

La política exterior de Brasil en el contexto de la integración regional.

Caballero Santos Sergio.

Cita:

Caballero Santos Sergio (2010). *La política exterior de Brasil en el contexto de la integración regional*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/557>

La política exterior de Brasil en el contexto de la integración regional

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario. 28-30 de Julio de 2010. Buenos Aires, Argentina.

Sergio Caballero Santos (sergio.caballero@uam.es)

Abstract: Una preguntas clave que se plantea en el actual proceso de integración regional sudamericano es el del papel de Brasil en dicho proyecto. En este artículo se analiza, en primer lugar, el período histórico posterior a la crisis mercosureña de 1999-2002. El peso de Brasil y la decisión inequívoca de apostar por la relación vecinal quedó patente en el período de redefinición del Mercosur (2002-2005). En segundo lugar, se plantea cómo simultáneamente y, con más énfasis, en el período posterior a la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones –luego UNASUR- (2005-2008), la emergencia de diversos obstáculos en el devenir de la integración y de tensiones diplomáticas con sus vecinos, motiva el replanteamiento del compromiso de Brasil con la subregión. Esto se agrava con la constatación de una política exterior brasileña que se autopercibe como la de un global player y, por tanto, más preocupado por su actuación en la dimensión global que por la regional. Así, ¿es el Mercosur un trampolín para convertirse en un actor global o apuesta Brasil por un liderazgo regional? En la parte final este artículo aborda esta cuestión y concluye que ambas lógicas brasileñas, la regional y la global, están presentes y en pugna.

Palabras clave: Brasil, Mercosur, integración regional, global player, liderazgo regional.

I. Introducción

El fenómeno de la integración regional¹ no es nuevo, aunque en los últimos años –en concreto desde finales de los ochentas- haya adquirido un renovado impulso debido en parte a la globalización y al éxito de la Unión Europea en adoptar y profundizar este modelo. En el caso concreto de Sudamérica, los intentos de integración regional han sido numerosos a lo largo de la historia, desde el ideal bolivariano de unidad tras las independencias de la América española hasta proyectos de integración marcadamente económicos como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1960, y sustituido por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, pasando por iniciativas políticas entre presidentes como el plan ABC (por las iniciales de Argentina, Brasil y Chile) y el actual proceso Mercosur –y también la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur)- que será abordado con más detenimiento en este artículo. También han sido cuantiosas las explicaciones teóricas y/o motivaciones político-económicas para que los diferentes estados se adhirieran a estas experiencias integradoras, desde la vinculación de la integración con la consolidación democrática² hasta la inserción internacional en una economía globalizada –característica de enfoques neoliberales y también de los neoestructuralistas- pasando por la asunción de un rol geoestratégico para tener una mayor voz en la escena internacional –claro ejemplo de perspectivas neorealistas- o explicaciones de orden sociocultural utilizadas desde el reflectivismo y el constructivismo³.

En esta línea y centrándonos en la visión particular de Brasil hacia la integración regional sudamericana, en una primera parte analizaremos la decidida apuesta brasileña por fortalecer el Mercosur tras las dudas generadas a raíz de la crisis mercosureña entre 1999-2002. En la segunda parte, se cuestionara el grado de intensidad de este liderazgo

¹ A título aclarativo y para evitar imprecisiones conceptuales, entenderemos por integración regional los procesos, normas e instituciones –que se desarrollan al interior de una región por la interacción de actores internos y externos-, tendentes a cohesionar sus identidades y valores compartidos y a hacer converger sus políticas tanto respecto al interior de la región como con referencia al contexto internacional.

² Ver GARDINI, Gian Luca. *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, 2010.

³ Para profundizar más sobre las teorías de integración regional, ver CABALLERO, Sergio. “El Mercosur ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, CERIR, n.98, oct-dic 2009.

y el compromiso regional al señalar la prioridad “global” de la política exterior brasileña en detrimento de la regional, máxime cuando los éxitos a nivel internacional son notables y los reveses en el ámbito regional numerosos. Finalmente, en una última sección se lanzará alguna conclusión sobre el verdadero rol de Brasil en relación a la integración regional sudamericana y cómo ha fluctuado su posición entre un líder regional y un global player, estando hoy en día presente esa pugna entre ambas concepciones de la política exterior brasileña.

II. La apuesta brasileña por la redefinición del Mercosur

El Mercado Común del Sur se crea en 1991 con la firma del Tratado de Asunción por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este proyecto rubrica los previos acercamientos y acuerdos de cooperación entre las, por aquel entonces, recientemente democráticas Argentina y Brasil⁴. Dicho proceso de integración impulsado por los presidentes Alfonsín y Sarney tenía como principal objetivo la consolidación democrática al interior de estos estados, al mismo tiempo que la generación de una confianza recíproca a la hora de actuar bilateralmente⁵.

Una vez constituido el Mercosur, la impronta comercial y neoliberal de los presidentes Menem y Collor será fundamental para su funcionamiento en un plano marcadamente económico. La implementación de una cierta institucionalidad –a través del Protocolo de Ouro Preto de 1994- unido a un fuerte aumento de la interdependencia económica entre los países miembros generó la percepción de que asistíamos a un proceso exitoso de integración regional, toda vez que fortalecía su dimensión económica al mismo tiempo que, según las políticas neoliberales imperantes, minimizaba el riesgo

⁴ Al hacer referencia al proceso de integración regional del Mercosur, por limitaciones de espacio en este trabajo, estamos poniendo el foco sólo en Argentina y Brasil, obviando conscientemente, con ello, a los socios menores: Uruguay y Paraguay.

⁵ “En la primera fase, bajo los gobiernos de Alfonsín y Sarney, la preservación de la democracia era la mayor prioridad política y las estrategias de inserción internacional, incluida la integración, estaba supeditada a este objetivo”, GARDINI, Gian Luca, “Who invented Mercosur?”, *Diplomacy & Statecraft*, v.18, 2007, p. 824; mi traducción del original en inglés.

de marginalización generado por la globalización económica⁶. Precisamente por esta fuerte apuesta por aspectos más macroeconómicos y menos de índole socio-político⁷, la crisis mercosureña de finales de los noventa generó un punto de inflexión en el proceso. La devaluación brasileña y la crisis político-económico-institucional de Argentina entre 1999 y 2001 llevaron al planteo de propuestas de reducción del Mercosur a una mera área de libre comercio por parte de relevantes cuadros argentinos, encabezados por el ministro de Economía de entonces, Domingo Cavallo⁸.

En este punto, con una Argentina en crisis y con numerosos detractores de los condicionantes que entrañaba pertenecer a una estructura regional como Mercosur, el rol de Brasil de apoyo regional y fortalecimiento del proceso se tornó fundamental. En este momento, la posición internacional de Brasil ya se había visto reforzada dada su condición de potencia emergente y se había explicitado en la región de la mano de la creación de las cumbres de presidentes de América del Sur⁹. Este hecho perseguía dos objetivos: en primer lugar, consolidar la apuesta regional entendiendo que el crecimiento brasileño sólo tenía cabida en un entorno de vecinos que compartieran visiones similares, es decir, estabilidad democrática y crecimiento económico; y, en segundo lugar, rediseñar el mapa de la región, “expulsando” a México –potencial rival latinoamericano- al área de influencia estadounidense y reconfigurando una América del Sur bajo el liderazgo de un único país de grandes dimensiones como es Brasil. Este

⁶ Frente a estas tesis neoliberales y para más información sobre este interesante debate acerca de la inserción internacional y los riesgos de la globalización, ver entre otros a neoestructuralistas como Aldo Ferrer o Helio Jaguaribe.

⁷ “En la segunda fase, bajo los gobiernos de Menem y Collor, la integración pasó de ser eminentemente política a ser eminentemente económica: la integración era aún perseguida como conducente a una estabilidad política y económica, pero el objetivo principal parecía ser la competitividad económica en un mundo que se globalizaba”, GARDINI, Gian Luca, “Who invented Mercosur?”, *Diplomacy & Statecraft*, v.18, 2007, p. 824; mi traducción del original en inglés.

⁸ “Por momentos, el MERCOSUR estuvo a punto de desaparecer. Cabe recordar que el entonces Ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, propuso en 2001 reducir el bloque a una zona de libre comercio. El colapso financiero de la Argentina, a finales de 2001, culminó la crisis del MERCOSUR, pero inauguró también una nueva fase de cooperación”. GRATIUS, Susanne. “Introducción” en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, 2008, p. 17-18.

⁹ La primera cumbre de presidentes de América del Sur, auspiciada por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso tuvo lugar en Brasilia, en septiembre de 2000.

hecho, en última instancia, comprometía los designios de Brasil con los del resto de estados de la región sudamericana.

Posteriormente, la apuesta por la región se vio también muy reforzada con las declaraciones de la primera administración de Lula que señalaban a América del Sur como la gran prioridad brasileña¹⁰ y que apuntaban a la necesidad de “recuperar y ampliar el Mercosur”¹¹. El escenario que se abrió con posterioridad a la crisis de 1999-2002, con la asunción de la presidencia de hombres hondamente convencidos de las ventajas de la integración regional basado en lazos socio-culturales, como fueron Eduardo Duhalde en Argentina y Lula da Silva en Brasil –y más tarde Tabaré Vázquez en Uruguay y Nicanor Duarte Frutos en Paraguay-, fue proclive a una redefinición del proyecto integrador. Gravemente afectada la productividad económica y con ella el intercambio comercial entre los estados vecinos, consolidada la democracia y el retiro de los militares a los cuarteles, fortalecida la cooperación en materia de defensa y seguridad como para desechar las históricas hipótesis de conflicto regional, la sintonía entre Brasilia y Buenos Aires se canalizó por la vía de los aspectos socio-culturales¹². En esta línea destacan una serie de medidas y decisiones que se adoptan en esos primeros años de sintonía entre los gobiernos de Lula y de Duhalde –y posteriormente de Kirchner-. En 2002 se crea el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, instalado en Asunción desde 2004. También en el 2002, se firma el Acuerdo de

¹⁰ Ver, entre otros muchos, VILLAFANE G. SANTOS, Luis Claudio. “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (2), 2005, p.201; ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Políticas de Integração Regional no Governo Lula”, *Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working paper n.11*, 2005, pp. 5-6; o también FRYBA CHRISTENSEN, Steen. “The influence of nationalism in Mercosur and in South America –can the regional integration project survive?”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (1), 2007, p.144.

¹¹ LULA DA SILVA, Luis Inácio. “Compromisso con a campanha”, citado en ALMEIDA, op. cit., p.12.

¹² “Después de la época de Menem, la Argentina experimentó una fase de introversión –prácticamente desde 1999 hasta el cambio de gobierno de mayo de 2003- durante la cual el MERCOSUR estaba subordinado a la agenda de reconstrucción nacional, tanto en términos políticos como económicos y sociales. Fue recién después de la elección del presidente Néstor Kirchner que el país volvió a recolocar el tema de la integración en su agenda exterior, situando el MERCOSUR en un primer plano de su política exterior.[...] Aparte de los intensos lazos políticos y económicos, se han incrementado las relaciones culturales: en muchos colegios argentinos la enseñanza del portugués es obligatoria, Brasil es un importante destino del turismo argentino y a nivel de ciudadanía está emergiendo, por debajo de las identidades nacionales, una identidad mercosureña”. CORONADO, Horacio; GRATIUS, Susanne. “Las asimetrías de poder entre países pequeños y grandes: intereses, alianzas y conflictos” en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, 2008, p. 221-222.

Residencia para Nacionales de los países miembros y los asociados para asegurar la libertad de residencia y trabajo en el espacio Mercosur. Otro hecho en esta línea fue la firma del Consenso de Buenos Aires (2003), por el que se recogen acuerdos económicos que los presidentes Lula y Kirchner pretender contraponer al pasado Consenso de Washington. Como base para esa “alianza estratégica” bilateral, aparte del Consenso de Buenos Aires, se firma en 2004 la Declaración de Copacabana, de marcado acento social. “En ambos documentos, la Argentina y Brasil se comprometen a intensificar la cooperación bilateral y mercosureña, definiendo una serie de valores y posiciones comunes frente a la propia región y el mundo. Esta alianza bilateral fortaleció el MERCOSUR que se ha convertido en una plataforma de negociación colectiva tanto en América latina como frente al mundo”¹³.

Asimismo, en 2003, y con la intención de dotar de una mayor visibilidad al Mercosur en sus relaciones exteriores y con terceros, se crea la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, cargo ostentado en aquel primer momento por el ex-presidente argentino Eduardo Duhalde. Esta representación hacia el exterior se reafirma a su vez a través de la Declaración de Brasilia de 2003 –en virtud de la cual Argentina y Brasil deciden acercar sus políticas exteriores en relación a sus intervenciones ante los organismos financieros internacionales-.

Por otra parte, también asistimos en este período posterior a la crisis a una apuesta por avances en materias sociales. Así en diciembre de 2004 se estableció el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) para limitar las asimetrías e inequidades entre distintas subregiones al interior del Mercosur. Aunque el monto total fuera muy limitado (sólo cien millones de dólares), era sintomática la decisión de crear un mecanismo con un alto cariz redistributivo en el que Brasil aporta el 70% de la cantidad total, más allá de que tenga dificultades para justificar ante su propia población la ayuda prestada a subregiones pobres del Mercosur cuando ostenta grandes bolsas de pobreza en su propio territorio. Asimismo, se procedió a la ampliación del espectro que abarca el Mercosur, dando pie al surgimiento del Mercosur

¹³ CORONADO, Horacio; GRATIUS, Susanne. Op. cit., p.225.

social¹⁴ y al Mercosur educativo, que persigue el fomento del intercambio entre las distintas comunidades académicas de la región.

Por último, los avances de cariz institucional se confirmaron con la redacción de la propuesta del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur por parte de la Comisión Parlamentaria Conjunta¹⁵. De este modo, se inició el camino para la constitución de un Parlamento que represente a los ciudadanos mercosureños, el cual empezó a sesionar a partir de 2007, y que se preveía que fuera directamente elegido por los propios ciudadanos de los estados miembros a partir de 2011¹⁶.

Todos estos elementos podríamos encuadrarlos en lo que José Antonio Sanahuja¹⁷ califica como “regionalismo posliberal”, concepto creado como resultado de la crisis de la integración regional y del modelo del “regionalismo abierto” predominante en el período de los años noventa. Así pues, este “regionalismo posliberal”, que se instala a principios del presente siglo, se caracterizaría, entre otros rasgos, por “la primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda política y comercial”, “el retorno de la ‘agenda de desarrollo’” y “una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo”¹⁸.

En síntesis, retomando el análisis de la política exterior regional, podríamos afirmar que el desencadenamiento de la crisis entre 1999 y 2001 supuso una “prueba de fuego” para el Mercosur, haciendo peligrar su propia continuidad. Y el resultado no fue

¹⁴ “A partir del año 2005 se ha logrado consolidar el trabajo acumulado a través de la creación de la Secretaría Permanente del MERCOSUR Social, la cual estuvo hasta el año 2007 a cargo de la delegación del Paraguay. Esta secretaría tiene como cometido sostener el proceso, generar insumos para la discusión y mantener el intercambio entre los diferentes referentes en cada uno de los países. También tiene como cometido la elaboración de una Agenda Social para el MERCOSUR [...]”. Extraído de la página oficial del Mercosur Social: <http://www.mercosur-social.org/>. Última consulta el 26 de enero de 2010.

¹⁵ BERNAL-MEZA, Raúl. “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, *Revista Brasileña de Política Internacional* 51 (2), 2008, p. 157.

¹⁶ El más que probable incumplimiento de este plazo, como de otros plazos previstos, deja patente una vez más el desajuste entre los acuerdos alcanzados y las decisiones realmente adoptadas, es decir, la insalvable distancia entre la retórica y la realidad en el proceso de integración regional en Sudamérica.

¹⁷ SANAHUJA, José Antonio. “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal” en CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, 2010; pp. 87-134.

¹⁸ Para más detalle, ver SANAHUJA, José Antonio. Op. cit., pp. 95-96.

sólo su supervivencia, sino una suerte de revitalización del proceso de integración regional¹⁹ y, en última instancia, también una redefinición del mismo, en la medida en que, sin que las relaciones económicas perdieran su importancia, los aspectos socio-culturales adquirieron nuevos bríos en el proceso de integración²⁰.

III. La política exterior brasileña desde la Comunidad Sudamericana de Naciones-UNASUR y los obstáculos en el proceso de integración

Más allá de la explícita apuesta de Brasil por la región en la actualidad, el antiguo imperio luso rodeado de repúblicas hispanas siempre consideró que tenía una especial significación internacional o, por lo menos, unas características excepcionales en la región²¹ y, por extensión, en el ámbito global. Más recientemente, durante la dictadura militar (en concreto desde finales de los años sesenta), el crecimiento económico brasileño unido a la sintonía con Estados Unidos fortaleció la idea de Brasil como potencia emergente²², como un estado llamado a tener un rol creciente en el ámbito regional y global. Algunos han definido a las potencias emergentes como “potencias intermedias en ascenso”²³, y estas potencias medias a su vez podrían ser definidas como “una categoría especial de estados que carecen de la capacidad de las grandes potencias para moldear el sistema, pero sin embargo, sus dimensiones, recursos y papel internacional desechan la posibilidad de que sean ignorados por esas grandes

¹⁹ “In fact, one could even say that the crisis led to a stronger emphasis on Mercosur and South American cooperation in the case of Argentina that had been very interested in the US proposal of a Pan-American regional block during the Menem years (1989-1999)”. FRYBA CHRISTENSEN, Steen. “The influence of nationalism in Mercosur and in South America –can the regional integration project survive?”, *Revista Brasileña de Política Internacional* 50 (1), 2007, p. 145.

²⁰ Para un análisis más detallado sobre la redefinición del Mercosur, ver CABALLERO, Sergio. “El papel de las ideas en el proceso de integración regional en el Cono Sur: ¿redefinición del Mercosur tras la crisis de 2001?”, *Diploma de Estudios Avanzados*, Universidad Autónoma de Madrid, dic. 2008.

²¹ “Pode o Brasil considerar-se um país isolado, não só no seio de América, mas no seio do mundo”, Manifiesto Republicano de 1870, citado en VILLAFANE G. SANTOS, Luis Claudio. “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, *Revista Brasileña de Política Internacional* 48 (2), 2005, p.187.

²² VILLAFANE G. SANTOS, Luis Claudio. Op. cit., p.199.

²³ SAHNI, Varun; “Drag anchor or launching pad: regional dynamics of emerging powers”, presentado en la Conferencia “Poderes emergentes y seguridad regional: el caso IBSA”, Universidad de San Andrés, Argentina, 30 de mayo de 2006, p. 2.

potencias”²⁴. Otros se centran en matizar la diferencia entre una “gran potencia regional” y una “potencia media global”. El matiz “residiría en el liderazgo, esto es, una potencia regional es una potencia media que ostenta apoyo dentro de la región y reconocimiento fuera de ella”²⁵.

En cualquier caso, y aún siendo relevante el debate conceptual sobre estas categorías, lo que nos ocupa en este trabajo es desentrañar las lógicas brasileñas a la hora de relacionarse con la región y con el mundo. De este modo, ponemos el acento en la apuesta de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso por la inserción brasileña en la escena internacional, que quedó patente con la ampliación de la esfera de relaciones internacionales de Brasil, incluyendo la cooperación Sur-Sur. Estas políticas multilaterales no son sólo continuadas por el gobierno de Lula²⁶ sino que son reforzadas con el establecimiento, en 2003, de iniciativas como el Foro de diálogo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica)²⁷. De hecho, a partir de 2003 y de la mano de las negociaciones en el marco de las reuniones de ministros de la Organización Mundial del Comercio en Cancún y de su reconocimiento como potencia emergente en el marco de los BRIC’s, Brasil ejerce un rol creciente que se manifiesta en su solicitud de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas junto a India, Alemania y Japón (como integrantes del G-4) y que desemboca en su papel protagónico en las cumbres de los “estados más poderosos” tanto del G-8 plus (reconvertido en G-20) como en cumbres de relevancia internacional como la de diciembre de 2009 en Copenhague sobre el cambio climático.

²⁴ SAHNI, Varun; op. cit., p. 2; mi traducción del original en inglés.

²⁵ NOLTE, Detlef. “How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics” presentado en *ECPR Joint Session of Workshops*, Helsinki, mayo 2007, p. 15; citado por MALAMUD, Andrés. “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasília: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 3.

²⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Op. cit., p.16-7.

²⁷ Para más sobre el IBSA, ver JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, “Brasil, India y Sudáfrica. ¿Potencias para un nuevo orden?”, en *Política Exterior*, n.121, enero-febrero 2008, pp. 165-178; y GIACCAGLIA, Clarissa, “India, Brasil and South Africa (IBSA) and the Challenges of the International System: Revisionist Middle Powers? The Case of the Biofuels”, paper presentado en ISA, Rio de Janeiro, julio 2009.

En lo concerniente a la propia región sudamericana, un importante punto de inflexión es la propuesta regional de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), lanzada por Brasil en la III Cumbre Sudamericana de Cuzco, de diciembre de 2004. La CSN parece pretender abarcar más –tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo– que las expresiones de integración regional ya existente en Sudamérica, ya sea el Mercosur o la Comunidad Andina de Naciones. En ese sentido se apoya en tres pilares: “el primero se refiere a la concertación de políticas exteriores y la proyección internacional de Sudamérica. El segundo lo constituye la integración económica, a partir de la convergencia entre la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR. En el tercer pilar se encuentra la integración física, de la energía y de las telecomunicaciones”²⁸. Lo dicho hace pensar que la aspiración, al menos de partida, pareciera ser eminentemente política y apoyarse en un componente como es el sentimiento de comunidad, que implique valores, lealtades, normas e identidades comunes. Prueba de esto último es la Declaración de Ayacucho de 2004, donde las referencias a la identidad latinoamericana y a sus raíces comunes son constantes, y en la que se aspira a sentar las bases de un futuro también compartido. Posteriormente esta iniciativa brasileña se reformuló como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en la cumbre de la isla Margarita en abril de 2007²⁹. Este nuevo mecanismo de integración ha explicitado la pugna por el liderazgo en la región sudamericana donde la política exterior del presidente venezolano Chávez, sustentado en los ingentes ingresos por la exportación de petróleo, ha pretendido contrarrestar cualquier conato o pretensión hegemónica brasileña –por otra parte, siempre oportunamente negado desde Brasilia–.

Sin embargo, más allá de la prudencia de Lula y de su talante conciliador, tal y como apunta Andrés Malamud³⁰, los vecinos regionales de Brasil le disputan en los

²⁸ SANAHUJA, José Antonio, “Regiones en construcción, Interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, documento de trabajo nº 15, Fundación Carolina CeALCI, 2007, p. 20.

²⁹ Para más información sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones y la posterior Unasur, ver TURIENZO CARRACEDO, Raquel. *Procesos de Integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones*, Universidad CEU San Pablo, Madrid, febrero 2007.

³⁰ MALAMUD, Andrés. “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasilia: Fundação Konrad Adenauer, 126-148, 2009.

últimos años su pretendido liderazgo y se presentan distintos roces y rivalidades con la práctica totalidad de ellos. En lo que se refiere a México, como ya se señaló con anterioridad, la intención del presidente Fernando Henrique Cardoso al fijar las cumbres de presidentes de Sudamérica fue rediseñar el ámbito de influencia de la política regional brasileña, excluyendo a México. Es sintomático, por contra, el interés argentino en que México esté presente como observador y partícipe de los mecanismos de integración regional sudamericanos con la intención de balancear las posibles aspiraciones hegemónicas por parte de Brasil. De hecho, la rivalidad entre Brasil y Argentina ha estado siempre más o menos presente a lo largo de toda la historia desde sus independencias, aunque al mismo tiempo, Brasil ha percibido la necesidad de alcanzar consensos con el vecino del sur y principal cuestionador del liderazgo y superioridad brasileña³¹. A modo de ejemplo, es reseñable el fuerte desgaste que ha ejercido la diplomacia argentina ante los reiterados pedidos brasileños de reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. De este modo, la no obtención del apoyo regional ha mermado los argumentos brasileños para postularse como candidato a un asiento permanente en dicho foro.

Por su parte, las relaciones entre Brasil y Venezuela son controvertidas, ya que oscilan entre la rivalidad por el liderazgo regional y los intentos del presidente Lula por limar las asperezas que puedan causar ciertas declaraciones del presidente Chávez. En cualquier caso, la posición de Venezuela, tanto a través de la creación del ALBA³² como con su ingreso al Mercosur – cuya plena adhesión sigue pendiente del voto favorable del Senado paraguayo para ser plenamente formal- y su impulso al UNASUR, genera un desafío para la política exterior brasileña. Los beneficios para Brasil de incluir en su dinámica regional a un socio muy potente energéticamente, se ven

³¹ Para un exhaustivo repaso sobre las relaciones entre Argentina y Brasil, ver GARDINI, Gian Luca. “The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America”, *Palgrave Macmillan*, 2010.

³² La Alternativa Bolivariana para América (posteriormente red denominada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) surgió en 2004 a instancias del presidente venezolano Hugo Chávez para contraponerlo al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y como una tribuna ideológica para criticar el capitalismo y las políticas estadounidenses. Este grado de confrontación y polarización ideológica en el hemisferio occidental ha creado situaciones incómodas a presidentes como Lula que aspiraban a posiciones más conciliadoras y eclécticas en la arena internacional.

contrarrestados con los costes de padecer las limitaciones que ciertas actuaciones de Chávez generan para el colectivo regional³³.

En lo concerniente a los socios menores del Mercosur, el descontento uruguayo con el proceso de integración regional y su crítica por las asimetrías políticas existentes al interior de la región han quedado evidenciados con su tentativa de acercamiento a la idea de establecer un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, finalmente desechado. Además, desde Uruguay se ha cuestionado el pretendido liderazgo brasileño al no actuar para dirimir el conflicto fronterizo entre uruguayos y argentinos por el establecimiento de una planta papelera en la orilla oriental del río Uruguay³⁴. Asimismo, los desafíos al liderazgo brasileño también han venido por parte de Paraguay que ha exigido a Brasil una renegociación para fijar un precio mayor por la energía sobrante de la represa hidroeléctrica de Itaipú. Después de mucho tiempo acatando los términos del acuerdo inicialmente suscrito, el gobierno paraguayo ha considerado legítimo poder vender a Brasil más cara la energía que no utiliza, en base al nuevo rol protagónico brasileño y a su creciente demanda energética.

Otro vecino de Brasil como es Bolivia ha situado, en 2006, en una encrucijada al gobierno de Lula al renegociar los contratos energéticos, afectando seriamente a la brasileña Petrobras y condicionando las exportaciones de gas a Brasil. La capacidad de consenso y de negociación de Lula permitió capear la crisis bilateral huyendo de las presiones en la política doméstica brasileña donde algunas voces exigían a Lula explicitar el poderío de Brasil pasando del *soft power* al *hard power*, esto es, hacer gala del “poder material brasileño” para zanjar así las amenazas bolivianas por una vía más “intimidatoria”.

Por último, el único país sudamericano (además de Chile) con el que Brasil no tiene frontera, Ecuador, también ha puesto a Brasil en una situación comprometida recientemente. Ya con Rafael Correa en la presidencia, Ecuador se negó a pagar la deuda contraída con la brasileña Odebrecht alegando las deficiencias en la construcción

³³ Un ejemplo de ello es la problemática del acuerdo Mercosur-Israel motivado principalmente por la sintonía entre el presidente Chávez y el presidente iraní Ahmadineyad y sus constantes críticas al estado de Israel.

³⁴ MALAMUD, Andrés. Op. cit., p. 11.

de la planta hidroeléctrica, a lo que sumó acusaciones de soborno; mientras desde Brasil se insistía en la eficiencia y buen nombre de la firma brasileña. Sin ánimo de entrar en más detalle en este roce diplomático, en todo caso, constituye un ejemplo más de desafío al liderazgo regional de Brasil y las crecientes suspicacias y recelos que genera la política regional brasileña en el resto de Sudamérica³⁵.

En definitiva, parece que “la actitud de Brasil hacia el exterior ha pasado, cada vez más, de estar orientada a la región a estar orientada globalmente debido a los simultáneos apuros creados por sus revoltosos vecinos y por el trato preferencial conferido por los poderes mundiales y las instituciones globales”³⁶.

IV. Tensiones internas en la política exterior brasileña

Los principios clásicos de la política exterior brasileña se fijaron por el Barón de Rio Branco a principios del siglo XX y se podrían resumir en la apuesta por la resolución pacífica y arbitrada de los conflictos, el establecimiento de relaciones de buena vecindad con los demás estados de la región, la salvaguarda del territorio brasileño y el no intervencionismo en los asuntos internos de otros estados³⁷. Posteriormente, estos principios se consolidan a través del establecimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores (Itamaraty) como un ente diplomático con sus dinámicas propias con el objetivo de consagrar los fundamentos de su política exterior. De hecho, “el Ministerio de Asuntos Exteriores es una institución cerrada en la que todos los jefes departamentales tienen que ser diplomáticos de carrera”³⁸ y que se nutre principalmente de la academia diplomática brasileña, formada en el Instituto Rio Branco. Como bien señala Bruno Ayllón, “Pacifismo, Juridicismo y Realismo/Pragmatismo confieren a las

³⁵ Curiosamente dada su mayor distancia ideológica aparente, los gobiernos de Perú y Colombia han sido mucho menos confrontativos con las políticas e intereses brasileños, tal y como nos recuerda MALAMUD, Andrés. Op. cit., p. 13.

³⁶ MALAMUD, Andrés. Op. cit., p. 2; mi traducción del original.

³⁷ Para más detalle, ver BRADFORD BURNS, E. “Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy”, *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 9, No. 2 (Apr. 1967), pp. 195-212.

³⁸ RODRIGUES, José Honório. “The Foundations of Brazil’s Foreign Policy”, *International Affairs*, Vol. 38, No. 3 (Jul, 1962), p.337.

acciones exteriores de Brasil un carácter de permanencia y previsibilidad que constituyen parte de un patrimonio diplomático que, presidido por el vector principal, por la fuerza motora de los últimos sesenta años de historia brasileña, el desarrollo, proporciona una racionalidad y un sentido al quehacer de Itamaraty”³⁹.

Sin embargo, dentro de estas líneas generales podemos distinguir diversas corrientes o enfoques en el escenario actual de la política exterior brasileña. De este modo, hay un núcleo tradicional en Itamaraty que rescata la herencia clásica del Barón de Rio Branco. Con matices, se puede dividir este núcleo dominante entre una versión más neoliberal e internacionalista y otra más nacionalista-desarrollista, pero en ambos casos apuntan a un liderazgo regional en Sudamérica más o menos diluido –o por lo menos, no explícito- con la intención de insertarse en el mundo como actor global. En este caso, la región pasaría por ser una suerte de medio para alcanzar un fin mayor, la relevancia internacional como actor global. Por contra, y de la mano del acceso al poder del presidente Lula, asistimos a una presencia relevante de una línea de política exterior en sintonía con la visión del Partido de los Trabajadores y encabezada por el asesor del presidente Lula da Silva para política exterior, Marco Aurelio Garcia. Esta corriente prioriza la sintonía con los demás estados de la región sudamericana, dando una especial relevancia a la integración regional y a la dimensión identitaria de la misma por encima de las posibilidades que pudiera ofrecer la categoría de global player. Esta corriente tiene una especial importancia para la redefinición del Mercosur que hemos apuntado más arriba y para la apuesta brasileña por la integración regional con posterioridad a la crisis del Mercosur de 1999-2002.

Estas tensiones o pugnas entre distintos enfoques no son nuevas. “La política exterior brasileña ha oscilado, tradicionalmente, entre una posición ‘nacionalista’ y una postura más ‘internacionalista’, prevaleciendo esta última durante las presidencias de Cardoso. [Por otra parte] Itamaraty constituye un cuerpo de elite en el seno de la administración federal brasileña. A menudo, los ministros provienen de sus propias filas, como ejemplifica la designación de Celso Amorim como ministro de asuntos

³⁹ AYLLÓN, Bruno. *Las Relaciones entre Brasil y España ponderadas desde la perspectiva de la política exterior brasileña (1979-2000)*, tesis doctoral UCM, Madrid, 2004, p. 195.

exteriores de Lula”⁴⁰. En cualquier caso, pareciera que la tradicional política de Itamaraty, de corte más nacionalista y de proyección global, ha continuado teniendo un rol central en los gobiernos de Lula en contraposición con las líneas de política exterior marcadas por el propio Partido de los Trabajadores que aupó a Lula a la presidencia, con un cariz más regional y un mayor compromiso con la integración regional con sus vecinos sudamericanos.

Además del factor consuetudinario aplicable a Itamaraty, se pueden detectar otros factores que apuntan en esa misma línea de política exterior y que contrapesan cualquier intención declarada de priorizar el ámbito regional sobre las aspiraciones globales de Brasil: cierto sector empresarial brasileño y, en concreto, los industriales del estado de Sao Paulo. Esto es así, aunque “desde su surgimiento, el Mercosur se consideró como la base de la estrategia brasileña de inserción internacional. A pesar de eso [...], parece que hay cierta tensión entre las necesidades estructurales de integración y las actitudes y posiciones de importantes actores sociales y gubernamentales en Brasil”⁴¹, desde el sector empresarial industrial del estado de Sao Paulo hasta los diplomáticos más tradicionalistas de Itamaraty.

A título de ejemplo de esta tensión entre los distintos enfoques de política exterior, baste señalar el reciente caso de Honduras y la decisión brasileña de acoger en su embajada al presidente depuesto Zelaya. Esta tesitura ante la que se ha visto la diplomacia brasileña, ha explicitado las divergencias entre el tradicional no intervencionismo en asuntos internos de otros estados, emanado de Itamaraty, y la implicación de Marco Aurelio Garcia y la línea del Partido de los Trabajadores para que Brasil tomara cartas en el asunto restituyendo al presidente depuesto. De hecho, tras la inicial toma de posición a favor de Zelaya, acogido en la embajada de Brasil en Honduras, el pragmatismo de Itamaraty ha tendido a asumir la nueva realidad como *fait accompli* y ha manifestado la intención de retomar paulatinamente las relaciones con el nuevo gobierno de Porfirio Lobo. Sin embargo, por otra parte, a efectos simbólicos se

⁴⁰ KLOM, Andy. “Mercosur and Brazil: a European perspective”, *International Affairs*, Vol 79. No. 2 (Mar. 2003), p. 365; mi traducción del original en inglés.

⁴¹ VIGEVANI, Tulio; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; CEPALUNI, Gabriel. “The Influence of International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration”, Ponencia en el 50º *International Studies Association*, New York, feb. 2009, p. 3; mi traducción del original en inglés.

mantiene el discurso inicial ejemplificado en hechos como la presión ejercida sobre la presidencia española de la Unión Europea para que el presidente hondureño no asistiera a la cumbre entre América Latina y la Unión Europea en mayo de 2010.

V. Conclusiones

La posición internacional de Brasil en los últimos años es objeto de numerosos debates, al mismo tiempo que de elucubraciones sobre su devenir en los años venideros. La ratificación internacional de Brasil como potencia emergente actual –y no ya del “eterno país del futuro”⁴²- le sitúa ante el dilema de tener que balancear su apuesta por el desarrollo regional y el proceso de integración regional con su política exterior de índole global. Aunque las prioridades por una u otra vertiente han estado siempre presentes en distintos grupos de poder y de toma de decisiones, parece que en el equilibrio que pretendieron establecer los últimos presidentes Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva, la balanza a día de hoy está ligeramente más inclinada hacia lo global que hacia lo regional.

Se ha afirmado numerosas veces la disyuntiva entre la profesionalizada diplomacia de Itamaraty que siempre ha considerado a Brasil como un estado llamado a ejercer un rol significativo en la escena internacional frente a las líneas de política exterior del Partido de los Trabajadores, encabezado por el presidente Lula –ejemplificada en su asesor de política internacional Marco Aurelio Garcia- que han destacado la prevalencia de las relaciones regionales y que perciben a Brasil como necesariamente integrado con sus vecinos.

Hemos asistido al paso de la necesidad de consolidación democrática regional y de éxitos regionales en la integración que demostraran el buen desempeño internacional de la región a una apuesta cada vez más abierta por intentar actuar a nivel internacional con la “marca Brasil” antes que con la “marca Mercosur”. Todo esto, en ningún caso, supone para Brasil una renuncia a la integración regional, pero sí probablemente una

⁴² Es típica la afirmación que reza que “Brasil es el país del futuro...y siempre lo será”.

reestructuración de las prioridades de la política exterior brasileña en las que las políticas globales adquieran una mayor relevancia.

Así pues, desde una óptica brasileña, sin descrédito por los mecanismos de integración y siendo plenamente conscientes de la importancia de profundizar en procesos como Mercosur y Unasur, podríamos pensar que, tal y como apunta Malamud⁴³, el enfoque actual hacia la región se ha tornado más defensivo que ofensivo, es decir, dados los numerosos roces y conflictos con sus vecinos, Brasil estaría a día de hoy más interesado en mantener un perfil bajo en el ámbito regional que le permita eludir hipotéticos conflictos vecinales; y, al mismo tiempo, aprovechar el actual *momentum* brasileño a nivel mundial, ejemplificado incluso en las recientes elecciones de Brasil para albergar tanto el Mundial de fútbol de 2014 como los Juegos Olímpicos de 2016.

Bibliografía

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Políticas de Integração Regional no Governo Lula”, *Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working paper n.11*, 2005.
- AYLLÓN, Bruno. *Las Relaciones entre Brasil y España ponderadas desde la perspectiva de la política exterior brasileña (1979-2000)*, tesis doctoral UCM, Madrid, 2004.
- BERNAL-MEZA, Raúl. “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, *Revista Brasileña de Política Internacional* 51 (2), pp. 154-178, 2008.

⁴³ MALAMUD, Andrés. Op. cit., p. 17.

- BRADFORD BURNS, E. "Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy", *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 9, No. 2 (Apr. 1967), pp. 195-212.
- CABALLERO, Sergio. "El Mercosur ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, CERIR, n.98, oct-dic 2009.
- CABALLERO, Sergio. "El papel de las ideas en el proceso de integración regional en el Cono Sur: ¿redefinición del Mercosur tras la crisis de 2001?", *Diploma de Estudios Avanzados*, Universidad Autónoma de Madrid, dic. 2008.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *The Accidental President of Brazil. A Memoir*, Public Affairs, 2006.
- CORONADO, Horacio y GRATIUS, Susanne. "Las asimetrías de poder entre países pequeños y grandes: intereses, alianzas y conflictos" en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, 2008.
- FRYBA CHRISTENSEN, Steen. "The influence of nationalism in Mercosur and in South America –can the regional integration project survive?", *Revista Brasileña de Política Internacional* 50 (1), pp. 139-158, 2007.
- GARDINI, Gian Luca. *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, Palgrave Macmillan, 2010.
- GARDINI, Gian Luca, "Who invented Mercosur?", *Diplomacy & Statecraft*, v.18, 2007.
- GEHRE GALVÃO, Thiago. "América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)", *Revista Brasileña de Política Internacional* 52 (2), pp. 63-80, 2009.
- GIACCAGLIA, Clarissa, "India, Brasil and South Africa (IBSA) and the Challenges of the International System: Revisionist Middle Powers? The Case of the Biofuels", paper presentado en ISA, Rio de Janeiro, julio 2009.

- GOMES SARAIVA, Miriam. “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (2), pp. 42-59, 2007.
- GRATIUS, Susanne. “Introducción” en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, 2008.
- JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, “Brasil, India y Sudáfrica. ¿Potencias para un nuevo orden?”, en *Política Exterior*, n.121, enero-febrero 2008, pp. 165-178.
- KLOM, Andy. “Mercosur and Brazil: a European perspective”, *International Affairs*, Vol 79. No. 2 (Mar. 2003), pp. 351-368.
- MALAMUD, Andrés. “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasilia: Fundação Konrad Adenauer, pp. 126-148, 2009.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. “Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States”, *Latin American Perspectives*, Vol. 33, No. 3 (May, 2006) pp. 12-27.
- PARADISO, José. “Sobre integración, equilibrio de poder y la relación entre Brasil y Argentina” en ALBERTI, Giorgio; LLENDERROZAS, Elsa; PINTO, Julio. *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*, 2006.
- RODRIGUES, José Honório. “The Foundations of Brazil’s Foreign Policy”, *International Affairs*, Vol. 38, No. 3, (Jul, 1962), pp.324-338.
- SAHNI, Varun; “Drag anchor or launching pad: regional dynamics of emerging powers”, presentado en la Conferencia “Poderes emergentes y seguridad regional: el caso IBSA”, Universidad de San Andrés, Argentina, 30 de mayo de 2006.
- SANAHUJA, José Antonio. “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal” en CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, Jose Antonio (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona, 2010.

- SANAHUJA, José Antonio, “Regiones en construcción, Interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, documento de trabajo n° 15, Fundación Carolina CeALCI, 2007.
- TURIENZO CARRACEDO, Raquel. *Procesos de Integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones*, Universidad CEU San Pablo, Madrid, febrero 2007.
- VIGEVANI, Tulio; DE MAURO FAVARON, Gustavo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; ALVES CORREIA, Rodrigo. “O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (1), pp. 5-27, 2008.
- VIGEVANI, Tulio; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; CEPALUNI, Gabriel. “The Influence of International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration”, Ponencia en el *50º International Studies Association*, New York, feb. 2009.
- VILLAFAÑE G. SANTOS, Luis Claudio. “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (2), pp. 185-204, 2005.