puso especial énfasis en mejorar el comercio con Irán, propósito que alcanzó convirtiéndose en el principal socio iraní en América Latina, lo cual le permitió lograr una balanza comercial positiva para Brasil y cumplir con la reducción de la vulnerabilidad externa del país, lo cual se alinea con los objetivos de promocionar los intereses comerciales del país.
- A pesar de los cuestionamientos de la política internacional de Lula da Silva por la relación con Irán más allá del plano comercial, la imagen y posición de Brasil frente a la comunidad internacional no se vieron afectadas, debido a que, durante este período,

mantuvo su estatus como uno de los países que por más ocasiones ha formado parte del Consejo de Seguridad como miembro no permanente y como una economía emergente.

- Aunque Dilma Rousseff fue la sucesora elegida por Lula, el grado de intensidad con el que aplicó las creencias y valores del PT no fue la misma. La presidenta Dilma Rousseff durante su gobierno mantuvo la relación comercial con Irán, sin embargo, no propició ningún tipo de acercamiento con el gobierno iraní, lo cual produjo un decrecimiento de las exportaciones e importaciones, pese a lo cual la balanza comercial aún siguió siendo favorable para Brasil.

- Respecto de los cuestionamientos sobre el desarrollo nuclear y la violación de derechos humanos por parte de Irán, para la presidenta Rousseff, la relación comercial no le impidió pronunciarse por la condena al gobierno iraní, sin embargo, en la AG, la delegación de su gobierno mantuvo la posición del gobierno de Lula da Silva, esto es, se abstuvo en las votaciones respectivas.

- En vista de que solo 9% del contenido de la Carta al Pueblo Brasileño corresponde al campo de relaciones exteriores y que se crearon nuevas identidades e intereses endógenos a ambas fases de las relaciones económicas y políticas entre Brasil e Irán: Lula-Ahmadinejad y Rousseff-Ahmadinejad, la totalidad de las ideas y valores del Partido de acuerdo con este documento no influyeron en la política exterior de Brasil.

## VII. RECOMENDACIONES

De acuerdo con las conclusiones expuestas, se plantean las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda a la población tomar en cuenta los documentos emitidos por los partidos políticos como referencia para su posible gobierno. En particular cuando dichos documentos se emiten en periodo de elecciones.
- Se recomienda a los gobiernos fortalecer las relaciones comerciales y políticas con varios países y regiones; con socios comerciales con los cuales el intercambio implique una balanza comercial positiva para el país exportador.
- Se recomienda a los gobiernos cumplir con la obligación de defender el respeto a los derechos humanos, sin importar si las relaciones económicas o políticas son favorables con el régimen acusado de la violación de los derechos de sus ciudadanos.
- Se recomienda a los Estados no miembros del Consejo de Seguridad introducir nuevas ideas sobre la importancia del multilateralismo en la toma de decisiones y difundirlas en la sociedad internacional.
- Se recomienda considerar que los intereses de cada Estado varían y no siempre son posibles acuerdos en todos los temas de la agenda internacional, pero sí se puede mantener relaciones diplomáticas y comerciales, sin afectar las concepciones de las naciones.
- Desde el constructivismo se recomienda empezar el cambio con la adopción de prácticas unilaterales que se reflejen en los demás agentes de la sociedad internacional.

## REFERENCIAS

- Abdenur, R. (2010). Brazil: three strategic relationships – China, Germany, and USA. En P. Gouvêa da Costa (Ed.), *Brazilian Foreign Policy. Present and Future*. Gráfica e Editora Executiva Ltda.
- Adler, E. (1988). State Institutions, Ideology, and Autonomous Technological Development: Computers and Nuclear Energy in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, 23(2), 59-90.
- Adler, E. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 319-363.
- Adler, E. (2013). Constructivism in International Relations: Sources, Contributions and Debates. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. A. Simmons. (Eds.), *Handbook of International Relations*. SAGE publications Ltd.
- Adler, E. y Pouliot, V. (2011). Practices in International Relations and Social Theory. En E. Adler y V. Pouliot. (Eds.), *International Practices*. Cambridge University Press.
- Aghdaci, A. (2019). Foreign Policy of the New Left: Explaining Brazil's Southern Partnerships. *Asian Journal of Comparative Politics*, 20(10), 1-14.
- Aguilar, F. y Gómez, E. (2016). Brazilian foreign policy in health during Dilma Rousseff's administration (2011-2014). *Lua Nova*, (98), 171-197.
- Albuquerque, F. y Bocchini, B. (24 de julio de 2014). Brasil mantém condenação "a uso desproporcional da força" por Israel em Gaza. *Agência Brasil*. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-07/brasil-mantem-condenacao-uso-desproporcional-da-forca-por-israel-em>
- Amaral, S. (2010). Mercosur crisis. En P. Gouvêa da Costa (Ed.), *Brazilian Foreign Policy. Present and Future*. Brasilia, Brasil: Gráfica e Editora Executiva Ltda.
- do Amaral, O. y Power, T. (2015). The PT at 35: Revisiting Scholarly Interpretations of the Brazilian Workers' Party. *Journal of Latin American Studies*, (48), 147-171.
- Amiri, R.E. y Soltani, F. (2010). Foreign Policy of Iran after Islamic Revolution. *Journal of Politics and Law*, 3(2), 199-206.
- Amorim, C. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Rev. Bras. Polít. Int.* (53), 214-240.
- Amorim, C. (2011). Brazil and the Middle East. Reflections on Lula's South-South Cooperation. *Cairo Review*, (2), 48-63.
- Applegarth, C. (2004). Brazil permits greater AIEA inspection. *Arms Control Today*, 34(9), 1.
- Arms Control Association. (s.f.). *Línea del tiempo de la diplomacia nuclear con Irán*. Recuperado el 22 de octubre de 2020 de <https://www.armscontrol.org/factsheet/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran#2012>
- Atlas of Economic Complexity. *Where did Iran import from in 2013?* Recuperado el 22 de julio de <https://atlas.cid.harvard.edu/explore?country=107&product=undefined&year=2013&tradeDirection=import&productClass=HS&target=Partner&partner=undefined&startYear=2000>
- Azambuja, M. (2010). The BRIC Club: good things do come in large packages. En P. Gouvêa da Costa (Ed.), *Brazilian Foreign Policy. Present and Future*. Gráfica e Editora Executiva Ltda.

- Baiocchi, G. (2004). The Party and the Multitude: Brazil's Workers' Party (PT) and the Challenges of Building a Just Social Order in a Globalizing Context. *Journal of World-Systems Research*, 10(1), 199-215.
- Bara, J., Budge, I., Klingemann, H., McDonald, M. y Volkens, A. (2006). *Mapping Policy Preferences II Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990–2003*. Oxford University Press.
- Barrionuevo, A. (23 de noviembre de 2009). Brazil Leader Defends Iranian's Visit. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2009/11/24/world/americas/24brazil.html>
- Biblioteca Presidencia de la República. (2012). *Discurso da presidenta Dilma durante sessão ampliada da IV Cúpula do BRICS - Nova Délhi/Índia*. Recuperado de <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/videos/video-do-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-sessao-ampliada-da-iv-cupula-do-brics-nova-delhi-india>
- Borszik, O. (2014). International Sanctions against Iran under President Ahmadinejad: Explaining Regime Persistence. *GIGA Research Programme: Violence and Security*, (260), 1-26.
- Botta, P. (2009). Irán en América Latina: Desde Venezuela hacia Brasil, *Ágora Internacional*, (9), 43-47.
- Botta, P. (2010a). Relaciones comerciales entre Irán y América Latina durante la presidencia de Mahmud Ahmadineyad (2005-2009). *Relaciones Internacionales*, (39), 129-145.
- Botta, P. (2010b). Relaciones comerciales entre Irán y América Latina durante la presidencia de Mahmud Ahmadineyad (2005-2009). *Relaciones Internacionales*, (39), 129-145.
- Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis. A comparative introduction*. Palgrave Macmillan.
- Brun, E. (2012). La diplomacia brasileña hacia el Medio Oriente: una estrategia oscilante. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 14(28), 73–90.
- Burges, S. (2009). *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. University Press of Florida.
- Burges, S. y Chagas, F. (2017). The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. *Policy Studies*, 38(3), 277-290.
- Burns, B. (1967). Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy. *Journal of Inter-American Studies*, 9(2), 195-212.
- Caro, I. y Rodríguez, I. (2009). La presencia de Irán en América Latina a través de su influencia en los países del ALBA. *Atenea*, (500), 21-39.
- Cason, J. y Power, T. (2009). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, 30(2), 117-140.
- de Castro, F., Koonings, K. y Wiesebron, M. (2014). Introduction: Brazil Under the Workers' Party. Continuity and Change from Lula to Dilma. De Castro, F., Koonings, K. y Wiesebron, M. (Eds.), *Brazil Under the Workers' Party. Continuity and Change from Lula to Dilma*. Palgrave Macmillan.
- Clauso García, A. (1993). Análisis documental: el análisis formal. *Revista General de Información y Documentación*, 3(2), 11-19.

- COMEX STAT. (s.f.). *Exportação e Importação Geral*. Recuperado el 15 de abril de 2020 de <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/10125>
- Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos. (2006). Informe anual. Recuperado de [https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/relatorios-anuaiscentral-de-downloads/9393177ecd4c14f9f3e26c670c847302b465fc7dd7da153254b6a82aa4c6c8d7/form\\_20f\\_2006.pdf](https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/relatorios-anuaiscentral-de-downloads/9393177ecd4c14f9f3e26c670c847302b465fc7dd7da153254b6a82aa4c6c8d7/form_20f_2006.pdf)
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2010a). *Resolución 1929*. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/685888?ln=es>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2010b). *Acta de la sesión 6335*. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/683938?ln=es>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2011). *Resolución 1984*. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/704920?ln=es>
- Constitución Política de 1988. (1988). (República Federativa de Brasil). Recuperado de <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>
- Conte, J. (2014). A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Revista Conjuntura Austral*, 5(24), 111-150.
- Departamento de Promoción Comercial e Inversiones, División de Inteligencia Comercial, Embajada de Brasil en Irán y Sector de Promoción Comercial. (s.f.). *Cómo Exportar Irán*. Recuperado de <https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/Publicacoes/ComoExportar/CEXIRA.pdf>
- Diniz, S. y Oliveira, C. (2008). The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate. *Brazilian Political Science Review*, 2(2), 10-38.
- Educaedu. (s.f.). Carrera Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales. Recuperado el 06 de marzo de 2020, de <https://www.educaedu.com.ec/carrera-multilingue-en-negocios-e-intercambios-internacionales-carrera-24415.html>
- Fagundes, P. (2014). Brazil: From ‘Sleeping Giant’ to Emerging Power. De Castro, F., Koonings, K. y Wiesebron, M. (Eds.), *Brazil Under the Workers’ Party. Continuity and Change from Lula to Dilma*. Palgrave Macmillan.
- Fernández, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Ciencias Sociales*, (96), 35-53.
- Fernandes de Oliveira, M. y Vigevani, T. (2007). Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era: The Search for Autonomy through Integration. *Latin American Perspectives*, 34(5), 58-80.
- Folha de S. Paulo. (24 de junio de 2002). Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>
- Fortes, A. y French, J. (2005). Another World is Possible: The Rise of the Brazilian Workers’ Party and the Prospects for Lula’s Government. *Labor Studies in Working Class History of the Americas*, 2(3), 13-31.
- Hadžikadunić, E. (2014). Understanding Iranian foreign policy - the case of Iranian nuclear program. *Epiphany Journal of Transdisciplinary Studies*, 7(2), 4-16.
- Hernández-Sampieri, R. et al. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGraw Hill Education.
- Hiratuka, C. y Zahluth, P. (2020). The Foreign Economic Policy of Dilma Rousseff’s Government and the Limits of Dependency. *Latin American Perspectives*, 20(30), 1-22.

- Hirst, M. (2009). An Overview of Brazilian Foreign Policy in the 21st Century. *SAIIA Policy Briefing*, (6), 1-4.
- Hunter, W. (2007). The Normalization of an Anomaly: The Workers' Party in Brazil. *World Politics*, 59(3), 440-475.
- International Trade Center. (s.f.). *Trade Map*. Recuperado el 15 de abril de 2020 de <https://www.trademap.org/Index.aspx>
- Jerusalem Post. (01 de noviembre de 2008). Brazil suggests meeting with Iranian president. Recuperado de <https://www.jpost.com/Iranian-Threat/News/Brazil-suggests-meeting-with-Iranian-president>
- Kourliandsky, J. (2013). Irán y América Latina: más cerca por una conyuntura de futuro incierto. *Nueva Sociedad*, (246), 144-158.
- Keck, M. (1992). Brazil'S Pt: Socialism As Radical Democracy. *NACLA Report on the Americas*, 25(5), 24-43.
- Lafer, C. (2000). Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future. *Daedalus*, 129(2), 207-238.
- Lippi, S. y Quintanar, M. C. (noviembre de 2014). El relanzamiento de las relaciones entre América Latina e Irán los casos de Venezuela y Brasil. En VII Congreso del IRI, I Congreso del COFEI y II Congreso de la FLAEI. Congreso llevado a cabo en La Plata, Argentina.
- Loureiro, F. (2017). The Alliance for Progress and President João Goulart's Three-Year Plan: the deterioration of U.S.-Brazilian Relations in Cold War Brazil (1962). *Cold War History*, 1-19. <http://dx.doi.org/10.1080/14682745.2016.1254620>
- Malamud, C. y García, C. (2007). Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán. *ARI*, (49), 22-27.
- Marcondes, D. y Mawdsley, E. (2017). South–South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. *International Affairs*, 93(3), 681-699.
- Mendes Galinari, M. y de Souza Pereira, L. (2019). Da Carta de Princípios (1979) à Carta ao povo brasileiro (2002): variações éticas do Partido dos Trabalhadores. *Rev. Estud. Ling., Belo Horizonte*, 27(1), 359-400.
- Miguel, F. (2006). From Equality to Opportunity: Transformations in the Discourse of the Workers' Party in the 2002 Elections. *Latin American Perspectives*, 33(4), 122-143.
- Ministerio de Economía, Industria, Comercio Exterior y Servicios. (s.f.). *Series Históricas. Bloques y Países*. [Archivo Excel]. Recuperado el 09 de abril de 2020 de <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/series-historicas>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.a). *El Ministerio*. Recuperado el 08 de octubre de 2020 de <http://www.itamaraty.gov.br/es/el-ministerio>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.b). *Concórdia*. Recuperado el 08 de octubre de <https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa?IdEnvolvido=260%2C151&TipoAcordo=BL&page=2&tipoPesquisa=2>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2009). *Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em conjunto com o presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad – Palácio Itamaraty, 23/11/2009*. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-entrevistas/11250-entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica->

[luiz-inacio-lula-da-silva-em-conjunto-com-o-presidente-do-ira-mahmoud-ahmadinejad-palacio-itamaraty-23-11-2009](#)

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011a). IV Encontro Empresarial Brasil-Irã Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na cerimônia de encerramento do IV Encontro Empresarial Brasil-Irã – Teerã, Irã, 16/05/2010. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (106), 1-512.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011b). 14ª Cúpula do G-15. Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na sessão de abertura da 14ª Cúpula do G-15 – Teerã, Irã, 17/05/2010. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (106), 1-360.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012a). Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, ao jornalista Paulo Celso Pereira – Brasília – DF, 09/01/2011. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (108), 1-250.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012b). Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília, 05/01/2011. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (108), 1-250.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012c). Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, Ao Jornal “Carta Capital” – Brasília – Df, 14/02/2011. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (108), 1-250.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012d). “Poder e Política - Entrevista: Antonio Patriota” (Folha de S.Paulo / Uol, 15/09/2011). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (109), 1-512.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012e). Entrevista a Patriota. Brasil negocia acción diplomática junto a Siria (O Estado de S. Paulo. 17/07/2011). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (109), 1-512.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012f). “Mantemos relações corretas com o Irã” Entrevista concedida ao “Zero Hora” (13/05/2012). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (110), 1-202.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012g). *Patriota diz que documento é o possível (Entrevista do Ministro Antonio Patriota ao jornal O Globo, 18/06/2012)*. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-entrevistas/4619-patriota-diz-que-documento-e-o-possivel-primeira-pagina-o-globo-18-06-2012>
- Mottaki, M., Davutoğlu, A. y Amorim, C. Declaración Conjunta. (2010). <https://fas.org/nuke/guide/iran/joint-decl.pdf>
- Nervo, A. (2006). A political history of the Brazilian transition from military dictatorship to democracy. *Revista de Sociologia e Política*, (25), 83-106.
- Nia, M. (2012). Discourse and Identity in Iran’s Foreign Policy. *Iranian Review of Foreign Affairs*, 3(3), 29-64.
- Novaes, J. (23 de enero de 2012). Para Itamaraty, relações com o Irã continuam 'corretas'. Operamundi. Recuperado de <https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/19367/para-itamaraty-relacoes-com-o-ira-continuum-corretas>
- Oliveira, C. (2006). Em novos tempos, as mesmas práticas: formulação e execução da política externa brasileira. *Tempo da Ciência*, 13(25), 71-85.
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Biblioteca Digital*. Recuperado el 26 de octubre de <https://digitallibrary.un.org/?ln=es>

- Osiewicz, P. (2014). The Iranian foreign policy in the Persian Gulf region under the rule of President Hassan Rouhani: continuity or change. *Przeegl'd Strategiczny*, (7), 249-262.
- Partido de los Trabajadores. (2002). *Carta ao Povo Brasileiro, por Luiz Inácio Lula da Silva*. Fundação Perseu Abramo. Recuperado el 22 de octubre de <https://fpabramo.org.br/2006/05/10/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva/>
- Petrobras. (2007). Informe anual. Recuperado de [https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/relatorios-anuaiscentral-de-downloads/6979ba99cdf83ab74a05031ed083ea6f36027174ced74d8795dd1b8efd4c95/annual\\_report\\_2007.pdf](https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/relatorios-anuaiscentral-de-downloads/6979ba99cdf83ab74a05031ed083ea6f36027174ced74d8795dd1b8efd4c95/annual_report_2007.pdf)
- Pickup, M. (2016). Foreign Policy of the New Left: Explaining Brazil's Southern Partnerships. *Rio de Janeiro*, 38(1), 55-93.
- Pinedo, F. (2015). Informe sobre las relaciones entre Irán y América Latina. *Friends of Israel Initiative*, (34), 1-20.
- Pontificia Universidad Católica del Ecuador. (2019). *Dominios Académicos y Líneas de Investigación*. Recuperado el 06 de marzo de 2020 de <https://www.puce.edu.ec/intranet/documentos/Reglamentos/PUCE-SG-Dominios-Academicos-y-Lineas-de-Investigacion.pdf>
- Reis, A. y Piffero, A. (2016). A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. *Relações Internacionais*, (50), 123-140.
- Ricupero, R. (2017). *A diplomacia na construção do Brasil 1750-2016*. Versal Editores Ltda.
- Rodrigues, J. (1962). The Foundations of Brazil's Foreign Policy. *International Affairs*, 38(3), 324-338.
- Rodríguez, I. (2018). Irán en América Latina: pragmatismo y comercio más allá de los países del ALBA. *Atenea*, (518), 117-131.
- Samuels, D. (2004). From socialism to social democracy. Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil. *Comparative political studies*, 37(9), 999-1024.
- Santos, D. (2014). The Benign Multipolarity: Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff. *Journal of International Relations and Foreign Policy*, 2(1), 19-42.
- Santos Viera de Jesus, D. (2014). The Benign Multipolarity: Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff. *Journal of International Relations and Foreign Policy*, 2(1), 19-42.
- da Silva, W. (1993). Os militares na política extena brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*, 6(12), 211-246.
- da Silva Tarouco, G. (2011). Brazilian Parties According to their Manifestos: Political Identity and Programmatic Emphases. *Brazilian Political Science Review*, 5(1), 54-76.
- Stolle y Casaroes. (2012). Media and Foreign policy. *Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 1(2), 201-224.
- Vigevani, T. y Caladrin, K. (2019). Brazil's policy toward Israel and Palestine in Dilma Rousseff and Michel Temer's administrations: have there been any shifts? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(1), 2-25.

- Wadia, R. (11 de agosto de 2001). Politics and power: Brazil's energy crunch. *CNN*. Recuperado de <http://edition.cnn.com/2001/WORLD/americas/08/08/energy.brazil/index.html>
- Warnaar, M. (2013). *Iranian Foreign Policy during Ahmadinejad*. Palgrave Macmillan.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71-81.
- Zilla, C. (2017). Brazil's Foreign Policy under Lula. *Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs*, 1-32.

## VIII. ANEXOS

### “Carta al Pueblo Brasileño

El Brasil quiere cambiar. Cambiar para crecer, incluir, pacificar. Cambiar para lograr el desarrollo económico que no tenemos hoy y la justicia social que tanto anhelamos. Existe una poderosa voluntad popular en nuestro país para poner fin al actual ciclo económico y político.

Si, en algún momento, a lo largo de los 90, el modelo actual consiguió despertar esperanzas de progreso económico y social, hoy la decepción con sus resultados es enorme. Ocho años después, el pueblo brasileño hace una evaluación y verifica que las promesas fundamentales fueron incumplidas y las esperanzas frustradas.

Nuestro pueblo constata con pesar e indignación que la economía no creció y es mucho más vulnerable, la soberanía fue comprometida en gran medida, la corrupción continua alta y, sobre todo, la crisis social y la inseguridad se volvieron aterradoras.

El sentimiento predominante en todas las clases y en todas las regiones es que el modelo actual se agotó. Por eso, el país no puede insistir en este camino, so pena de estar en un estancamiento crónico o hasta incluso sufrir, tarde o temprano, un colapso económico, social y moral.

Sin embargo, lo más importante es que esta percepción aguda de fracaso del modelo actual no está llevando hacia el desánimo, la negatividad, ni la protesta destructiva. Al contrario: a pesar de todo el sufrimiento injusto e innecesario que es obligada a soportar, la población está esperanzada, cree en las posibilidades del país, se muestra dispuesta a apoyar y sostener un proyecto nacional alternativo que haga a Brasil volver a crecer, generar empleos, reducir la delincuencia, rescatar nuestra presencia soberana y respetada en el mundo.

La sociedad está convencida de que el Brasil sigue siendo vulnerable y que la verdadera estabilidad necesita ser construida por medio de cambios valientes y cuidadosos que los responsables del modelo actual ciertamente no quieren hacer. La clara preferencia popular por los candidatos de la oposición que tienen este contenido de superación del impasse histórico nacional en el que caímos, de corrección de caminos del país.

La creciente adhesión a nuestra candidatura asume cada vez más el carácter de un movimiento en defensa del Brasil, de nuestros derechos y anhelos fundamentales como nación independiente. Liderazgos populares, intelectuales, artísticos y religiosos de los más variados matices ideológicos declaran espontáneamente su apoyo a un proyecto de cambio del Brasil. Alcaldes y parlamentarios de partidos no vinculados con el PT anuncian su apoyo. Grupos significativos del mundo empresarial vienen sumándose a nuestro proyecto. Se trata de una vasta coalición, en muchos aspectos suprapartidaria, que busca abrir nuevos horizontes para el país.

El pueblo brasileño quiere cambiar de verdad. Rechaza cualquier forma de continuismo, ya sea asumido o enmascarado. Quiere seguir el camino de la reducción de nuestra vulnerabilidad externa por el esfuerzo conjunto de exportar más y de crear un amplio mercado interno de consumo masivo. Quiere allanar el camino de combinar una mayor actividad económica con políticas sociales consistentes y creativas. El camino de las reformas estructurales que de hecho democraticen y modernicen el país, haciéndolo más justo, eficiente y, al mismo tiempo, más competitivo en el mercado internacional. El camino de la reforma fiscal, que alivie la producción. De la reforma agraria que garantice la paz en el campo. De la reducción de nuestras carencias energéticas y de nuestro déficit habitacional. De la reforma de seguridad social, de la reforma laboral y de programas prioritarios contra el hambre y la inseguridad pública.

El PT y sus socios son completamente conscientes de que la superación del modelo actual, exigida enfáticamente por la sociedad, no se dará por arte de magia, de un día para otro. No hay milagros en la vida de un pueblo y de un país.

Será necesaria una transición lúcida y juiciosa entre lo que tenemos hoy y lo que la sociedad reivindica. Lo que se deshizo o se dejó de hacer en ocho años no será compensado en ocho días. El nuevo modelo no podrá ser producto de decisiones unilaterales del gobierno, tal como ocurre hoy, ni será implementado por decreto, de forma voluntaria. Será fruto de una amplia negociación nacional, que debe conducir a una auténtica alianza del país, a un nuevo contrato social, capaz de garantizar el crecimiento estable.

La premisa de esta transición será, naturalmente, el respeto de los contratos y obligaciones del país. Las recientes turbulencias del mercado financiero deben entenderse en este contexto de fragilidad del modelo actual y clamor popular por su superación.

Además de maniobras puramente especulativas, que sin duda existen, lo que hay es una gran preocupación del mercado financiero por el bajo rendimiento de la economía y su fragilidad actual, generando temores sobre la capacidad del país para administrar su deuda interna y externa. Es el enorme endeudamiento público acumulado en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso lo que preocupa a los inversores.

Se trata de una crisis de confianza en la situación económica del país, cuya responsabilidad principal recae en el gobierno actual. Por más que el gobierno insista, el nerviosismo de los mercados y la especulación de los últimos días no nacen de las elecciones.

Nacen, sí, de las graves vulnerabilidades estructurales de la economía presentadas por el gobierno, de manera totalitaria, como el único camino posible para el Brasil. En

realidad, hay varios países estables y competitivos en el mundo que adoptan otras alternativas.

No importa a quién beneficia o perjudica la crisis electoralmente, ya que perjudica al Brasil. Lo que importa es que debe evitarse, ya que causará un sufrimiento irreparable para la mayoría de la población. Para evitarlo, es necesario comprender que el margen de acción de la política económica en el corto plazo es pequeño.

El Banco Central acumuló un conjunto de equivocaciones que causaron pérdidas a las inversiones financieras de innumerables familias. Los inversores no especulativos, que necesitan horizontes claros, quedaron intranquilos. Y los especuladores salieron a la luz del día para pescar en aguas turbias.

¿Qué seguridad ha ofrecido el gobierno a la sociedad brasileña? Trató de aprovecharse de la crisis para ganar algunos votos y, una vez más, descalificar a las oposiciones, en un momento en que se necesita paz y compromiso con el Brasil.

Como todos los brasileños, quiero la verdad completa. Creo que el gobierno actual puso al país nuevamente en un impasse. Acuérdense todos: en 1998, el gobierno, para no admitir el fracaso de su populismo monetario, ocultó información decisiva. Que el real estaba valorado artificialmente y que el país estaba sujeto a un ataque especulativo de proporciones sin precedentes.

Nuevamente estamos pasando por un escenario semejante. Reemplazamos el populismo monetario por la vulnerabilidad del ancla fiscal. El camino para superar la fragilidad de las finanzas públicas es aumentar y mejorar la calidad de las exportaciones y promover una sustitución competitiva de importaciones a corto plazo.

Aquí adquiere su dimensión completa de una política dirigida a valorar el agronegocio y la agricultura familiar. La reforma tributaria, la política aduanera, las

inversiones en infraestructura y las fuentes de financiación pública deben canalizarse con absoluta prioridad para generar divisas.

Nuestra política exterior debe ser redirigida hacia este inmenso desafío de promover nuestros intereses comerciales y eliminar los serios obstáculos impuestos por los países más ricos a las naciones en desarrollo.

Estamos conscientes de la gravedad de la crisis económica. Para resolverla, el PT está dispuesto a dialogar con todos los segmentos de la sociedad y con el propio gobierno, para evitar que la crisis empeore y traiga más aflicción al pueblo brasileño.

Superando nuestra vulnerabilidad externa, podremos reducir de manera sostenible la tasa de interés. Podremos recuperar la capacidad de inversión pública tan importante para impulsar el crecimiento económico.

Este es el mejor camino para cumplir los contratos y para que el país recupere la libertad de su política económica orientada hacia el desarrollo sostenible.

Nadie necesita enseñarme la importancia de controlar la inflación. Comencé mi vida sindical indignado por el proceso de erosión del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores.

Ahora quiero reafirmar este compromiso histórico de combatir la inflación, pero acompañado del crecimiento, de la creación de empleo y de la distribución del ingreso, construyendo un Brasil más solidario y fraternal, un Brasil de todos.

El retorno al crecimiento es el único remedio para evitar un círculo vicioso entre metas de inflación bajas, altas tasas de interés, fluctuaciones cambiarias repentinas y el aumento de la deuda pública.

El gobierno actual estableció un balance fiscal precario en el país, creando dificultades para la reanudación del crecimiento. Con la política de sobrevaloración artificial de nuestra moneda en el primer mandato y con la ausencia de políticas

industriales para estimular la capacidad productiva, el gobierno no trabajó como podía para aumentar la competitividad de la economía.

El ejemplo más importante fue el fracaso en la construcción y aprobación de una reforma tributaria que prohibiría la naturaleza regresiva y acumulativa de los impuestos, una carga insoportable para el sector productivo y para la exportación brasileña.

La cuestión fundamental es que, para nosotros, el balance fiscal no es un fin, sino un medio.

Queremos balance fiscal para crecer y no apenas para rendir cuentas a nuestros acreedores.

Conservaremos el superávit primario según sea necesario para evitar que la deuda interna aumente y destruya la confianza en la capacidad del gobierno para cumplir sus compromisos.

Pero es necesario insistir: solo el retorno del crecimiento puede llevar al país a contar con un equilibrio fiscal consistente y duradero. La estabilidad, el control de las cuentas públicas y de la inflación, hoy son patrimonio de todos los brasileños. No son un activo exclusivo del gobierno actual, ya que se obtuvieron con una gran cantidad de sacrificios, especialmente de los más necesitados.

El desarrollo de nuestro inmenso mercado puede revitalizar e impulsar la economía en su conjunto, ampliando de forma decisiva el espacio de la pequeña y microempresa, al tiempo que ofrece bases sólidas para expandir las exportaciones.

Para este fin, se fundamenta la creación de una Secretaría Extraordinaria de Comercio Exterior, directamente vinculada a la Presidencia de la República.

Hay otro camino posible. Es el camino del crecimiento económico con estabilidad y responsabilidad social. Los cambios que sean necesarios serán realizados democráticamente, dentro de los marcos institucionales. Ordenaremos las cuentas

públicas y las mantendremos bajo control. Pero, sobre todo, haremos un Compromiso con la Producción, el empleo y la justicia social.

Lo que nos mueve es la certeza de que el Brasil es mucho más grande que todas las crisis. El país no soporta más vivir con la idea de una tercera década perdida. El Brasil necesita navegar en el mar abierto del desarrollo económico y social. Es con esta convicción que llamo a todos los que quieren que el bien del Brasil a unirse en torno a un programa de cambios valientes y responsables.

Luiz Inácio Lula da Silva

São Paulo, 22 de junio de 2002 "